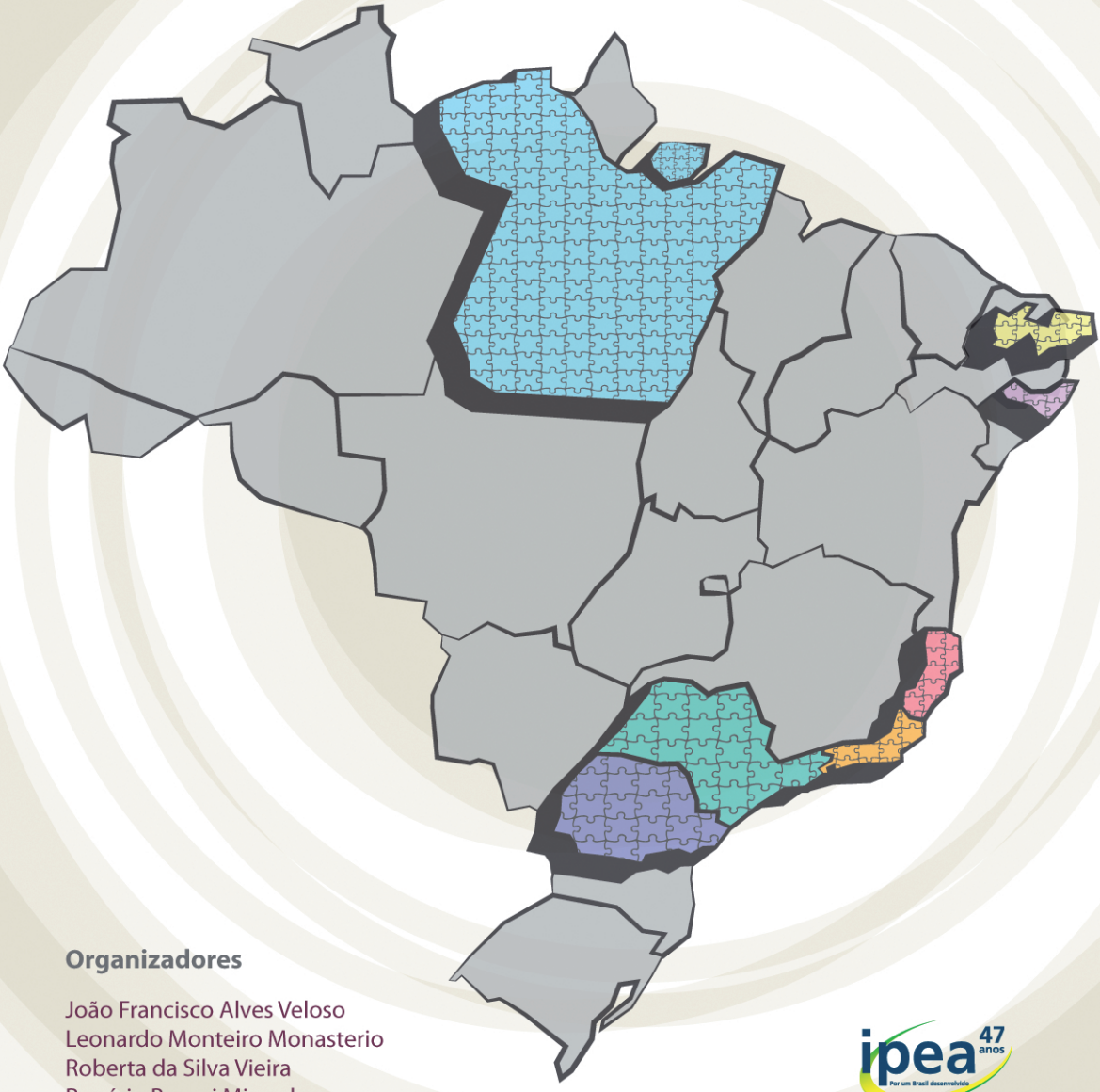
Gestão Municipal no Brasil

um retrato das prefeituras



Organizadores

João Francisco Alves Veloso
Leonardo Monteiro Monasterio
Roberta da Silva Vieira
Rogério Boueri Miranda

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Gestão Municipal no Brasil

um retrato das prefeituras



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Gestão Municipal no Brasil

um retrato das prefeituras



Organizadores

João Francisco Alves Veloso
Leonardo Monteiro Monasterio
Roberta da Silva Vieira
Rogério Boueri Miranda

Brasília, 2011

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras / organizadores: João Francisco Alves Veloso... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2011.
303 p. : gráfs., mapas, tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-100-7

1. Administração Municipal. 2. Municípios. 3. Gestão Pública. 4. Finanças Locais. 5. Brasil. I. Veloso, João Francisco Alves. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.081

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Coordenação Geral

Ipea
Liana Maria da Frota Carleial – diretora da Dirur
Bruno de Oliveira Cruz – diretor adjunto da Dirur

Equipe Técnica
Leonardo Monteiro Monasterio – responsável pelo projeto[1]
Rogério Boueri Miranda – responsável pelo projeto[2]
Roberta da Silva Vieira – coordenadora geral
João Francisco Alves Veloso – bolsista do PNPD

Equipe de Apoio
João Lima Dias e Maria da Glória Oliveira

Coordenação Estadual

Alagoas

Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas (Seplan/AL)
José Cândido do Nascimento – representante institucional

Equipe Técnica
Araken Barbosa da Silva – coordenador estadual
Roberson Leite Silva Júnior – técnico da Seplan/AL
Paulo da Cruz Freire dos Santos (Ufal) – bolsista do PNPD/ProRedes
Nelsio Rodrigues de Abreu (Ufal) – bolsista do PNPD/ProRedes
Luciana Peixoto Santa Rita (Ufal) – bolsista do PNPD/ProRedes

Equipe de Apoio
Adriano Vieira da Silva, Alysson Praxedes de Melo, Ana Paula Maria de Souza Ramos, Camilla Maria Cavalcante Guimarães, Ricardo Luis Alves de Oliveira Ribeiro e Thayse Nayane Melo Ferro

Espírito Santo
Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)
Caroline Jabour de França – coordenadora geral dos projetos da Rede Ipea/Anipes

Equipe Técnica
Adauto Beato Venerano – coordenador estadual
José Carlos Daleprani – técnico do IJSN
Camilla Ferreira Lobino – bolsista do PNPD/ProRedes
Duarte de Souza Rosa Filho – bolsista do PNPD/ProRedes
Neide César Vargas – bolsista do PNPD/ProRedes

Equipe de Apoio
Rodrigo Taveira Rocha

Pará

Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)

Equipe Técnica
José Tarcisio Alves Ribeiro – coordenador estadual
Josep Pont Vidal – bolsista do PNPD/ProRedes
João Augusto Pereira Neto – bolsista do PNPD/ProRedes
Mirian da Silva Salomão – bolsista do PNPD/ProRedes
Rosiany Miranda – bolsista do PNPD/ProRedes
Fabio Araújo Fernandes – bolsista do PNPD/ProRedes

Paraíba

Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme)

Equipe Técnica
Flávia Tolentino – coordenadora estadual[3]
Maria do Carmo A. Lima – coordenadora estadual[4]
Francisco Carvalho – bolsista do PNPD/ProRedes
Paulo Galvão – bolsista do PNPD/ProRedes
Ionara Stéfani Viana de Oliveira – bolsista do PNPD/ProRedes

Equipe de Apoio
Ana Lúcia Cordeiro Prímola, Carlos Gonçalo de Oliveira, Luiz Gonzaga Costa de Araújo, Maria Arlete de Souza, Maria Auxiliadora Bezerra da Silva, Maria Deise Nóbrega Trigueiro, Mário José Ribeiro Alexandre, Neuma Benigno da Silva e Zélia Alves de Araújo

1. Após abril de 2010.
2. Até abril de 2010.
3. Após março de 2010.
4. Até março de 2010.

Paraná

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes)

Equipe Técnica

Nadia Zaiczuk Raggio – coordenadora estadual
Ana Maria de Macedo Ribas – técnica do Ipardes
Débora Zlotnik Werneck – técnica do Ipardes
Leonildo Pereira de Souza – técnico do Ipardes
Maria de Lourdes Urban Kleinke – técnica do Ipardes
Gracia Maria Viecelli Besen – diretora de pesquisa
Greyce Umeki Hanashiro – bolsista do PNPD/ProRedes
Ricardo Kingo Hino – bolsista do PNPD/ProRedes
Carlos Manuel dos Santos – diretor presidente[5]
Maria Lúcia de Paula Urban – diretora presidente[6]
Thais Kornin – diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento (CTD)
Deborah Carvalho Guimarães – diretora do Centro Estadual de Estatística do Ipardes

Equipe de Apoio

Ciro Cezar Barbosa, Elaine Schraiber Trevisan, Elyane Neme Alves, Eloise Helene Hatschbach Machado, Emílio Kenji Shibatta, Francisco Carlos Sippel, Janaína Gonçalves, Luiz Antonio Cortesi, Maria Salete Zanchet, Marina Maruyma Mori, Marino Antonio Castillo Lacay, Nelson Ari Cardoso e Vilmar Gross

Rio de Janeiro

Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ)

Equipe Técnica

Carlos Eduardo Santos Saraça – coordenador estadual
Patrícia de Oliveira Burlamaqui – bolsista do PNPD/ProRedes
Patrícia Moreira Mendonça e Silva – bolsista do PNPD/ProRedes
Leonardo Chagas de Brito – bolsista do PNPD/ProRedes
Carla Fellows – bolsista do PNPD/ProRedes
Maria Alice Machado de Carvalho – coordenadora de Apoio à Gestão Municipal
Marco Antonio Santos – coordenador / coordenadoria de Informações Geoespaciais – CIGEO

Equipe de Apoio

Glória Maria Duarte Pinheiro

5. Diretor Presidente até abril de 2010.
6. Diretora Presidente a partir de abril de 2010.

São Paulo

Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal

Presidentes

Felipe Soutello[7]
Nelson Hervey Costa[8]
Lobbe Neto[9]

Equipe técnica

Fátima Fernandes de Araújo – coordenadora da Cogepp[10]
Juliana G. Schneider – coordenadora da Cogepp[11]
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz – coordenadora Estadual da Pesquisa
Fernando Antonio Franco Montoro – técnico do Cepam
Sílvia Rodrigues Bio – técnica do Cepam
Manuela Trindade Viana – bolsista do PNPD/Proredes
Sílvia da Silva Craveiro – bolsista do PNPD/Proredes
Talita Pereira de Castro – bolsista do PNPD/Proredes

Equipe de apoio

Carlos Eduardo Schad (estagiário), Maria Teresa Tavares de Lima Ferraz e Rosângela Alves da Silva

7. Até março de 2010.
8. De março a dezembro de 2010.
9. Atual.
10. De agosto a dezembro de 2010.
11. De agosto a dezembro de 2010.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....9

CAPÍTULO 1
UMA VISÃO INICIAL DOS SUBSISTEMAS DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL 11
João Francisco Alves Veloso
Leonardo Monteiro Monasterio
Roberta da Silva Vieira
Rogério Boueri Miranda

CAPÍTULO 2
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO PARANÁ 41
Nadia Zaiczuk Raggio
Ana Maria de Macedo Ribas
Débora Zlotnik Werneck
Maria de Lourdes Urban Kleinke
Leonildo Pereira de Souza
Greyce Umeki Hanashiro
Ricardo Kingo Hino

CAPÍTULO 3
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: ELEMENTOS PARA UM OLHAR ANALÍTICO 87
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Fernando Antonio Franco Montoro
Sílvia Rodrigues Bio
Manuela Trindade Viana
Sílvia da Silva Craveiro
Talita Pereira de Castro

CAPÍTULO 4
ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO.....141
Adauto Beato Venerano
Camilla Ferreira Lobino
Duarte de Souza Rosa Filho
José Carlos Daleprani
Neide César Vargas
Rodrigo Taveira Rocha

CAPÍTULO 5
PERFIL DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO.....183
Carlos Eduardo Saraça
Carla Fellows
Leonardo Chagas de Brito
Patrícia de Oliveira Burlamaqui
Patrícia Moreira Mendonça e Silva

CAPÍTULO 6
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE ALAGOAS: DIAGNÓSTICO A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE 21 MUNICÍPIOS 221
Paulo da Cruz Freire dos Santos
Nelsio Rodrigues de Abreu
Luciana Peixoto Santa Rita
Araken Barbosa da Silva
Roberson Leite Silva Júnior

CAPÍTULO 7
CONTINUIDADE E MUDANÇA NO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL NO ESTADO DO PARÁ.....269
José Tarcísio Alves Ribeiro
Josep Pont Vidal
Mirian da Silva Salomão
João Augusto Pereira Neto
Rosiany Miranda
Fabio Araújo Fernandes

APRESENTAÇÃO

O presente livro está inserido no Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (ProRedes), cujo objetivo é integrar ações e pesquisas em áreas temáticas definidas no planejamento estratégico do Ipea, com ênfase na aplicação de resultados focados na sustentabilidade do desenvolvimento social e econômico brasileiro. Este programa busca melhorar o intercâmbio do Ipea com instituições congêneres nacionais e internacionais, estimulando a troca de conhecimentos e experiências.

No âmbito do ProRedes, criou-se a rede de pesquisa formada na cooperação entre o Ipea e instituições participantes da rede Ipea/Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). A rica experiência de trabalho em rede, com permanente troca de experiências e conhecimentos entre os pesquisadores das instituições, permitiu que se tivesse um produto de qualidade superior à que seria obtida pelos partícipes de forma isolada. O todo superou a soma das partes. Espera-se que o resultado desse processo contribua para os debates sobre os caminhos do desenvolvimento nacional.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Pereira Cardoso Júnior
Liana Maria da Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

CAPÍTULO 1

UMA VISÃO INICIAL DOS SUBSISTEMAS DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

João Francisco Alves Veloso*
Leonardo Monteiro Monasterio**
Roberta da Silva Vieira***
Rogério Boueri Miranda**

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras. Isso decorre da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social. Esses processos resultaram em importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira, principalmente após as mudanças constitucionais de 1988, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais. No entanto, essas mudanças também afetaram as desigualdades na repartição dos recursos entre municípios, o que torna o tema ainda mais relevante e complexo.

O objetivo geral desta pesquisa foi realizar diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira para avaliar seu nível de qualificação e identificar entraves a seu fortalecimento institucional, com o intuito de subsidiar políticas públicas voltadas para o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública municipal brasileira. O trabalho focou-se nos processos, e não nos resultados da gestão, pois não se pretende avaliar a eficiência no provimento de bens e serviços públicos. Dessa forma, foram avaliadas quatro importantes áreas de gestão identificadas como centrais para o funcionamento das prefeituras:

* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: joao.veloso@ipea.gov.br

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea. *E-mails*: leonardo.monaterio@ipea.gov.br e rogerio.boueri@ipea.gov.br

*** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea. *E-mail*: roberta.vieira@ipea.gov.br

gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação.

O projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal está inserido no Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (ProRedes), cujo objetivo é integrar ações e pesquisas em áreas temáticas definidas no planejamento estratégico do Ipea, com ênfase na aplicação de resultados focados na sustentabilidade do desenvolvimento social e econômico brasileiro. Este programa busca melhorar o intercâmbio do Ipea com instituições congêneres nacionais e internacionais, estimulando a troca de conhecimentos e experiências.

No âmbito do ProRedes, criou-se a rede de pesquisa formada na cooperação entre o Ipea e seis instituições participantes da rede Ipea/Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes): Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP); Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme); Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) do Espírito Santo; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); e Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan) de Alagoas. Posteriormente, o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam), representando o estado de São Paulo, integrou-se ao projeto.

A pesquisa foi conduzida com dois níveis de coordenação: uma nacional e outra estadual. A coordenação nacional foi realizada pelo Ipea, por meio da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Federativo (CODEF), que está sob a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) deste instituto. No âmbito estadual, as instituições ficaram responsáveis pela coordenação de suas equipes e execução das pesquisas. As equipes estaduais eram compostas por técnicos da instituição e bolsistas escolhidos por processo de seleção local. Além dessas atribuições, cada instituição foi responsável pela produção de um capítulo deste livro.[1]

Este capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta a evolução do papel dos municípios brasileiros nos últimos 30 anos e seu reflexo na gestão municipal. A seção 3 contém as etapas do projeto e a metodologia utilizada, incluindo formação da rede de pesquisas, definição da estrutura do projeto, determinação da amostra de municípios e elaboração e aplicação dos questionários. A seção 4 apresenta visão geral dos resultados da pesquisa, abordando as quatro áreas de gestão pesquisadas: financeira; capital e infraestrutura; pessoas; e tecnologia da informação. As informações detalhadas

1. Apesar de ter concluído a pesquisa, por questões operacionais, o capítulo elaborado pelo Ideme não pôde ser incluído nesta publicação.

de cada estado nas quatro áreas de gestão pesquisadas serão apresentadas nos demais capítulos. Finalmente, a seção 5 apresenta as conclusões e as recomendações gerais do projeto.

2 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

O aumento do papel dos municípios iniciou-se com o processo de descentralização brasileiro, que teve por objetivo o fortalecimento financeiro e político dos estados e, principalmente, dos municípios em relação ao governo federal. Assim como em outros países da América Latina, esse processo esteve estreitamente ligado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e de redemocratização da região, baseados no argumento de que a descentralização da gestão pública seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos.

No início da década de 1980, observou-se forte processo de desconcentração dos recursos, conforme apresentado por Boueri *et al.* (2009). O aumento da receita disponível para os municípios deu-se, em parte, como consequência da Emenda Constitucional nº 23/1983, que elevou o percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fechou as brechas legais que permitiam à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais destas e de outras participações dos municípios na receita tributária.

A descentralização foi acelerada com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que transformou os municípios em entes autônomos e redefiniu o papel dos municípios no federalismo brasileiro. Nesse contexto, Rezende (1997) destacou quatro importantes aspectos do processo de descentralização: *i*) o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; *ii*) as assimetrias na repartição dos recursos entre municípios; *iii*) o incentivo à criação de novos municípios; e *iv*) a dissociação das tendências de concentração de demandas de recursos.

O primeiro aspecto refere-se ao desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições entre as esferas de governo. O processo de descentralização trazido pela Constituição não ocorreu de forma ordenada, causando maior descentralização de recursos do que de atribuições. Este desequilíbrio foi agravado pelo concomitante aumento das responsabilidades do Estado, devido à universalização dos direitos da cidadania e à instituição da seguridade social. Na ausência de definições claras sobre como reparti-las, coube ao governo federal o financiamento dessas novas responsabilidades na forma de contribuições sociais, conforme apresentado por Rezende (2007).

Parte da perda inicial da União na participação da arrecadação tributária foi compensada com o aumento das contribuições sociais, promovendo recentralização de recursos. No entanto, de acordo com Rezende e Afonso (2002),

esses recursos foram vinculados para propósitos específicos de benefícios da seguridade social, deixando aos municípios a responsabilidade de ampliar seu envolvimento nas atividades em que a capacidade financeira da União foi diminuída, enquanto os estados não mostraram muita diferença quanto à atuação em programas sociais, uma vez que não sustentaram os ganhos de arrecadação. Assim, observou-se ampliação da importância dos municípios no provimento de bens e serviços públicos, com a elevação do coeficiente de distribuição do FPM e com a descentralização do atendimento básico de saúde e da educação básica, aumentando muito o poder político dos prefeitos, conforme apresentado por Boueri *et al.* (2009).

Conforme Mora e Varsano (2001), o processo de recentralização de receitas pelo governo federal foi acompanhado de descentralização da ação pública e do aumento da cooperação entre os níveis de governo para a realização de programas de benefícios da seguridade social. Arretche (1999) mostra que na década de 1990 implementou-se extensivo programa de descentralização, particularmente nas políticas sociais (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular), exceto previdência, que transferiu paulatinamente conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal.

Embora parte significativa da receita das contribuições sociais seja devolvida aos governos subnacionais por meio de negociações *ad hoc* (convênios), existem provisões especiais anexadas a seu uso diminuindo a autonomia destes entes. Além disso, a garantia da liberação dos recursos no tempo é uma ameaça à continuidade e ao equilíbrio dos programas executados pelos estados e pelos municípios. Estes recursos estão sujeitos a revisões anuais e a mudanças nas relações políticas que não oferecem terreno sólido para uma descentralização sustentável das responsabilidades do Estado em políticas sociais.

Segundo Afonso (2006), o cenário mudou um pouco recentemente, tende a ocorrer relacionamento direto entre a esfera central e a local, considerando a própria natureza desses programas de benefícios da seguridade social, que possuem um foco bem localizado de diagnóstico e atuação. Rezende e Afonso (2002) apontam que razões políticas e argumentos de eficácia resultaram em uma menor participação dos estados em relação aos municípios, já que estes possuíam as melhores condições de atender às necessidades da comunidade local. Estes argumentos resultaram no aumento das transferências da União para os municípios em detrimento do papel dos estados.

Esse primeiro aspecto mostra que ocorreu crescente importância dos municípios tanto nas atividades em que a União teve sua capacidade financeira reduzida quanto nas atividades relacionadas à universalização dos direitos da cidadania e à instituição da seguridade social. A maior participação da esfera municipal no

provimento de bens e serviços públicos por si só já justificaria a relevância do tema de gestão municipal; porém, ao analisar a questão de forma horizontal, ou seja, entre os municípios, o assunto se torna muito mais complexo e relevante.

O segundo aspecto da descentralização refere-se às assimetrias na disponibilidade de recursos entre os municípios, o que reflete a dificuldade de se conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Essas assimetrias, segundo Rezende (1997), são causadas por duas características: *i*) concentração da base produtiva, que limita as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas da população; e *ii*) visão estereotipada das desigualdades regionais na qual são baseados os critérios de rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias, que não consideram as desigualdades intrarregionais.

Ao analisar a receita corrente total *per capita* dos municípios desagregados por faixas populacionais, conforme apresentado por Gomes e Mac Dowell (2000), podem ser observadas três situações gerais. Os municípios de menor contingente populacional são os que apresentam os maiores valores de receita corrente total *per capita* por serem os grandes beneficiados dos critérios de repartição de recursos tributários, especialmente os federais. Os municípios de maior população também possuem valores elevados no indicador de receita corrente *per capita*, porém, em função de maior arrecadação própria e maior participação na cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS). Finalmente, os municípios de população média possuem a pior situação fiscal, por não terem os mesmos benefícios na repartição dos tributos que os menores possuem nem apresentarem a mesma capacidade de arrecadação e participação no ICMS dos municípios de maior contingente populacional.

Assim, são observadas duas situações antagônicas. Por um lado, os municípios que dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria também são aqueles que reúnem grande contingente populacional, limitando as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas da população. Por outro lado, os municípios dependentes de recursos provenientes de transferências, que geralmente não possuem base econômica desenvolvida, são desincentivados para o melhor uso das capacidades tributárias próprias. Como os critérios de rateio beneficiam os menores municípios em termos populacionais, o resultado da conjugação desses fatores é acentuada assimetria na disponibilidade de recursos por habitante, o que dificulta a definição de padrão compatível com as demandas locais e as disponibilidades de recursos financeiros, humanos e gerenciais para atendê-las, comprometendo a gestão eficiente dos gastos públicos.

O terceiro aspecto da descentralização aborda a multiplicação de municípios, o que acentuou as desigualdades existentes. Facilitada pelas regras de emancipação de antigos distritos da CF/88 e incentivada pelas regras de rateio do FPM,[2] havia tendência dos estados de permitirem maior desmembramento municipal, pois aqueles aumentavam a respectiva participação no montante do FPM. No entanto, esse processo de multiplicação se dava em detrimento das áreas mais pobres dos municípios desmembrados, pois os novos geralmente se localizavam nas zonas de maior concentração das atividades econômicas. Assim, estes municípios passavam a absorver maior parcela da receita da unidade original, em função dos tributos próprios e dos compartilhados como as cotas-parte do ICMS e do FPM. Essa situação resultava em um aumento da disparidade de recursos em termos *per capita*, dificultando a gestão local dos municípios situados nas áreas mais pobres, que passavam a contar com menos recursos para o atendimento das necessidades de sua população.

Finalmente, o quarto aspecto remete à separação entre as tendências de concentração espacial dos recursos e de concentração das demandas por esses recursos. A descentralização fiscal, conforme apresentado no segundo aspecto, tende a favorecer os municípios menores. No entanto, a dinâmica socioeconômica concentra os problemas no sentido oposto. Observa-se que a demanda tende a se concentrar nos centros urbanos, devido ao ritmo de urbanização e à metropolização da pobreza, combinados com maiores custos de solução dos problemas enfrentados, que exigem maior complexidade tecnológica. Dessa forma, as atenções do Estado deveriam voltar-se com prioridade para as populações menos favorecidas economicamente localizadas nos centros urbanos, o que não é observado no atual sistema de transferências. Sob essa perspectiva, a concentração espacial dos recursos pode gerar distorções como maior dependência das regiões metropolitanas e das cidades de médio porte pela atuação direta da União e dos estados na solução de problemas sociais.

Portanto, pode-se observar que nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública.

2. As regras de emancipação foram alteradas em 1996 pela Emenda Constitucional nº 15, que modificou o §4º do Art. 18 da CF/1988. E o incentivo trazido pelo FPM foi corrigido em 1990 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que fixou a participação estadual no rateio dos recursos.

Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil.

Outro problema que, em geral, também se abate sobre a gestão pública brasileira é o da falta de institucionalização desta, possibilitando que mudanças políticas causem descontinuidades nas ações públicas, principalmente no âmbito municipal. Esse problema está diretamente ligado às deficiências existentes na gestão, mas também é empecilho para que esta possa se desenvolver.

Apesar do descrédito em relação à habilidade e à capacidade dos gestores locais de gerirem os recursos públicos de forma eficiente, muitas vezes as administrações locais fazem um bom trabalho no provimento de serviços. Infelizmente, no entanto, esses esforços são geralmente pouco notados dentro e fora dos municípios. Observa-se que, apesar do esforço das pesquisas recentes, que abrangem a gestão pública municipal, ainda existe desconhecimento das reais necessidades dos gestores municipais. Isso se reflete na dificuldade, por parte dos gestores federais, de critérios mais adequados para direcionar as políticas públicas destinadas aos municípios.

Dessa forma, observa-se a necessidade de melhor conhecer a forma com que as administrações municipais estão organizadas, para que se possa melhorar a efetividade, a eficiência e a eficácia das políticas públicas brasileiras. No entanto, a melhoria do desempenho da gestão municipal é uma meta de difícil alcance, pois sugere maior eficiência nos gastos públicos, foco em estratégias alternativas de prestação de serviços, observância da existência de duplicação ou redundância nas atividades governamentais e maior transparência nas operações do governo. Além disso, ela não tende a ocorrer na ausência de uma capacidade organizacional fundamental, cuja criação ocorre no longo prazo e é baseada em sistemas e atividades institucionais, sendo a gestão um de seus componentes principais.

3 ETAPAS DO PROJETO E METODOLOGIA

As discussões sobre o projeto de diagnóstico da gestão municipal iniciaram no fim de 2008; porém, o início efetivo do projeto ocorreu apenas em julho de 2009, quando foram concedidas as bolsas de pesquisa aos selecionados pelas equipes estaduais. O projeto como um todo, incluindo a fase inicial de discussão, apresentou quatro etapas coincidentes em alguns momentos: formação da rede de pesquisa; definição da estrutura do projeto; determinação da amostra de municípios; e elaboração e aplicação do questionário. As etapas são detalhadas a seguir.

3.1 Formação da rede de pesquisa

No âmbito do ProRedes,[3] criou-se a rede de pesquisa formada por instituições filiadas à Anipes,[4] com a finalidade de formar uma rede de pesquisa e torná-la capaz de promover um debate de alto nível técnico e, deste modo, subsidiar políticas públicas que possam favorecer o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública municipal brasileira.

No fim de 2008, foram firmados acordos de cooperação técnica entre o Ipea e seis instituições participantes da rede Ipea/Anipes: CEPERJ,[5] IDESP, Ideme, IJSN, Ipardes e Seplan.

Posteriormente, em novembro de 2009, após uma busca por especialistas em gestão pública para complementar a pesquisa, identificou-se que o Cepam, da Fundação Prefeito Faria Lima, referência em estudos e pesquisas dos municípios de São Paulo, poderia contribuir com sua experiência na construção e na execução da pesquisa Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Pública Municipal. Desse modo, firmou-se o acordo de cooperação técnica com o Cepam, representando São Paulo e completando as sete equipes participantes do projeto.

A pesquisa foi conduzida com dois níveis de coordenação: uma nacional e outra estadual. A coordenação nacional foi realizada pelo Ipea por meio da CODEF. No âmbito estadual, as instituições ficaram responsáveis pela coordenação de suas equipes e pela execução das pesquisas. As equipes estaduais eram compostas por técnicos da instituição e bolsistas escolhidos por processo de seleção local.

Dada a diversidade cultural, social e econômica do território nacional, uma solução padrão que buscasse se encaixar uniformemente a todos os municípios brasileiros não seria producente. Por isso, a utilização de uma rede integrada formada por centros de pesquisa regional poderia favorecer de forma decisiva a adequação das soluções para as realidades locais.

Para este projeto, o Ipea concedeu 23 bolsas de pesquisa do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional, da Dirur, sendo seis para doutores, 11 para mestres e seis para graduados, de diversas formações acadêmicas, em geral, provenientes das universidades localizadas nas respectivas capitais. Participaram diretamente do projeto em torno de 50 pessoas.

3. Portaria Ipea nº 278, de 2 de setembro de 2008, que estabelece procedimentos relativos à concessão de bolsas de pesquisa para o ProRedes, a serem observados pelo Ipea e/ou pelas instituições que venham a participar em regime de cogestão.

4. Disponível em: <www.anipes.org.br>.

5. Anteriormente como Fundação Centro de Informações e Dados (Cide) do Rio de Janeiro.

3.2 Definição da estrutura do projeto

Nas primeiras reuniões técnicas do projeto, no primeiro semestre de 2009, foram definidos o escopo do estudo e sua metodologia. Como ponto de partida, decidiu-se adotar alguns conceitos e a estrutura da pesquisa *Government Performance Project* (*GPP*)[6] e, a partir dela, buscar uma adaptação para a realidade brasileira.

Conforme apresentado por Ingraham (2007), a capacidade de gestão pública pode ser definida e descrita de diversas formas, mas basicamente consiste na habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático: *i*) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; *ii*) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e *iii*) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

Nesse contexto, capacidade de gestão, definida no âmbito municipal, é a competência do Poder Executivo municipal em cumprir seus objetivos e atribuições legais – de acordo com o interesse público – com eficiência, alcance e eficácia, utilizando para tanto os recursos disponíveis por meio de instrumentos e ferramentas de gestão adequados, além da capacidade de articulação com os outros entes federados e demais parceiros.

O GPP fornece análise da capacidade de gestão das entidades governamentais federais, estaduais e locais americanas, no intuito de fortalecer suas políticas e administração. Esta pesquisa realizou avaliação baseada em critérios sobre cinco áreas da gestão governamental, que formam um núcleo de funções administrativas encontradas em todos os níveis de governo: gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão de tecnologia da informação, gestão de capital e gestão de resultados.

A gestão financeira (GF) incide sobre alocação do orçamento, previsão, execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros e gestão da dívida e do investimento. A gestão de pessoas (GP)[7] aborda planejamento pessoal, contratação, retenção, recompensa e disciplina, e treinamento. A gestão de tecnologia da informação (GTI) centra-se em utilização de sistemas de tecnologia da informação (TI) na gestão de desempenho de *hardware* e *software*, integração com outros sistemas de gestão, capacitação, custo e capacidade de comunicação. A gestão de capital (GC) age sobre planejamento de longo prazo, justificativa de construção inicial ou de compra, interação entre capital e orçamento vigente, e manutenção. A gestão por resultados (GR) comporta planejamento estratégico, avaliação de desempenho e implementação de informações de desempenho.

6. Utilizou-se a estrutura do GPP no período em que foi conduzida pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, da Syracuse University, quando foi realizada análise de seis anos do sistema de gestão de todos os níveis de governo nos Estados Unidos. Atualmente, a pesquisa é conduzida pela sua fundadora, a *Pew Charitable Trusts*, em seu centro de pesquisa em Washington, DC, e passou a abordar apenas os estados.

7. No GPP, utiliza-se o termo "gestão de recursos humanos".

Conforme apresentado por Ingraham (*op. cit.*), essas áreas foram escolhidas após extensas consultas com gestores governamentais, acadêmicos especializados em administração pública e outros especialistas da área. A administração do dinheiro, das pessoas e dos ativos físicos é responsabilidade fundamental tanto para governos grandes quanto para pequenos. A GTI, a mais recente nas atividades administrativas, é atualmente crucial para maior eficiência no planejamento, na avaliação e na tomada das decisões. Finalmente, o sistema de GR tem se tornado ligação crítica entre os recursos disponíveis e os resultados obtidos em um período em que os governos baseados no desempenho são cada vez mais comuns.

Ingraham (*op. cit.*) aponta importante ressalva acerca da metodologia do GPP, a saber: o fato de abranger apenas um componente de desempenho, o sistema de gestão. Apesar de este ser a base para uma melhor gestão, ficam fora do escopo do GPP outros elementos importantes do desempenho governamental, tal como o ambiente social e político em que as unidades governamentais estão inseridas.

A partir dessa estrutura do GPP, foram discutidos os possíveis ajustes para melhor adequação à realidade dos municípios brasileiros. Decidiu-se pela pesquisa de campo com a aplicação de questionário, formado por um núcleo comum a todas as equipes, com a opção de acrescentar suplementos estaduais de acordo com os interesses das equipes. A elaboração do questionário será detalhada a seguir, na seção 3.4.

No primeiro *workshop*[8] do projeto, cada equipe estadual apresentou sua proposta de abordagem. Ocorreu certa variação no grau de referência da metodologia GPP por parte das equipes, visto que não houve consenso em sua utilização, o que se mostrou útil para uma melhor análise crítica do projeto. Após discussões sobre o tema, chegou-se a uma estrutura matricial do núcleo comum, com o cruzamento das áreas de abrangência do GPP, exceto a GR, com os seguintes critérios: desenho institucional; cultura organizacional; planejamento, controle e avaliação; articulação intergovernamental e interinstitucional; disponibilidade de recursos; qualificação de gestores e técnicos municipais; controle gerencial; e participação, controle social e transparência.

A GP foi excluída por ainda ser realidade distante do atual padrão da gestão municipal. A GC foi a área que sofreu maior alteração em relação à metodologia GPP. Nesta, a parte que tratava de capital financeiro foi suprimida, por não ser uma prática dos municípios brasileiros, permanecendo a parte relacionada a capital físico, patrimônio e infraestrutura, e passando a se chamar gestão de capital e infraestrutura (GCI) para melhor refletir essas alterações. Como os municípios não possuem estrutura única para a gestão do capital físico, ou seja, esta se encontra distribuída em diferentes áreas da administração pública local, os aspectos relacionados à estrutura da GCI foram omitidos da pesquisa.

8. Realizado no Ipea, em Brasília, nos dias 10 e 11 de setembro de 2009.

Após o primeiro *workshop*, passou-se para a etapa de elaboração de propostas de questões para compor o questionário, a partir dos cruzamentos do modelo matricial referido. Entretanto, foram observadas dificuldades na definição de alguns cruzamentos. A solução surgiu de discussões por *e-mails* e foi consolidada no segundo *workshop*,[9] resultando na estrutura final adotada. A nova matriz foi criada com base no cruzamento das mesmas quatro áreas do GPP, denominadas de blocos; porém, conectadas com as fases de gerenciamento de projetos: *i*) aspectos gerais ou iniciais, que trazem o desenho institucional, a disponibilidade de recursos físicos e financeiros e a qualificação dos gestores e técnicos municipais; *ii*) planejamento, considerando a articulação e o controle; e *iii*) execução, acompanhamento, controle e avaliação, abordando para estas fases a articulação, a transparência e o controle social e formal. Esta matriz é apresentada no anexo.

3.3 Determinação da amostra de municípios

Os municípios da amostra foram determinados em duas etapas. Na primeira etapa, definiu-se o número de municípios a serem visitados em cada estado participante. A quantidade de municípios de cada amostra estadual foi definida em reunião pelos coordenadores de cada equipe estadual, em função de limitações orçamentárias, de prazos e da necessidade de abranger as diferentes regiões dos respectivos estados. Ao longo do projeto, as amostras sofreram alguns ajustes, especialmente após o pré-teste, quando se pode estimar efetivamente o custo das visitas aos municípios. A tabela 1 apresenta a amostra de cada estado, com a quantidade total de municípios e o percentual de participação em relação ao total do estado.

TABELA 1
Tamanho da amostra de cada estado

UF	Amostra	**Total**	%
AL	21	**102**	20,6
ES	24	**78**	30,8
PA	13	**143**	9,1
PB	23	**223**	10,3
PR	40	**399**	10,0
RJ	23	**92**	25,0
SP	50	**645**	7,8
Total	**194**	**1.682**	**11,5**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração dos autores.

9. Realizado no IJSN, no Espírito Santo, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009.

Na segunda etapa, realizou-se a seleção dos municípios por meio de amostragem aleatória estratificada e estratos certos. A amostragem aleatória estratificada utilizou as variáveis municipais de produto interno bruto (PIB) *per capita* e população. A equipe do Ipea realizou amostragem aleatória estratificada para cada estado, utilizando o método de alocação de Neyman.[10] Primeiramente, os municípios foram agrupados por cada estrato, formado pelo cruzamento de quatro faixas populacionais – até 20 mil habitantes, de 20 mil a 100 mil habitantes, de 100 mil a 500 mil habitantes e mais de 500 mil habitantes – e duas faixas de PIB *per capita* – menor e maior em relação à média estadual de PIB *per capita*. Essas variáveis foram escolhidas por serem normalmente utilizadas como critérios de políticas governamentais e se adequarem como *proxies* para um padrão de gestão pública municipal. Foram utilizadas as estimativas municipais do IBGE para 2006.

TABELA 2
Total de municípios, amostra definida e amostra efetivamente coletada por estratos – faixa populacional e comparação com o PIB *per capita* do estado

UF	Até 20 mil habitantes		De 20 mil a 100 mil habitantes		De 100 mil a 500 mil habitantes		Mais de 500 mil habitantes	
	Menor[1]	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior
AL	59·8·7	4·1·1	31·6·6	6·5·5	0	1·1·1	0	1·1·1
ES	42·8·8	2·1·1	21·4·7	4·6·4	7·2·2	2·3·2	0	0
PA	43·4·2	6·1·3	72·5·2	12·15·5	7·1·0	2·2·1	0	1·1·0
PB	189·33·16	5·6·1	23·5·3	3·10·1	0	2·1·2	0	1·1·0
PR	281·31·21	31·9·5	60·8·5	11·1·1	5·1·1	9·9·7	0	2·1·0
RJ	24·2·5	4·10·3	31·3·7	6·9·3	16·2·2	7·4·3	2·1·0	2·1·0
SP	358·19·15	41·16·12	149·8·6	24·11·10	49·3·2	15·5·3	2·1·1	7·1·1

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Comparação do PIB *per capita* do município em relação à média estadual do PIB *per capita*.
Obs.: Os pontos intermediários separam as seguintes informações: total de municípios, amostra definida e amostra efetivamente coletada.

Os valores das células representam, respectivamente, total de municípios, amostra definida e amostra efetivamente coletada por estrato. Nas situações em que o valor da amostra ótima foi superior ao número de municípios do estrato, devido ao desvio-padrão elevado, as equipes foram instruídas a ajustar as quantidades com outros estratos.

10. Para mais informações sobre o método, consultar capítulo 5 de Scheaffer, Mendenhall e Ott (1996).

Na aplicação dos questionários, foram observadas diversas dificuldades que acabaram por afetar o tamanho final da amostra. Apesar da existência de normas[11] que obrigam os municípios a disponibilizar as informações, observa-se falta de interesse e até mesmo desconfiança por parte dos gestores locais em disponibilizar as informações das prefeituras.

Nos capítulos seguintes, para melhorar a consistência e facilitar a apresentação das informações, os municípios foram agrupados em apenas três faixas populacionais: pequenos (até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 100 mil habitantes) e grandes (mais de 100 mil habitantes); e ignorou-se a separação relativa ao PIB *per capita*.

3.4 Elaboração e aplicação do questionário

Após a definição da estrutura do projeto, as equipes formularam questões fechadas e abertas para compor o núcleo do questionário, de acordo com os critérios apresentados na seção 3.2. Essas questões foram enviadas à equipe do Ipea para seleção prévia. Foram escolhidas cerca de 100 questões do total de 981 enviadas. As 981 questões estavam distribuídas da seguinte forma: 293 no bloco de gestão financeira, 202 no bloco de gestão de capital e infraestrutura, 269 no bloco de gestão de pessoas e 201 no bloco de gestão de tecnologia da informação. Além disso, 16 questões de identificação da prefeitura, do entrevistado e do entrevistador fizeram parte do questionário.

As questões selecionadas foram apresentadas no segundo *workshop*[12] para discussão, em que foi organizada a primeira versão do questionário,[13] com questões fechadas. Essa versão passou por nova rodada de discussão por intermédio do grupo de *e-mails* e, no início de fevereiro de 2010, resultou na segunda versão do questionário. Foram introduzidas alterações na organização dos blocos, incluindo-se na estrutura final as fases de gerenciamento. Em algumas questões, foram acrescentadas respostas abertas para captar, ainda no pré-teste, possíveis respostas não previstas nesta fase de formulação do questionário.

Na etapa do pré-teste, foram selecionados em torno de três municípios por equipe das respectivas amostras para a aplicação do questionário piloto. A aplicação seguiu o roteiro elaborado previamente, uniforme para todas as instituições, com as seguintes etapas: *i*) levantamento das informações municipais e da prefeitura; *ii*) contato telefônico; *iii*) envio da carta de apresentação do Ipea e do questionário com as respostas omitidas; e *iv*) aplicação dos questionários por entrevista. Foram selecionados os gestores públicos municipais como público-alvo da aplicação.

11. Algumas normas sobre o assunto: Art. 5, inciso XXXIII, da CF/88; Lei nº 11.111/2005; Decreto nº 1.171/1994; Lei Complementar nº 101/2000; e Decreto nº 7.185/2010.

12. Realizado no IJSN, no Espírito Santo, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009.

13. A formatação do questionário teve como base os questionários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)/IBGE e Medeiros (2005).

Os resultados do pré-teste foram analisados pelas equipes e as modificações foram incorporadas ao questionário no terceiro *workshop*.[14] A versão definitiva do questionário ficou pronta em março de 2010 e sua aplicação ocorreu ao longo dos três meses seguintes, conforme o mesmo roteiro de aplicação do pré-teste. Os resultados foram então enviados ao Ipea, que os consolidou em um banco de dados e selecionou as tabulações que seriam analisadas pelas equipes estaduais. Estes relatórios foram apreciados pela equipe do Ipea e posteriormente apresentados na segunda etapa do Seminário ProRedes, realizada nos dias 2 e 3 de agosto de 2010 na sede do Ipea em Brasília.

4 RESULTADOS GERAIS DO PROJETO

Nesta seção, busca-se um olhar panorâmico sobre cada uma das áreas de gestão pesquisadas. O intuito é não apenas ter comparações entre as realidades estaduais da gestão municipal, mas também identificar padrões entre a escala populacional dos municípios e as características das prefeituras. Isso fornece ideia geral dos perfis das prefeituras para que se tenha um parâmetro mais claro para avaliar a situação de cada estado no tocante a suas prefeituras.

Vale lembrar que tal análise impõe cuidados redobrados. As amostras foram definidas para cada um dos estados e, conforme já apresentado na seção 3, algumas equipes estaduais apresentaram problemas que as impediram de completar todas as informações sobre os municípios incluídos na amostra. Isso tornou a representatividade de algumas faixas populacionais questionável em alguns estados. Por essa razão, optou-se por análise geral em vez da utilização de processos estatísticos sofisticados. A despeito destas limitações, essa visão ampla e comparativa destaca os pontos de convergência e divergência entre as experiências estaduais quanto à gestão municipal.

É desnecessário afirmar que esta seção não substitui a leitura dos capítulos estaduais, uma vez que estes apresentam recortes específicos, mais aprofundados e que se valem também do conhecimento local dos pesquisadores.

4.1 Gestão financeira

Em termos gerais, a existência de uma estrutura organizacional pode significar maior estabilidade para a área e contribui para garantir a continuidade das atribuições e das atividades em períodos de mudança política e administrativa. A dimensão hierárquica, ou a relevância que uma área tem na gestão pública, avaliada a partir de sua posição no organograma do governo municipal,[15] pode

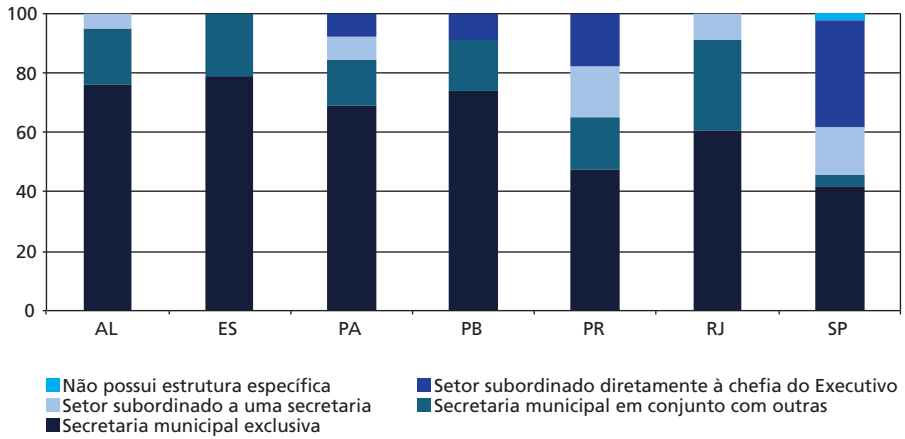
14. Realizado no Ipea, em Brasília, nos dias 18 e 19 de março de 2010.

15. Vale notar que, no questionário da pesquisa, tem-se o organograma de cada uma das prefeituras da amostra. Tal informação será examinada em estudos posteriores.

revelar a autonomia orçamentária e a capacidade de tomada de decisões. As áreas vistas como mais relevantes pelo gestor público tendem a se organizar na forma de uma secretaria exclusiva. Por outro lado, as áreas de menor interesse não chegam a receber estrutura institucional definida. Obviamente, deve ser considerado que as prefeituras de municípios com grandes populações tendem a ter estruturas administrativas mais complexas.

De acordo com esses pressupostos, percebe-se que a área de gestão financeira tem papel destacado na maior parte dos municípios, uma vez que em mais da metade das prefeituras da amostra existe uma secretaria exclusiva para a área. De acordo com o gráfico 1, em termos estaduais, os únicos casos em que tal fato não se verifica são Paraná e São Paulo, mas mesmo nestes a parcela de municípios que tem secretaria exclusiva é de 48% e 42%, respectivamente. Corroborando o que foi dito, em termos agregados, apenas na faixa dos municípios com menos de 20 mil habitantes – isto é, os ditos "pequenos" – não se observa a Secretaria de Finanças como forma organizacional prevalecente para as atribuições da gestão financeira.

GRÁFICO 1
Estrutura organizacional por estado – gestão financeira
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Os dados sugerem que a prática da terceirização também chegou à gestão financeira das prefeituras. Os pequenos municípios (43%) são aqueles que mais recorrem a serviços externos de contabilidade. Há também padrão regional bem definido. Nos estados do Nordeste, a parcela de municípios com serviços terceirizados parte de 71% em Alagoas e chega a 96% na Paraíba. Já em São Paulo, este valor é de apenas 10%. Nos municípios menos desenvolvidos, com menores dotações de pessoal qualificado, a gestão financeira é entregue a escritórios

especializados por vezes distantes da sede. Apesar de a terceirização poder ser defendida com base na eficiência e na flexibilidade, a gestão financeira terceirizada compromete a boa gestão municipal. Cerca de um quarto das atividades relacionadas à gestão financeira[16] são terceirizadas, mas – mais uma vez – existe diferença regional marcante. Enquanto no estado de São Paulo os municípios que terceirizam o fazem em média em apenas 6% de tais atividades, na Paraíba a parcela chega a 58%.

A tabela 3 apresenta análise cruzada das relações entre a posição da gestão financeira no organograma municipal e a questão da terceirização das atividades. Entre os municípios que têm secretaria exclusiva voltada para a gestão financeira, a terceirização é mais frequente. Por outro lado, para aqueles que não têm tal secretaria, o mais comum é não terceirizar. De início, imaginava-se que as prefeituras que mais terceirizassem a gestão financeira fossem aquelas que dessem menos importância ao setor. Os dados falseiam tal hipótese ao mostrar que exatamente naquelas em que existe secretaria exclusiva a terceirização é mais intensa. Seja qual for a explicação para tal fenômeno, é plausível afirmar que os 19% de prefeituras da amostra que não possuem secretaria exclusiva da área e terceirizam devem ser as que têm menor capacidade de enfrentar os desafios da boa gestão financeira.

TABELA 3
Relação entre presença de secretaria exclusiva de gestão financeira e terceirização para o total da amostra
(Em %)

	Terceirizam	Não terceirizam
Têm secretaria exclusiva	42	17
Não têm secretaria exclusiva	19	22

Fonte e elaboração dos autores.

A informatização dos processos possibilita a maior transparência nas ações do governo, além de permitir a integração das ações e da comunicação entre áreas e serviços. Portanto, esta pode refletir maior agilidade no atendimento de demandas internas e da população, bem como da prestação de serviços públicos. Em termos de modernização da gestão financeira, os dados mostram que a informatização já chegou à imensa maioria dos processos de gestão financeira e não mais se mostra como entrave decisivo. Mesmo no Pará, o estado com os piores resultados, em média 80% dos processos de gestão financeira são informatizados.[17]

16. As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do plano plurianual (PPA), elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos.

17. Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

Quão preparados são os funcionários ligados à área de gestão financeira? Em geral, nota-se ampla discrepância regional. A pior situação é a de Alagoas, em que cerca de um em cada cinco funcionários tem apenas até o nível fundamental. Por outro lado, cerca de 50% dos ocupados na prefeitura do Rio de Janeiro e do Paraná possuem ao menos nível superior.

Ainda no tocante aos recursos humanos da área de gestão financeira, há uma lacuna notória no treinamento e na qualificação dos funcionários. Na maioria das prefeituras de quase todos os estados, não existem programas neste sentido. Apenas no Paraná tal valor chega a 63% e o grande *outlier* é São Paulo, em que 96% das prefeituras realizam programas de qualificação e treinamento na área.

Aproximadamente metade dos municípios da amostra afirma que elabora estudos socioeconômicos para orientar seu planejamento financeiro. Como não existe controle sobre a qualidade desses estudos, tal informação deve ser vista com cautela. Já em relação ao controle das operações financeiras, os municípios tendem a disponibilizar informações atualizadas de dotações orçamentárias para os gestores municipais (secretários e diretores). Em termos agregados, 90% dos municípios enquadram-se nesta categoria e os resultados são relativamente homogêneos em termos regionais.

Com alguma surpresa, os municípios mostram esforço tributário, ao menos se este for medido pela defasagem média da legislação da PGV, do cadastro de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da legislação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). No tocante à primeira variável, a defasagem foi de cerca de oito anos. Já no caso do cadastro do IPTU, houve alguma variação de acordo com a escala municipal. Os municípios do estrato médio apresentaram as maiores defasagens (6,6 anos), enquanto os de menor defasagem foram os grandes (4,3 anos). Quanto ao ISQN, a maior defasagem da legislação foi de 5,3 anos para os municípios pequenos. Existem, assim, evidências de que ao menos parte dos municípios da amostra fazem esforço tributário razoável.

No caso de déficit orçamentário, cerca de um terço dos municípios afirmam que tentam financiá-lo por meio do aumento da arrecadação. Cerca de 40% responderam que tentam sanar tais déficits mediante aumento das transferências voluntárias. Nesse sentido, pesquisas empíricas mais profundas utilizando os dados contábeis municipais disponíveis no Finanças do Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2010) seriam recomendáveis para verificar se os fatos corroboram tais afirmações.

Surpreende o grau de participação popular que os respondentes afirmaram haver. Mais de dois terços dos municípios brasileiros asseguraram que a sociedade civil participa da elaboração do PPA e do orçamento. No Pará, 11 dos 13

municípios da amostra disseram que seu PPA envolvia tal participação.[18] Ao que parece, o entendimento sobre o que vem a ser a participação da sociedade varia nas regiões brasileiras. De qualquer forma, mesmo que a participação popular efetiva esteja superestimada, as evidências indicam que tal fenômeno é cada vez mais presente nas prefeituras.

4.2 Gestão de capital e infraestrutura

Dados recentes mostram que os municípios são responsáveis por mais de 40% da formação bruta de capital fixo (FBCF) brasileira, o que os faz a esfera governamental com maior parcela no investimento (AFONSO; JUNQUEIRA, 2009). Além disso, é essa rubrica que garante a base para o desenvolvimento futuro dos municípios. Apesar dessa importância, tal dimensão da administração municipal não recebe a atenção devida nem dos pesquisadores nem da opinião pública.

Dos municípios da amostra 75% afirmam ter equipe responsável pelo *planejamento* dos investimentos. Não existe padrão nítido neste aspecto em relação à escala municipal. Contudo, a tabulação dos dados por estado mostra que os valores variam de 63% para o Espírito Santo a 87% para a Paraíba. Em relação à existência de equipe responsável pelo *acompanhamento* dos investimentos, os valores são, em geral, ainda mais altos.

Salta aos olhos que a área gestão responsável por capital e infraestrutura seja aquela em que a escolaridade dos ocupados é tão baixa. No Pará, 70% dos envolvidos têm até o nível fundamental. Mesmo nas prefeituras do Rio de Janeiro e do Paraná, que em outras áreas possuem indicadores razoáveis de escolaridade, na área sob escopo, os indicadores apresentam mão de obra pouco qualificada.

Como são definidas as prioridades para os investimentos? Para investigar esta questão, o questionário apresentou opções não exclusivas de resposta. Em geral, as duas fontes mais frequentes – mais de 90% dos municípios se enquadram neste âmbito – foram *decisões do prefeito* e *demanda da população*. Em ambos os casos, a variação regional e por escala populacional não parece ser relevante.

Ao contrário do esperado, também não se percebe tendência regional clara na parcela de municípios que afirmaram elaborar estudos técnicos para as decisões de investimento. No Rio de Janeiro, 91% dos municípios enquadraram-se nesta categoria e, no outro extremo, São Paulo possui apenas 64% das prefeituras afirmando o mesmo.

A resposta *participação das entidades sociais* cresce com a escala municipal. Nos municípios pequenos, apenas 57% afirmam que este instrumento existe, enquanto nos municípios maiores tal valor chega a 76%. A abertura dos dados

18. O capítulo elaborado pelo IDESP (Pará) avança nessa questão e alerta para os cuidados necessários para a correta compreensão dos dados.

por estado mostra discrepância ainda maior. Na Paraíba, apenas 44% dos municípios responderam que tais entidades participam, enquanto em Alagoas e Pará tais valores chegam a 81% e 85%, nesta ordem.

A gestão democrática reaparece de outra forma. A participação da população na escolha dos investimentos é de 93% nos municípios grandes e de 77% nos municípios pequenos. Essas evidências desafiam a visão do senso comum de associar a menor escala com gestões mais participativas ou democráticas. Volta-se a esta questão mais adiante.

A presente pesquisa também averiguou os documentos que servem de subsídio para o planejamento. Foram revelados alguns pontos importantes. Como se sabe, o Estatuto das Cidades tornou obrigatório o plano diretor para municípios maiores do que 20 mil habitantes. Mesmo assim, um terço das prefeituras de municípios de até 20 mil habitantes afirmou que se baseiam em tal plano para subsidiar esses investimentos. Isso sugere que as práticas dos municípios maiores têm chegado aos pequenos. Os dados também mostram que o plano estratégico ainda é privilégio dos municípios mais organizados e de maior porte: 63% dos grandes nele se baseiam, enquanto nos menores apenas 27% o consideram em seu planejamento de investimentos.

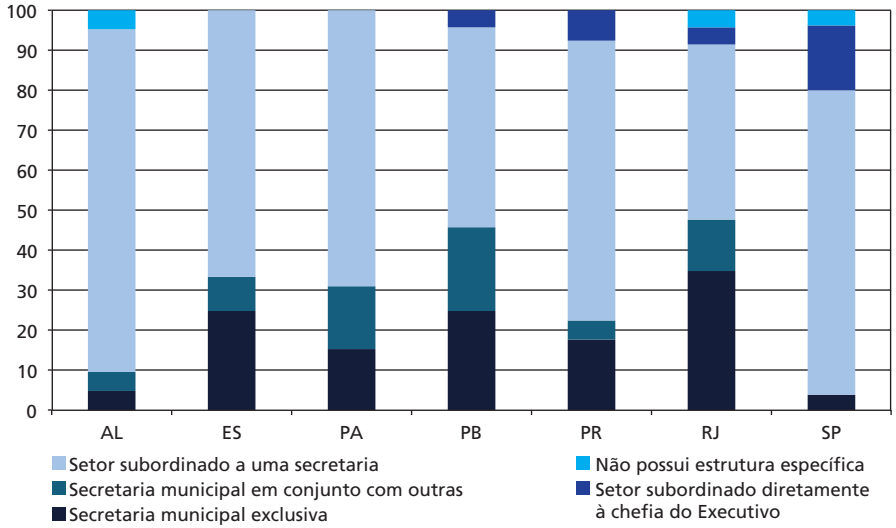
Estudos qualitativos mais aprofundados são necessários para examinar os meandros das decisões de investimento das prefeituras. As respostas afirmativas ao questionário podem encobrir processos decisórios bastante diversos entre os municípios.

4.3 Gestão de pessoas

A pesquisa revelou as amplas disparidades na forma como as prefeituras gerenciam seus recursos humanos. Apesar de terem seus gastos com pessoal limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as prefeituras apresentam outros aspectos diferenciadores no tocante à gestão de pessoas.

Em termos de estrutura, a gestão de pessoas tem uma secretaria exclusiva em pouco mais de um terço dos municípios grandes. Para as faixas dos pequenos e médios, uma secretaria exclusiva só existe em 14% e 12% das prefeituras, respectivamente. Isso sugere que a importância de área tão relevante ainda está abaixo do adequado. Conforme indica o gráfico 2, não há padrão regional claro. Afinal, prefeituras em estados tão díspares como São Paulo e Alagoas possuem parcela igualmente baixa de prefeituras dotadas de secretarias exclusivamente voltadas para a gestão de pessoas.

GRÁFICO 2
Estrutura organizacional por estado – gestão de pessoas
(Em %)

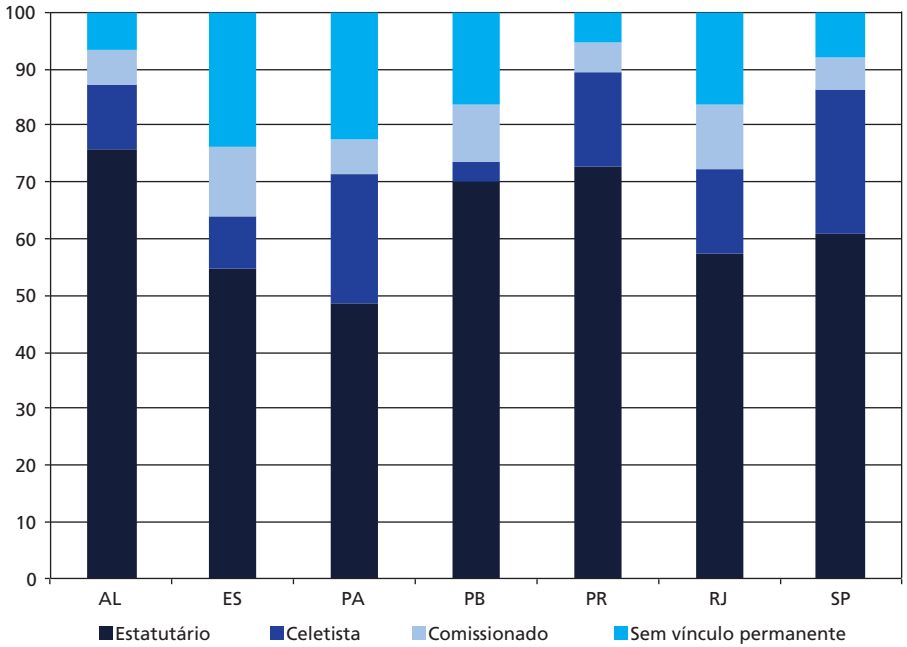


Fonte e elaboração dos autores.

Julgar, *a priori*, qual o perfil ideal dos recursos humanos municipais é tarefa questionável. Afinal, existem dilemas conhecidos entre incentivos, flexibilidade, estabilidade que – mesmo sem contar as restrições de ordem financeira – levam a escolhas distintas por parte das prefeituras. Conforme indica o gráfico 3, o primeiro fenômeno a se notar é que existe ampla variação estadual entre os perfis dos vínculos empregatícios. Os empregados estatutários são os mais presentes, mas sua participação vai de 55% para os municípios do Espírito Santo a 76% para os de Alagoas. O Espírito Santo chama atenção, mais uma vez, pela alta participação de cargos comissionados (12%).[19]

19. Os municípios da amostra que pertencem ao Rio de Janeiro também têm 12% de seus quadros como comissionados.

GRÁFICO 3
Pessoas ocupadas na prefeitura de acordo com o vínculo
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

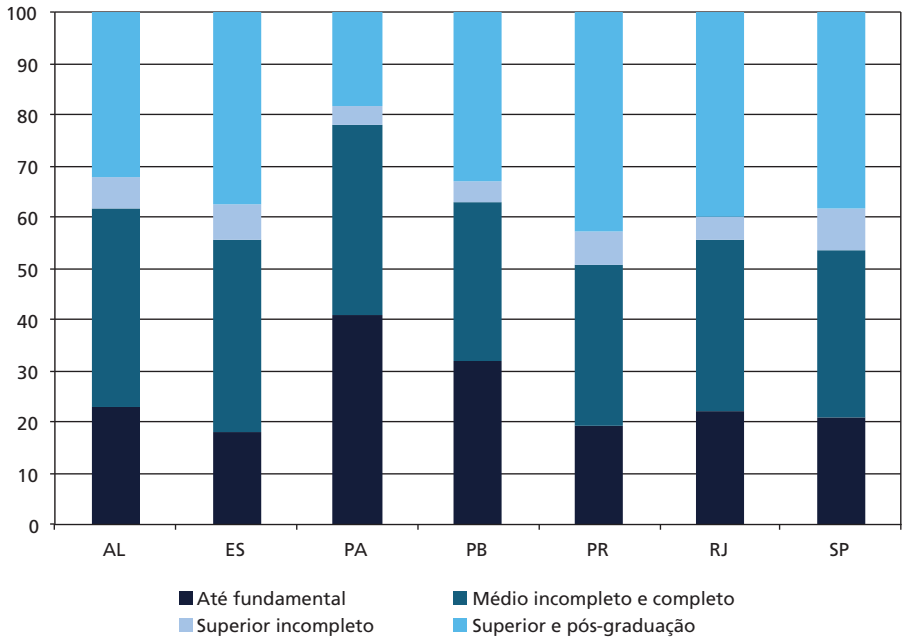
Ao se analisarem os dados dos funcionários de acordo com seu vínculo empregatício e por faixa populacional, nota-se verdadeiro contraste entre os municípios pequenos e os grandes. Enquanto aqueles têm 54% de seus funcionários estatutários e 11% em cargos comissionados, nos de maior porte tais percentuais chegam a 70% e 6%, respectivamente. Ao que parece, as prefeituras de maior porte têm maior estabilidade e precisam – ou desejam – recorrer com menor frequência a cargos comissionados para funcionários que não são de seus quadros permanentes.

Provavelmente por exigir maior proximidade com as atividades cotidianas da prefeitura, a gestão de pessoas mostrou-se menos sujeita a terceirização do que a gestão financeira. Foi na faixa de grandes municípios em que se obteve a maior fração de prefeituras (28%) que tinham alguma atividade terceirizada de gestão de pessoas. Mesmo entre estes, o percentual de atividades terceirizadas é muito baixo, não passando de 7% do total nas prefeituras dos municípios pequenos.[20]

20. As atividades pesquisadas foram: geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos.

A análise do capital humano das prefeituras revela fatos inesperados e importantes. O gráfico 4 e a tabela 4 mostram que as desigualdades de capital humano observadas entre a população dos estados não é totalmente refletida nos quadros das prefeituras. Somando-se as participações de graduados e pós-graduados no total de funcionários das prefeituras, chega-se a valores que variam de 18% para o Pará a 43% para o Paraná. É fato digno de nota que Alagoas e Paraíba têm percentuais de funcionários com pelo menos nível superior de 32% e 33%, valores inferiores aos observados em São Paulo, mas que não refletem completamente as discrepâncias regionais de escolaridade. Em síntese, as prefeituras da amostra possuem mão de obra mais qualificada que a média dos estados em que se localizam, conforme pode ser observado na tabela 4. Além disso, nas regiões mais pobres, as prefeituras conseguem atrair funcionários mais qualificados. Aparentemente, isso pode ser explicado pelo fato de essas regiões apresentarem menos oportunidades no setor privado.

GRÁFICO 4
Pessoas ocupadas na prefeitura segundo grau de instrução
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

TABELA 4
Comparação entre a escolaridade dos funcionários das prefeituras e da população entre 25 e 65 por estado
(Em %)

UF	Funcionários das prefeituras da amostra com ao menos nível superior	População entre 25 e 65 anos com ao menos nível superior
AL	32	7
ES	37	12
PA	18	7
PB	33	9
PR	43	16
RJ	40	18
SP	38	18

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009/IBGE e dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Segundo as respostas do questionário, as demandas por criação de vagas nas prefeituras, qualquer que seja o porte municipal, ocorrem por demandas das secretarias. As informações advindas de parâmetros de políticas setoriais só são mais frequentes nos municípios de maior porte, em que 52% os consideram nas decisões por mais vagas.

Uma das informações que indica o quanto ainda falta avançar em termos de gestão de pessoal é a ausência de Plano de Cargos e Salários (PCS) e Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR) nas prefeituras. Mesmo nos municípios de maior porte, aproximadamente 48% não possuíam o primeiro e 34% não possuíam o segundo.

A capacitação continuada dos profissionais pode indicar maior preocupação com a qualificação do quadro de pessoal. *Grosso modo*, as prefeituras parecem ter avançado na questão de cursos de capacitação e participação. Nas grandes, 83% afirmam realizar a capacitação dos funcionários e mesmo nas pequenas tal valor é de 63%.

No tocante à existência de canais de participação dos funcionários, são os maiores municípios que apresentam melhores resultados (66%), mas, mesmo na faixa dos pequenos municípios, a frequência de tal participação é considerável (44%). É interessante que escalas municipais maiores tendam a apresentar maior participação, contrariando – mais uma vez – o senso comum, o qual esperaria que isso fosse observado nas prefeituras menores.

Com a capacitação, torna-se mais fácil a adoção de procedimentos inovadores por parte de pessoal mais preparado e atualizado, no intuito de melhor atender às demandas de trabalho, bem como de promover a melhoria contínua dos serviços públicos.

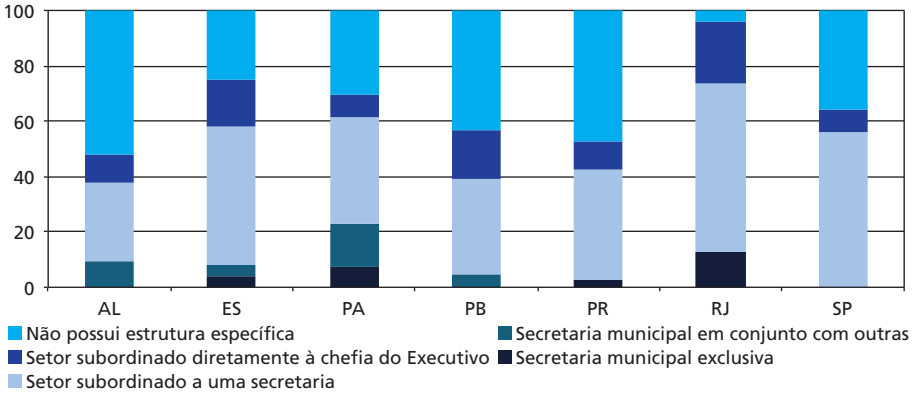
Esse padrão observado intramuros da prefeitura se repete em suas relações com os cidadãos. Aproximadamente 63% dos municípios grandes têm instrumentos de atendimento ao cidadão, enquanto nos pequenos esse valor só chega a 28%. No mesmo sentido, 69% das prefeituras da faixa dos grandes municípios têm ouvidoria pública e só 8% dos pequenos a possuem. Poder-se-ia argumentar que as formas citadas de participação seriam desnecessárias nas prefeituras pequenas, pois sua escala favoreceria mecanismos de "voz" informais (HIRSCHMAN, 1970). Contudo, a não institucionalização de processos participativos os torna frágeis, uma vez que estarão sujeitos às idiossincrasias dos gestores municipais em ouvir ou não a sociedade e seus próprios funcionários.

4.4 Gestão de tecnologia da informação

Sobre a estrutura organizacional da área de gestão de tecnologia da informação, os principais fatos estilizados são: *i*) nas prefeituras pequenas, o setor não possui estrutura institucional exclusiva; *ii*) nas prefeituras de municípios médios e grandes, o mais frequente é observar o setor de TI como setor subordinado a outra secretaria; e *iii*) secretarias exclusivas de TI ainda são um fenômeno raro, sendo observado em apenas seis dos municípios da amostra.

O gráfico 5 indica que três desses municípios estão localizados no estado do Rio de Janeiro. Este gráfico sugere a ausência de um perfil regional na distribuição desta variável, uma vez que, por exemplo, Alagoas e Pará, estados díspares em diversas dimensões, possuem perfis assemelhados. Poder-se-ia argumentar, pois, que não é garantido que uma secretaria exclusiva de TI seja a melhor forma organizacional para a área.

GRÁFICO 5
Estrutura organizacional por estado – gestão de TI
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Das áreas analisadas, é na gestão de TI em que a terceirização é mais intensa. No geral, a terceirização de alguma atividade de TI é observada por volta de metade dos municípios da amostra e, entre estes, em média metade das atividades de TI listadas são terceirizadas.[21] Neste caso, a terceirização de diversas atividades parece fazer mais sentido, uma vez que os baixos custos de transação favorecem que se recorra ao mercado para serviços de TI específicos. Ou seja, busca-se a terceirização, porque seria ineficiente incorporar à estrutura administrativa da prefeitura serviços de TI esporádicos e padronizados.

Como era de se esperar, é na área de gestão de TI em que os indicadores de escolaridade são mais elevados. São raros os funcionários que possuam apenas o nível fundamental. No Espírito Santo e em São Paulo, mais da metade dos funcionários tem ao menos nível superior. Os municípios de Alagoas são, em certa medida, *outliers*, pois se, por um lado, todos os funcionários têm mais do que o nível fundamental, por outro, apenas cerca de 21% possuem nível superior ou pós-graduação.

O questionário mostrou que a imensa maioria dos processos já se encontra informatizado nas áreas de gestão de pessoas e financeira. O estudo examinou ainda outras 23 atividades de responsabilidade da prefeitura e averiguou qual a parcela estava *totalmente* informatizada. Os resultados indicam prefeituras bastante modernas, haja vista que, mesmo na faixa dos municípios pequenos, mais de 70% de tais atividades são integralmente processadas com as ferramentas de TI.

21. Os aspectos passíveis de serem terceirizados foram os seguintes: manutenção de equipamentos; gerenciamento/suporte de rede; locação de equipamentos; desenvolvimento de sistemas; desenvolvimento de *web site* da prefeitura; e manutenção corretiva, preventiva e evolutiva.

O ponto em que as prefeituras pequenas ainda estão muito atrás refere-se aos serviços oferecidos pela internet. Enquanto apenas uma média de 27% dos 22 serviços questionados está disponível pela rede nesta faixa, os cidadãos de municípios grandes têm acesso a quase 73% de tais atividades na internet.

A pesquisa também observou o alcance de conectividade dos computadores da própria prefeitura quer à internet, quer à rede local. Existe notável variação regional. Enquanto no Pará cerca de 70% dos computadores estão conectados à rede mundial, no Paraná apenas menos de 2% *não* estão ligados a tal rede. No tocante à conexão à intranet, a mesma desigualdade regional se mostra. Enquanto na Paraíba apenas 15% das prefeituras têm todos os computadores ligados à rede local, tal valor alcança 54% em São Paulo.

Conforme será visto nos próximos capítulos, existe um problema grave no planejamento de longo prazo do setor de TI no tocante a atualização de *hardware* ou *software*, capacitação e infraestrutura de redes e seguranças. Este problema é, em geral, mais grave nos municípios menores, em que é comum não haver qualquer planejamento nestas atividades. Mesmo nos municípios grandes, cerca de 30% afirmam não ter qualquer planejamento na área de atualização de *hardware* ou *software*.

As práticas de gestão de segurança dos dados ainda estão muito aquém do recomendado. Apenas 66% das prefeituras afirmam fazer *back up* diário das informações. Apenas 16% das prefeituras realizam o *back up* da forma semanal ou mensal. Os demais fazem cópias de segurança em períodos menos frequentes do que bimestrais ou sem regularidade. No geral, a visão que se tem sobre a gestão de tecnologia da informação nas prefeituras da amostra sugere uma área em que muito se avançou. Porém, ainda falta aproveitar o potencial que a área de TI oferece, tais como as práticas corretas de segurança de dados e os serviços via internet oferecidos à população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A boa prática científica nunca fornece todas as respostas e muito menos é capaz de afirmações definitivas e inquestionáveis. Ao longo de cada uma das fases desta pesquisa, novas perguntas e inquietações surgiram para os envolvidos. Outras questões exigirão novas investigações qualitativas, uma vez que certos aspectos não são capturados pelos dados e questionários usuais. Ao longo dos capítulos deste livro, os pesquisadores estaduais detalham os temas que demandam maior aprofundamento.

A partir do sólido banco de dados construído, muitas questões de pesquisa poderão ser examinadas com mais detalhes, tanto por meio de técnicas simples de exploração dos dados quanto por métodos quantitativos mais sofisticados. Há

ainda imenso potencial de avanço no conhecimento mediante a combinação do banco de dados gerado com os da MUNIC/IBGE e os de finanças públicas municipais, disponível no FINBRA/STN.

Optou-se por não arriscar, neste primeiro capítulo, recomendações específicas sobre formas de melhorias da gestão municipal. As experiências e o conhecimento local das equipes estaduais tornam-nas mais aptas para identificar lacunas e formular políticas adequadas. Esses resultados serão apresentados, por cada instituição estadual, nos capítulos seguintes.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferências de renda. *In*: FORUM OF FEDERATIONS E AS FAZENDAS ESTADUAIS BRASILEIRAS (CONFAZ) (Org.). FÓRUM MUNDIAL SOBRE FEDERALISMO FISCAL, 14-15 dez. 2005. Fev. 2006.

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, G. G. Investimento público no Brasil é mais municipal que federal. **Revista de Administração Municipal**, ano 55, n. 272, p. 18-25, 2009.

ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.

BOUERI, R. A Lei de Responsabilidade Fiscal como coordenadora do desempenho fiscal dos municípios brasileiros. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. **Responsabilidade na gestão pública**: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 145-169. (Série Avaliação de Políticas Públicas, v. 2).

BOUERI, R. *et al*. A CF/88 e o federalismo fiscal. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R.; MOTTA, D. M. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. p. 61-89. v. 2.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Secretaria do Tesouro Nacional**: estados e municípios, [s.d.]. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios>. Acesso em: out. 2010.

CASTRO, K. P.; AFONSO, J. R. Gastos sociais no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal. **Revista Abrasco**, v. 1, n. 1, p. 34-56, 2009.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 706).

GOVERNMENT PERFORMANCE PROJECT. **Paths to performance in state and local government**: a final assessment from the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 2003.

INGRAHAM, P. W. Studying State and Local Management Systems: why we need to do it. *In*: _____. **In Persuit of Performance**: management systems in state and local government Baltimore, Maryland, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2007. p. 1-14.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty**: responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge: Harvard University, 1970.

MEDEIROS, M. **Questionários**: recomendações para formatação. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1063).

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brasil**: some facts of the nineties. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 854).

REZENDE, F. **Federalismo fiscal**: novo papel para estados e municípios – o município no século XXI – cenários e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Cepam, 1999. p. 87-96. v. 1.

_____. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Doc. Aportes Adm. Pública Gest. Estatal**, 9, 2007.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira**: fatos, desafios e perspectivas. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

SCHEAFFER, R. L.; MENDENHALL, W.; OTT, R. L. **Elementary Survey Sampling**. 5. ed. Duxbury, 1996.

THE PEW. **Charitable Trusts**, [s.d.]. Disponível em: <www.pewcenteronthestates.org>. Acesso em: set. 2010.

ANEXO

QUADRO 1
Critérios utilizados na construção dos questionários da pesquisa, por áreas da gestão e etapas de gerenciamento de projetos

Etapas	Áreas da gestão			
	Financeira	Capital e infraestrutura	Pessoas	Tecnologia da informação
Aspectos gerais – inicial	• Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais	• Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais	• Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais	• Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais
	–	–	• A AP tem estrutura de serviço público que apoia a sua capacidade de atingir seus objetivos de força de trabalho	• Os sistemas de TI da AP formam arquitetura coerente • A AP pode obter os sistemas de TI necessários em tempo hábil
Planejamento	• Articulação • Participação social	• Articulação • Participação social	• Articulação	• Articulação
	• A AP tem perspectiva plurianual do orçamento • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados	• A AP realiza análise minuciosa das necessidades futuras • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados	• A AP conduz análises estratégicas da necessidade presente e futura de pessoal • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados	• A AP realiza significativamente o planejamento plurianual de TI • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados
Acompanhamento, controle e avaliação	• Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social	• Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social	• Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social	• Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social
	• A AP tem controle apropriado sobre as operações financeiras • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possam medir o progresso em direção a resultados e realizações • Informação financeira suficiente está disponível aos agentes políticos, aos gestores e aos cidadãos • Os gestores utilizam os resultados de dados para elaboração de políticas e gestão e avaliação dos progressos	• A AP realiza a manutenção adequada dos bens de capital • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possam medir o progresso em direção a resultados e realizações • A AP monitora e avalia os projetos ao longo da sua implementação • Os gestores utilizam os resultados de dados para elaboração de políticas, gestão e avaliação dos progressos	• A AP é capaz de obter os empregados de que precisa • A AP é capaz de manter força de trabalho apropriadamente qualificada • A AP é capaz de motivar os empregados para realizar de forma eficaz as suas metas • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possam medir o progresso em direção a resultados e realizações • Os gestores utilizam os resultados de dados para elaboração de políticas e gestão e avaliação dos progressos	• O treinamento em TI é adequado • O sistema de TI suporta a habilidade da AP de comunicar e prestar serviços a seus cidadãos • A AP em geral e, no nível das agências, os sistemas de TI disponibilizam informações que apoiam de forma adequada as necessidades dos gestores e os objetivos estratégicos • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possam medir o progresso em direção a resultados e realizações • A AP pode avaliar e validar à medida em que os benefícios do sistema de TI justificar o investimento • Os gestores utilizam os resultados de dados para elaboração de políticas, gestão e avaliação dos progressos

Obs.: Em cada etapa, a linha superior contém os critérios definidos pelo grupo e a linha inferior, os critérios utilizados pelo GPP.
AP = Administração pública.

CAPÍTULO 2

FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL NO ESTADO DO PARANÁ*

Nadia Zaiczuk Raggio**
Ana Maria de Macedo Ribas***
Débora Zlotnik Werneck***
Maria de Lourdes Urban Kleinke***
Leonildo Pereira de Souza****
Greyce Umeki Hanashiro*****
Ricardo Kingo Hino*****

1 INTRODUÇÃO

Nesta introdução pretende-se traçar uma breve descrição dos municípios paranaenses selecionados, que responderam pelas principais características da atual gestão pública. Entende-se que as condições socioeconômicas e, ainda, o tempo médio de instalação dos municípios podem contribuir para que estes apresentem indicadores diferenciados relativos às capacidades técnicas e gerenciais, expressos pela incorporação dos instrumentos e processos de gestão.

No Paraná, a pesquisa Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal[1] foi realizada em 40 municípios, 10% do total do estado. De acordo

* A pesquisa Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal foi realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e coordenada pela Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea. Encontra-se inserida no Programa de Apoio a Redes de Pesquisas (ProRedes) e foi, simultaneamente, desenvolvida por seis outras instituições regionais: Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IDESP/PA), Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (Ideme/PB), Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN/ES), Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan/AL) e Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam/SP).

O presente estudo contém os resultados da pesquisa realizada em 40 municípios paranaenses, estruturada com objetivo de analisar o funcionamento e os principais gargalos que impedem o aprimoramento da gestão dos setores financeiro, de pessoas, de capital e infraestrutura e de tecnologia da informação.

Entendemos que o estudo não se esgota nesta pesquisa, uma vez que o conhecimento é uma construção permanente, mas que ele pode contribuir para estimular o debate e consolidar ações de fortalecimento municipal.

** Coordenadora e técnica do Ipardes.

*** Técnica do Ipardes.

**** Técnico do Ipardes.

***** Bolsista do PNPD/ProRedes.

1. Ao longo de sua realização, esta pesquisa contou com os seguintes colaboradores: Ciro Cezar Barbosa, Elaine Schraiber Trevisan, Elyane Neme Alves, Eloise Helene Hatschbach Machado, Emílio Kenji Shibatta, Francisco Carlos Sippel, Luiz Antonio Cortesi, Maria Salete Zanchet, Marina Maruyma Mori, Marino Antonio Castillo Lacay, Nelson Ari Cardoso e Vilmar Gross.

com o critério adotado[2] foram constituídos três grupos de municípios – pequenos, médios e grandes –, considerando o tamanho da população e a dinâmica econômica, referenciada pela renda *per capita*. Buscou-se também garantir representatividade geográfica, no sentido de contemplar as várias regiões paranaenses, conforme mostram o mapa 1 e gráfico 1.

Os 26 pequenos municípios possuem menos de 20 mil habitantes(hab.) e caracterizam-se por apresentarem o indicador de menor renda *per capita*, bem abaixo da média dos demais grupos. Eles representam 65% dos amostrados e abrigam uma população de 210 mil habitantes. Em 2007, os municípios apresentavam em média 8 mil habitantes, ou, de outro modo, do total, 16 deles encontravam-se com menos de 10 mil habitantes e parcela significativa da população, 40%, ainda era rural.

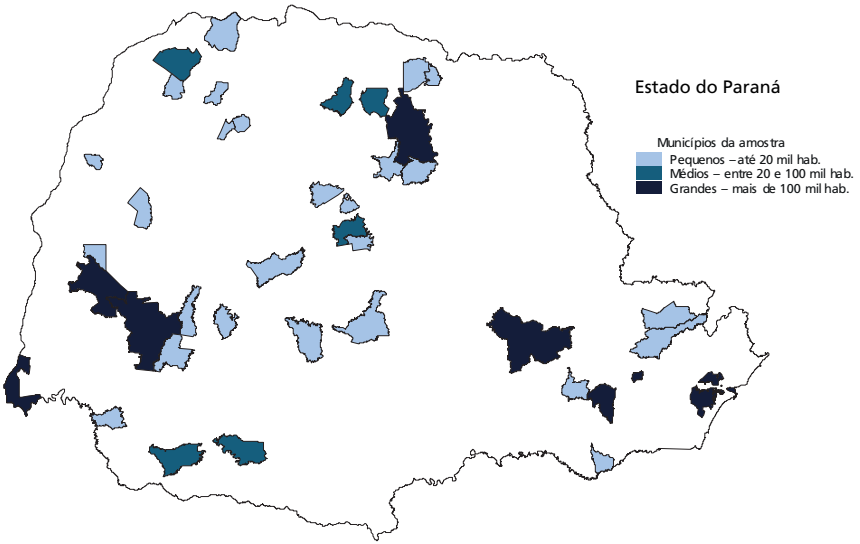
Esses municípios não se destacam pelo dinamismo econômico, ao contrário, estão basicamente assentados na atividade agropecuária tradicional ou intensiva de mão de obra. O setor urbano incorpora o comércio e serviços de produtos básicos, condições estas que explicam o papel destacado da administração pública municipal na geração de empregos. Nesse conjunto, é significativa a presença de municípios desmembrados recentemente; entre os 26, oito foram criados na década de 1990, contribuindo para um tempo médio de instalação de 40 anos.

Os seis municípios médios absorvem entre 20 mil e 100 mil habitantes, destacando-se, entre eles, um município que apresenta população e renda *per capita* mais elevadas em relação aos demais do grupo. Estes médios municípios representam 15% da amostra e absorvem 222 mil habitantes, sendo predominantemente urbanos (85,7%).

Esses municípios ocupam a posição de centros regionais na hierarquia urbana paranaense, pois possuem uma estrutura econômica mais consolidada, comparativamente aos pequenos, apoiada no desenvolvimento de setores integrados ao mercado estadual e nacional. Foram criados durante a última onda de colonização do estado, há cerca de 60 anos, ocupando áreas bastante produtivas devido à elevada qualidade das terras, a qual contribuiu, desde a origem, para a instalação de uma produção bastante dinâmica.

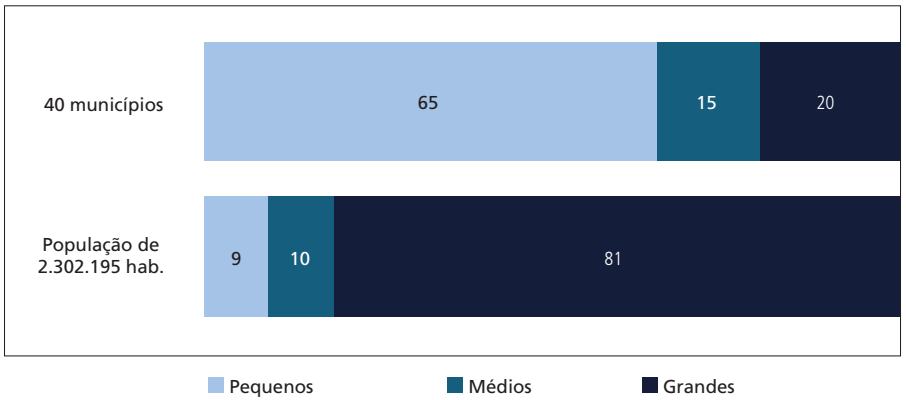
2. O processo de seleção foi definido e realizado pelo Ipea com objetivo de homogeneizar os critérios de seleção dos municípios entre os estados que integram a Rede Ipea/Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes).

MAPA 1
Localização dos municípios da amostra



Fonte: Base Cartográfica Sema 2007/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 1
Composição da amostra – Paraná, 2007
(Em %)



Fonte: Contagem da População 2007/IBGE.

Os grandes municípios se caracterizam por conter população de 100 mil a mais de 500 mil habitantes e, destacadamente, a maior renda *per capita*. Estes representam 20% dos municípios selecionados e somam uma elevada população

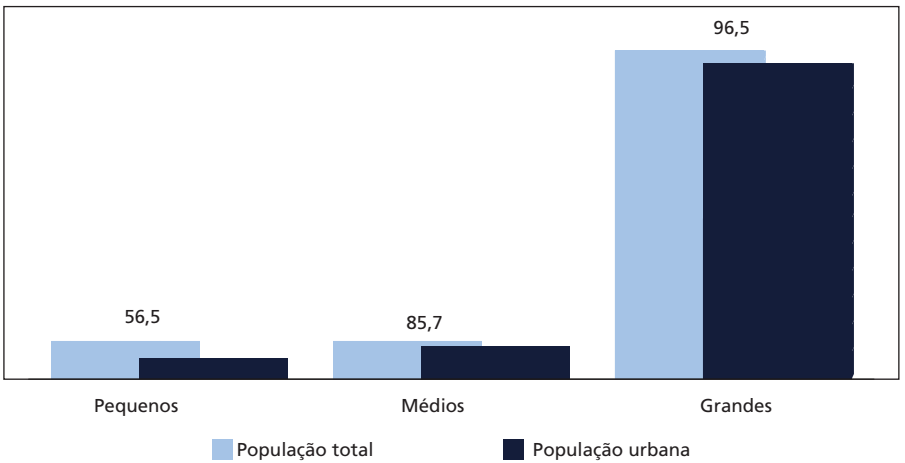
de 1.869 mil habitantes, fundamentalmente urbana (96,5%). O conjunto absorve dois municípios, entre os oito amostrados, que apresentam população em torno de 500 mil habitantes e encontram-se entre os maiores do estado (tabela 1 e gráfico 2).

TABELA 1
Perfil dos municípios amostrados – Paraná

Faixa populacional	População média em 2007	Renda *per capita* média em 2000 (R$ 1,00)	Tempo médio de instalação
Municípios pequenos	8.105	181,30	40
Municípios médios	37.067	257,58	57
Municípios grandes	233.633	322,58	118

Fontes: Contagem da População 2007/IBGE, Ipeadata 2000 e Base de Dados do Estado (BDEWeb 2010)/Ipardes.

GRÁFICO 2
Grau de urbanização – Paraná, 2007
(Em %)



Fonte: Contagem da População 2007/IBGE.

Quanto à estrutura produtiva, três se destacam por incorporarem economias bastante dinâmicas, pela presença das atividades portuária, polo petroquímico e agronegócio, que viabilizam uma elevada participação no produto interno bruto (PIB) e situam-nas entre as primeiras do estado. Outra característica está relacionada ao tempo médio de instalação, 118 anos, bem acima da média dos demais municípios selecionados, tempo que pode contribuir para assegurar a consolidação das estruturas econômica e de gestão pública.

A esses conjuntos de municípios foram sobrepostos os resultados da pesquisa relativos ao desempenho e funcionamento da gestão dos setores financeiro, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação (TI). Considerando que todas as administrações encontram-se premidas legalmente, no

sentido de incorporar as mudanças definidas e, ainda, os programas definidos pela União, a pesquisa deveria revelar elevada homogeneidade em relação ao desempenho da gestão pública, particularmente compromissada com a maior participação social e o controle dos investimentos e contas públicas.

Os vários indicadores resultantes da pesquisa, a seguir apresentados, apontam para a condição diferenciada, entre os conjuntos de municípios, em internalizar os instrumentos que qualificam a atual gestão pública. Os grandes municípios demonstram avanços no sentido de incorporar, de modo mais disseminado, os modernos instrumentos de gestão, comparativamente, ao conjunto dos demais municípios, embora estes já apresentem indicativos de alinhamentos na direção das mudanças. Também é perceptível que, independentemente do tamanho ou do tempo de criação dos municípios, os setores da administração apresentam limites ou avanços que os particularizam, possivelmente associados ao papel desempenhado no contexto da administração local.

Vale explicitar a condição mais consolidada e estruturada do setor de finanças, relativamente aos demais pesquisados, devido às suas diversas funções no sentido de viabilizar as ações e as atribuições da administração pública.

De modo geral, pode-se dizer que esse movimento de renovação da gestão pública municipal tem como marco as definições de descentralização estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e ganhou reforço particular com a institucionalização dos instrumentos de gestão de controle e participação social. Nesta perspectiva, novas mudanças continuam a serem incorporadas no sentido de consolidarem práticas que efetivem o fortalecimento da gestão municipal no exercício das transformações sociais.

2 GESTÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÃO SETORIAL

As prefeituras municipais, com a descentralização, definida constitucionalmente, sofreram profundas mudanças no sentido de assumirem atribuições antes de competência dos estados e da União, em especial a atenção aos serviços universais de saúde, assistência social e educação fundamental.

Até o momento, embora os processos de organização e financiamento desses serviços não estejam concluídos e permaneça a forte dependência dos municípios sobre definições de programas, políticas e financiamentos em relação à União, pode-se verificar avanços setoriais a partir de múltiplos resultados.[3]

3. Pode-se apontar a existência de vários indicadores de resultados, mas, considerando a temática da pesquisa, cabe destacar a evolução mais acelerada da incorporação dos modernos princípios e processos da gestão pública. Os setores da saúde, educação e assistência social se destacam como setores alinhados com os princípios constitucionais e formas de gestão pautadas, entre outros instrumentos, na participação do cidadão, nos conselhos gestores, na ampliação de mecanismos de controle e monitoramento, na transparência da gestão e na participação de outros entes no controle do serviço público (IBGE, 2008). Vale ressaltar, aqui, que não desconsideramos o possível caráter apenas formal destes instrumentos, em muitas circunstâncias, como já apontado em várias pesquisas.

Nesse sentido, os municípios paranaenses encontram-se, em relação a essas áreas, relativamente organizados e funcionando, dado o suporte das transferências de recursos financeiros da União e articulações de complementaridade com a esfera estadual. Tais condições os habilitam a cumprirem suas atribuições de estender os direitos de cidadania.

Já quanto aos setores de gestão financeira, capital e investimento, gestão de pessoas e tecnologia da informação, objetos deste estudo, pode-se entender que, diferente dos setores saúde, assistência social e educação apontados, estes são impulsionados, fundamentalmente, por decisão e capacidade dos governos locais. Ou ainda, que as formas de organização, funcionamento e controle destes setores são institucionalizadas, na medida em que surgem demandas e capacidade financeira que induzam e permitam processos de reconversão da "máquina" administrativa, consolidando a ação de um sistema articulado com responsabilidades vinculadas às políticas públicas.

A importância desta pesquisa está em revelar a existência de diferentes graus de organização da administração pública entre grupos de municípios e entre os próprios setores comprometidos com as atuações diferenciadas.

2.1 Gestão financeira

2.1.1 Aspectos gerais

A par do domínio de legislações e tecnologias aplicadas no exercício de controle e execução da receita e despesa das contas públicas municipais, cumpre ao setor financeiro a atividade de planejamento, avaliação de projetos, estudos de viabilidade financeira de ações e serviços do órgão público. Este papel tende a promover importante interação sistêmica com várias áreas da administração municipal e confere a este setor a particularidade de amplo conhecimento sobre as condições gerais da administração municipal no que se refere à expansão ou à restrição das atividades, bem como explica sua condição de setor relativamente mais estruturado.

TABELA 2
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira
(Em %)

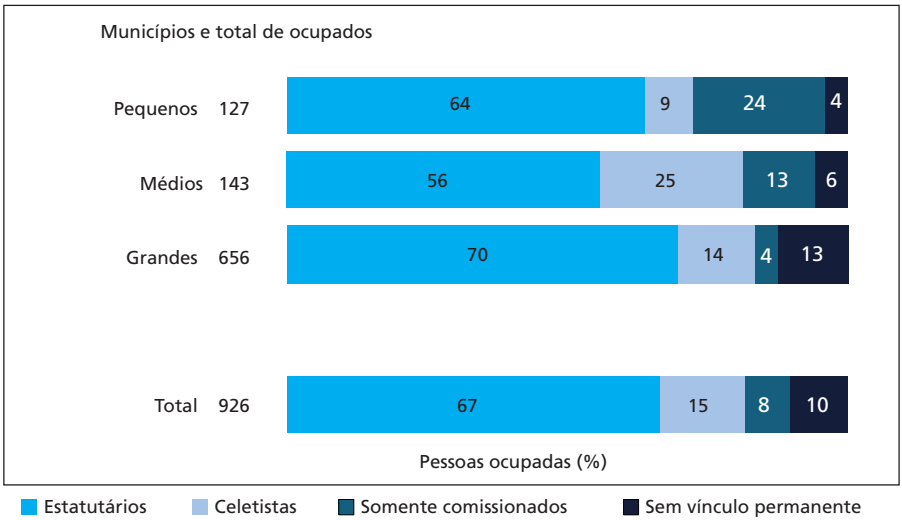
Faixa populacional	Estrutura				
	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	42,3	11,5	19,2	26,9	_
Médios	33,3	50,0	16,7	–	_
Grandes	75,0	12,5	12,5	–	_
Total	**47,5**	**17,5**	**17,5**	**17,5**	_

Fontes: Ipea e Ipardes.

A complexidade e a diversidade de processos assumidos por esse setor acabam definindo a instituição de secretarias exclusivas ou, em muitos casos, em conjunto com áreas afins, a exemplo do planejamento, administração e orçamento. Nos grandes municípios este processo é bem mais visível, com 75% deles com órgãos exclusivos. Este percentual eleva-se para mais de 80% nos grupos médios e grandes, ao se considerar a condição de secretaria exclusiva somada à de conjunto com outras áreas. Nos pequenos municípios, ainda se observam 27% de casos de subordinação direta à chefia do Executivo (tabela 2).

A gestão financeira distingue-se, entre os setores pesquisados, pelo maior número de funcionários, o que revela a importância desta função na estrutura da administração municipal.

GRÁFICO 3
Vínculo empregatício das pessoas ocupadas na gestão financeira



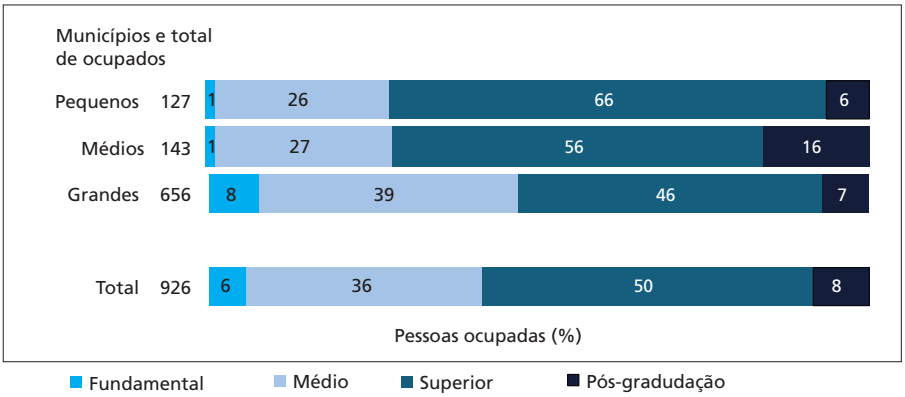
Fontes: Ipea e Ipardes.

Na composição do quadro de pessoal do setor prevalece a categoria de estatutários e celetistas, porém com peso significativo de comissionados e sem vínculo permanente. Esta composição parece se adequar à natureza estratégica desta área, que requer maior grau de manobra em termos de contratação de pessoas de confiança dos administradores. Esta situação se generaliza entre todos os tamanhos de municípios, o que pode fragilizar a estrutura do setor a cada mudança de gestão, em função do peso das categorias com vínculos mais flexíveis, comprometendo a possibilidade de continuidade da execução de projetos a cada mudança do Executivo municipal. Nos municípios pequenos a maior presença das categorias

de comissionados e sem vínculos pode estar associada à necessidade de suprir funções que requerem maior qualificação ou à de preencher cargos de confiança. Vale dizer que a proporção destas categorias ressalta frente à dimensão restrita do quadro total. Em relação aos municípios grandes sobressai a categoria de estatutários, reflexo de sua condição de estruturas mais antigas e consolidadas, enquanto os médios, se diferenciam com proporção mais significativa de celetistas, o que pode ser indicativo de contratações mais recentes, que se explicam pelo menor tempo de instalação (gráfico 3).

Quanto ao porte do setor financeiro, verifica-se que, enquanto a média de servidores entre os pequenos é de cinco pessoas, nos médios o total é cinco vezes maior e nos grandes 17 vezes maior, com média de 24 e 82 servidores, respectivamente.

GRÁFICO 4
Grau de instrução das pessoas ocupadas na gestão financeira



Fontes: Ipea e Ipardes.
Obs.: Os níveis de ensino compreendem a formação completa e incompleta.

O nível de qualificação do pessoal ocupado apresenta-se elevado no setor de gestão financeira, considerando a maior participação de servidores com ensino médio e superior, com a particularidade de melhor performance dos grupos de médios e pequenos municípios. Este perfil do quadro de pessoal ocupado pode ser interpretado como uma resposta ao caráter nevrálgico e à complexidade inerentes à gestão de finanças públicas (gráfico 4).

TABELA 3
Aspectos estruturais da área de gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Aspectos estruturais			
	Municípios com serviços externos de contabilidade	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários
Pequenos	34,6	16,8	96,9	53,9
Médios	–	6,3	96,7	83,3
Grandes	12,5	15,6	97,5	75,0
Total	**25,0**	**15,0**	**97,0**	**62,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do plano plurianual (PPA), elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

De modo geral os municípios encontram-se bastante estruturados quanto à realização de atividades próprias desse setor. Apenas entre os pequenos municípios uma parcela mais expressiva, 34,6%, informou contratar serviços externos de contabilidade. O nível de terceirização pode ser considerado reduzido, verificando-se os percentuais em proporções próximas para os grupos pequenos e grandes. Destaca-se que entre as atividades terceirizadas os pequenos contratam, sobretudo, a elaboração do orçamento e do PPA, enquanto nos grandes a contratação da elaboração do PPA foi observada para apenas três dos oito municípios. Nestes a terceirização tende a voltar-se para consultorias mais específicas. Chama atenção o comportamento divergente dos municípios médios em relação ao baixo grau de terceirização. Pode-se supor que uma heterogeneidade, dada pelo maior ou menor grau de estruturação econômica e social, contribua para administrações muito diferenciadas, condições menos perceptíveis nos grupos pequenos e grandes, possivelmente mais homogêneos[4] (tabela 3).

É importante notar a presença de investimentos na modernização dos serviços evidenciada pelo grau de informatização dos processos estratégicos executados pelo setor e pelos investimentos em qualificação de pessoal. Em todos os grupos de municípios, mais de 90% das atividades estão informatizadas e é bastante disseminada a prática de programas de capacitação e qualificação dos técnicos da área, sobretudo nos municípios maiores.

Uma possível explicação da disseminação desses avanços pode estar associada ao uso de *softwares* desenvolvidos para padronizar informações demandadas aos municípios por diversos órgãos, a exemplo do Tribunal de Contas e do Datasus.

4. Este comportamento divergente dos médios municípios será verificado em várias outras variáveis desta pesquisa.

Outro fator que impulsiona o uso da informática é a oferta crescente pelo mercado privado de *softwares* de administração pública. A difusão destas práticas eleva a incorporação e a necessidade de capacitação/qualificação dos servidores para viabilizar a aplicação dos novos produtos, internalizando o controle da execução e dos aumentos de produtividade dos serviços.

Esse processo de inovação tecnológica se realiza com a gradativa absorção dos novos conhecimentos e lógicas de implementação por servidores do quadro próprio, que em muitos casos já contam com o discernimento para identificação dos recursos mais adequados. Esta atuação pode ser considerada indicativa de um potencial de autonomia técnica das gestões. Contudo, não pode ser desconsiderado que a força do mercado ainda encontra-se muito presente na imposição de pacotes tecnológicos.

2.1.2 Planejamento e execução

Uma proporção elevada de municípios, principalmente médios e grandes, informa sobre a incorporação de estudos socioeconômicos para subsidiar o planejamento orçamentário. Contudo, na observação dos pesquisadores este quesito foi respondido de maneira pouco segura, na medida em que foi possível perceber relativo desconhecimento, por parte dos entrevistados, quanto à dimensão e ao significado de um estudo socioeconômico.

As relações do setor financeiro com os demais setores, no que se refere à disponibilização de informações atualizadas sobre as respectivas dotações para gerenciamento de suas despesas, apresentam-se bastante amplas e generalizadas para todos os grupos, confirmando os ganhos possibilitados pelo uso da informática.

TABELA 4
Planejamento orçamentário, acompanhamento e controle
(Em %)

Faixa populacional	Realizam estudos socioeconômicos	Disponibilizam informações de dotação	Possuem mecanismos de acompanhamento e controle		
			Despesa pessoal	Endividamento no curto prazo	Endividamento no longo prazo
Pequenos	42,3	92,3	100,0	57,7	88,6
Médios	66,7	83,3	83,3	50,0	66,7
Grandes	62,5	100,0	100,0	75,0	87,5
Total	**50,0**	**92,5**	**97,5**	**60,0**	**85,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Na gestão financeira, gradativamente vêm sendo incorporados mecanismos de acompanhamento e de controle das contas públicas, em especial pelos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que busca disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo mais responsabilidade aos seus gestores. A aplicação dos inúmeros

instrumentos desta lei tem obrigado as prefeituras a procedimentos mais rigorosos de organização e sistematização de seus registros com ganhos no controle do déficit e no acompanhamento e controle da execução orçamentária, incrementando a capacidade da gestão municipal. Cabe apontar que a organização das informações facilita sua disponibilidade pública atendendo aos requisitos de transparência (tabela 4).

Em termos de despesa de pessoal esse procedimento está presente em praticamente 100% dos municípios. No endividamento de curto prazo, a presença desses mecanismos é citada por apenas 24 dos 40 municípios pesquisados. Cabe observar, no entanto, que é possível que esse controle esteja sendo realizado para dívidas de gestões anteriores, uma vez que, entre os municípios pesquisados, nenhum informou ter compromissos de endividamento de curto prazo. No endividamento de longo prazo essa prática é bastante generalizada para todos os municípios pertencentes aos três grupos.

TABELA 5
Atualização das bases tributárias sob a competência municipal
(Em %)

Faixa populacional	Número médio, em anos, de defasagem na atualização		
	Planta Genérica de Valores	Cadastro do IPTU[1]	Legislação ISSQN[2]
Pequenos	6,4	4,2	5,2
Médios	10,3	6,5	6,7
Grandes	7,8	5,3	2,3
Total	**7,3**	**4, 8**	**4,8**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Notas: [1] Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).
[2] Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

O esforço de aumento de arrecadação medido pela atualização dos principais instrumentos de geração de receita própria distingue favoravelmente os pequenos municípios. Este grupo apresenta defasagem média de 6,4 anos para a PGV e de 4,2 anos para o cadastro do IPTU mais atualizado que os médios e grandes. Este resultado surpreende, pois não se espera tal esforço por parte de municípios para os quais, em geral, estas fontes representam percentuais reduzidos na composição de suas receitas, ancoradas em recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já nos médios e grandes municípios, com maior potencial de ampliar suas receitas por estas fontes, o grau de atualização apresenta-se comparativamente menos favorável. O que pode ser explicado pelos elevados custos de atualização da informações da planta de valores (tabela 5).

Em relação à legislação do ISSQN, destaca-se o grau de atualização entre os grandes municípios que encontram nesta fonte de arrecadação um ingresso significativo de recursos. É possível que este grau de atualização, também presente

entre os pequenos, esteja associado à relevância desse imposto especialmente para municípios que se beneficiam pela fuga de inscrições de municípios de maior porte econômico. Os médios se destacam pela maior defasagem na atualização da legislação do ISSQN, considerando a média de anos sem alteração dessa base tributária, próxima do limite máximo estabelecido legalmente em 2003.

TABELA 6
Mecanismos de correção adotados em caso de déficit orçamentário
(Em %)

Faixa populacional	Municípios				
	Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Buscaram transferência voluntária	Solicitaram empréstimos	Reduziram despesas	Aumentaram o endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	7,7	19, 3	15,8	92,3	–
Médios	–	16,7	–	100,0	–
Grandes	25,0	25,0	12,5	87,5	–
Total	**10,0**	**20,0**	**12,5**	**92,5**	**–**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Assim, pode-se observar que o aumento da arrecadação de tributos não se revela uma opção frequente entre os municípios. As situações de déficit são, fundamentalmente, corrigidas mediante redução de despesas, opção apontada pela grande maioria, 92,5% dos municípios. Entre as demais alternativas, a busca por transferência voluntária destaca-se como estratégia para 20% destes. Esta receita, obtida de outros entes federados, depende da organização das prefeituras e/ou da capacidade de articulação dos municípios no sentido de obtê-las para viabilizar projetos específicos. Outras barreiras que podem limitar o uso dessa alternativa estão na exigência de pagamentos de contrapartida e/ou desencontro, entre os entes, na definição dos projetos a serem contemplados. A ação mais disseminada na gestão pública, de redução do déficit público, que encaminha-se para a redução de gastos pode ser a opção menos comprometedora da capacidade de realização das atribuições, desde que este corte de despesas obedeça critérios de maior racionalidade. Vale destacar que a opção de restos a pagar não foi citada por nenhum município, possivelmente, comprometidos com as definições da LRF (tabela 6).

2.1.3 Monitoramento e controle

O pressuposto de maior interação institucional entre a sociedade civil e o poder público, prevista na CF/88, contribui ao mesmo tempo para construção da democracia e fortalecimento da cidadania. Para responder a este princípio torna-se fundamental a estruturação da máquina pública na organização dos registros e informações relativas à gestão, o que vai contribuir para a transparência e inovação administrativa. Esta perspectiva encontra em outras definições legais instrumentos que vêm reforçando o caráter inovador da gestão pública.

TABELA 7
Participação da população na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	69,2	69,2	92,3
Médios	66,7	66,7	100,0
Grandes	100,0	87,5	100,0
Total	**75,0**	**72,5**	**95,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

A participação da sociedade nas decisões da administração pública é fundamental para a legitimação das ações governamentais e para que sejam atendidas suas reais necessidades. No entanto, é preciso ponderar que, a despeito da disseminação das instâncias de caráter participativo, em alguns casos elas não passam de estruturas formais, sem o exercício de uma prática efetiva ou de resultados coerentes.[5] No âmbito desta pesquisa, a participação da sociedade na elaboração do PPA e do orçamento apresenta-se em torno de 70% dos municípios, com a particularidade de atingir maiores proporções nos grandes. Entre os procedimentos de consulta à sociedade, o mais usual tem sido a audiência pública (tabela 7).

O compromisso legal com a divulgação do relatório de execução orçamentária tem sido observado pela quase totalidade dos municípios. Entretanto, a possibilidade de que este instrumento constitua-se como instância de controle social encontra limites na capacidade de entendimento individual ou de movimentos sociais pela complexidade de sua apresentação em linguagem especializada. Esta barreira necessita ser rompida para que, efetivamente, as informações disponibilizadas para a população favoreçam um entendimento crítico do tema apresentado.

O órgão de gestão financeira destaca-se pelo maior grau de estruturação e modernização de suas atividades, perceptíveis por meio de várias características. É significativo o número de prefeituras que apresentam secretarias exclusivas, e seus quadros possuem um elevado montante de pessoal ocupado, com formação escolar média e superior, além de contarem com a promoção de cursos de qualificação específicos para o desempenho das atribuições. Outros fatores dizem respeito à realização das atividades próprias da gestão do setor, executadas em parâmetros da legislação em vigor, com a presença de trabalho terceirizado e dos instrumentos

5. Não pode haver dificuldades no acesso às contas municipais. A transparência da gestão fiscal prevista no Art. 37 da CF/88, dá suporte ao princípio da publicidade. A Lei Complementar (LC) nº 101/2000, no Art. 48, estabelece os instrumentos de transparência – planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos – aos quais deverá ser dada ampla divulgação.

de informática disseminados. Há, ainda, a participação social na definição de programas e ações e no controle de contas públicas por meio da sua divulgação. No entanto, vale esclarecer que este quadro bastante positivo está muito presente nos grandes municípios, comparativamente à incorporação mais discreta nos médios e pequenos. Estas diferenças sinalizam um espaço de intervenção pública para identificar os fatores que dificultam a promoção e para atuar na sua superação.

2.2 Capital e infraestrutura

2.2.1 Aspectos gerais

No extenso e diverso rol de demandas por obras de infraestrutura que pressiona uma prefeitura, a motivação de estabelecer prioridades adequadas e compatíveis às reais carências da população e aos recursos disponíveis é um dos grandes desafios de uma gestão municipal. A incorporação de instrumentos técnicos e da participação da sociedade constitui contribuição fundamental para subsidiar ações de governo e avançar em processos de gestão comprometidos e modernos.

TABELA 8
Estrutura da gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Estrutura		
	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realiza parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	69,2	65,4	92,3
Médios	83,3	50,0	83,3
Grandes	62,5	75,0	100,0
Total	**70,0**	**65,0**	**92,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Do total dos municípios amostrados, 70% dispõe de equipe responsável pelo planejamento dos investimentos, com pequenas diferenças relativas entre os grupos. Este percentual é ainda menor quando se refere a equipes responsáveis por acompanhar a execução dos investimentos. A opção de parcerias para atender demandas de investimentos tem sido uma solução bastante utilizada em todos os grupos de municípios. A elevada presença desta prática pode ser indicativo de uma estratégia que contribui para soluções de problemas afetos a várias áreas da gestão pública. Esta experiência pode potencializar a capacidade de oferta de serviços especializados ou qualificados, contudo, é cada vez mais importante que se observe as diferenças entre municípios em termos de necessidades de bens e serviços e as condições de negociar sua inserção no projeto (tabela 8).

TABELA 9
Áreas em que se realizam parcerias
(Em %)

Faixa populacional	Áreas					
	Educação	Saúde	Meio ambiente	Transporte	Saneamento	Outras
Pequenos	81,0	88,0	38,0	65,0	50,0	31,0
Médios	67,0	83,0	67,0	67,0	67,0	33,0
Grandes	75,0	88,0	100,0	63,0	63,0	25,0
Total	**78,0**	**88,0**	**55,0**	**65,0**	**55,0**	**30,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

As áreas em que predominam as práticas de parcerias são as de saúde e de educação, igualmente presentes em todos os tamanhos de municípios. Estas áreas, descentralizadas a partir da CF/88, incorporam desde sua origem a gestão compartilhada com as demais esferas de governo, com base em transferências de recursos vinculadas à execução de programas e prioridades das políticas. Nas demais áreas a realização de parcerias, de modo geral, está associada a projetos específicos e de interesse comum, principalmente entre municípios com financiamento de recursos de convênios. Na área de meio ambiente a parceria é, destacadamente, executada pelos grandes municípios, com predominância em projetos de disposição de resíduos sólidos, uma solução coletiva cada vez mais necessária nas maiores aglomerações urbanas. As parcerias para projetos de transporte e saneamento, embora presentes em menor proporção, encontram-se distribuídas de maneira mais equilibrada entre os vários grupos de municípios (tabela 9).

2.2.2 Planejamento e execução

TABELA 10
Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Instrumentos				
	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	65,4	96,2	73,1	92,3	65,4
Médios	83,3	100,0	50,0	83,3	83,3
Grandes	87,5	87,5	75,0	87,5	75,0
Total	**72,5**	**95,0**	**70,0**	**90,0**	**70,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Na base das definições de prioridades, para 95% dos municípios ainda prevalece a decisão do prefeito e, contraditoriamente, com peso e distribuição similar, constam as demandas da população. Embora em segundo plano, os demais

instrumentos – estudos técnicos, decisões do secretariado e participação das entidades sociais – fazem parte das rotinas de decisão de prioridades para parcela importante de municípios. Vale ressaltar a maior importância relativa dos estudos técnicos como suporte de decisão para os médios e grandes municípios. Vale observar que dada a importância estratégica da definição de prioridades, este tema merece ser melhor conhecido e aprofundado em razão do compromisso legal de incorporar, efetivamente, os novos instrumentos da gestão pública (tabela 10).

TABELA 11
Utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Instrumentos					
	Plano diretor	PPA	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de desenvolvimento local sustentável	Plano de governo
Pequenos	84,6	96,2	15,4	30,8	23,1	80,8
Médios	100,0	100,0	33,3	66,7	50,0	83,3
Grandes	100,0	100,0	62,5	62,5	62,5	100,0
Total	**90,0**	**97,5**	**27,5**	**42,5**	**35,0**	**85,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Os instrumentos legais mais empregados como subsídio ao planejamento dos investimentos são o PPA, o plano diretor e o plano de governo, integrando o rol daqueles definidos pela Constituição Federal. O alto índice de utilização do plano diretor, inclusive por pequenos municípios, é uma particularidade do Paraná, que estendeu a obrigatoriedade de sua elaboração para todos os municípios.[6] Já a incorporação de planos de desenvolvimento local sustentáveis pode ser atribuída à difusão das propostas da Agenda 21[7] por diferentes entidades governamentais e não governamentais. Os demais, estratégico e setorial, constituem subsídio ao planejamento, de modo mais expressivo, apenas entre médios e grandes municípios. É importante ressaltar que tais planos contribuem para a adoção de práticas de gestão mais padronizadas e afinadas entre os diferentes tamanhos de municípios (tabela 11).

6. De acordo com a Lei nº 15.229/2006, a possibilidade de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com os municípios pelo estado, somente ocorrerá quando os municípios possuírem planos diretores aprovados, inclusive para municípios de menos de 20 mil habitantes.

7. A Agenda 21 é o principal documento da Rio 92, conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na qual mais de 170 países assinaram compromisso em busca do desenvolvimento sustentável. O estado do Paraná, pelo Decreto nº 2.547/2004 criou o fórum permanente da Agenda 21 Paraná, formado por representantes das secretarias de Estado, sociedade civil organizada e organizações não governamentais. As atividades desse fórum desenvolvem-se juntamente aos municípios para esclarecimentos e adesões aos compromissos da agenda.

TABELA 12
Existência e atualização dos cadastros de bens das prefeituras

Faixa populacional	Bens móveis[1]		Demais bens móveis[2]		Bens de uso público especial		Bens de uso comum		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	96,5	0,9	96,2	0,9	88,5	0,9	65,4	0,7	3,9	1,0
Médios	83,3	1,6	83,3	1,6	83,3	1,6	50,0	0,7	16,7	1,0
Grandes	87,5	3,3	87,5	3,3	75,0	3,7	50,0	0,8	37,5	1,3
Total	**92,5**	**1,4**	**92,5**	**1,4**	**85,0**	**1,5**	**60,0**	**0,7**	**12,5**	**1,2**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Notas: [1] Bens móveis = apenas veículos leves e pesados.
[2] Demais bens móveis = patrimoniados, como computador, mobiliário etc.

A rotina de levantamento periódico dos bens é um procedimento que revela zelo com o bem público. A maioria dos municípios pesquisados mantém cadastros com grau de atualização bastante recente, para os bens móveis e de uso público especial. Já os bens de uso comum não têm um grau de controle equivalente aos bens móveis: apenas 60% dos municípios pesquisados cadastram este tipo de patrimônio, com o destaque de uma atualização recente. A prática de cadastramento de bens tombados pelos municípios é bastante incipiente, uma vez que a gestão deste patrimônio, encontra-se sob responsabilidade, em geral, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). A atualização dos cadastros pode estar associada à incorporação de sistemas informatizados para registro e controle dos bens (tabela 12).

2.2.3 Monitoramento e controle

TABELA 13
Prefeituras nas quais a população participa na escolha e na informação dos investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população dos valores e prazos dos projetos de investimento
Pequenos	76,9	92,3
Médios	83,3	100,0
Grandes	100,0	87,5
Total	**82,5**	**92,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

A prática de interação institucional entre a população e o poder público na escolha dos investimentos foi informada pela totalidade dos grandes municípios, pela maioria dos médios e por parcela de 77% dos pequenos municípios. Também é elevado

o número de municípios que afirmaram divulgar à população o andamento e os custos dos projetos. Este nível de participação pode estar associado aos procedimentos previstos legalmente. A atribuição de poder ao cidadão assegura que a formulação de políticas públicas deixe de ser exclusividade do estado e, para tanto, é indispensável agir com transparência e assegurar a oportunidades de conhecimento e participação, fortalecendo a construção democrática (tabela 13).

A gestão das áreas de capital e infraestrutura apresenta estruturas e capacidades de desempenho pouco diferenciadas. De modo geral, pode-se observar a existência de um padrão homogêneo na condução dos investimentos, assim como no controle dos bens públicos. Os instrumentos de gestão difundidos pós-CF/88 estão presentes por meio da participação social na definição de ações de governo, da presença destacada das relações de parceria na realização de investimentos, da valorização do PPA e demais planos de governo, como referências de programas. Vale destacar que as restritas consultas aos planos estratégicos revelam a frágil experiência dos municípios, em estabelecer planos com horizonte temporal alargado e definições fundamentadas por diagnósticos, condições que poderiam contribuir para reduzir a descontinuidade entre as gestões.

2.3 Gestão de pessoas

2.3.1 Aspectos gerais

O horizonte de modernidade da gestão de pessoas considera os diferentes aspectos do conhecimento administrativo, entre eles a colocação, a capacitação e o aproveitamento relacionados à valorização do elemento humano e sua inserção institucional, posicionada na perspectiva de fortalecimento de um adequado serviço público.

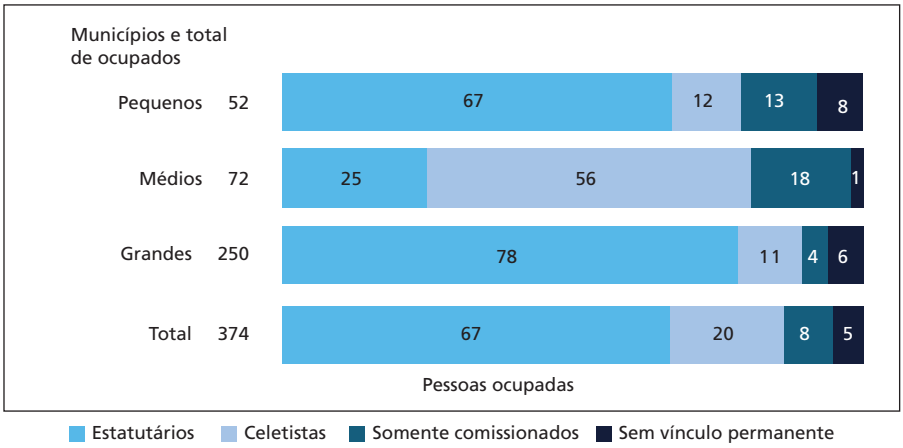
TABELA 14
Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Estrutura				
	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	3,9	3,9	80,8	11,5	–
Médios	33,3	–	66,7	–	–
Grandes	50,0	12,5	37,5	–	–
Total	**17,5**	**5,0**	**70,0**	**7,5**	**–**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Entre as prefeituras pesquisadas, a existência de secretarias exclusivas em 50% dos grandes municípios pode ser entendida como indicativo de mudanças na direção de maior autonomia e de incorporação de atribuições associadas ao aperfeiçoamento da administração pública. Esta trajetória ainda é incipiente, considerando que na grande maioria dos municípios este setor mantém-se subordinado a uma secretaria e, em alguns casos, diretamente à chefia do Executivo, o que pressupõe setores circunscritos, principalmente, a ações rotineiras e burocráticas tradicionais (tabela 14).

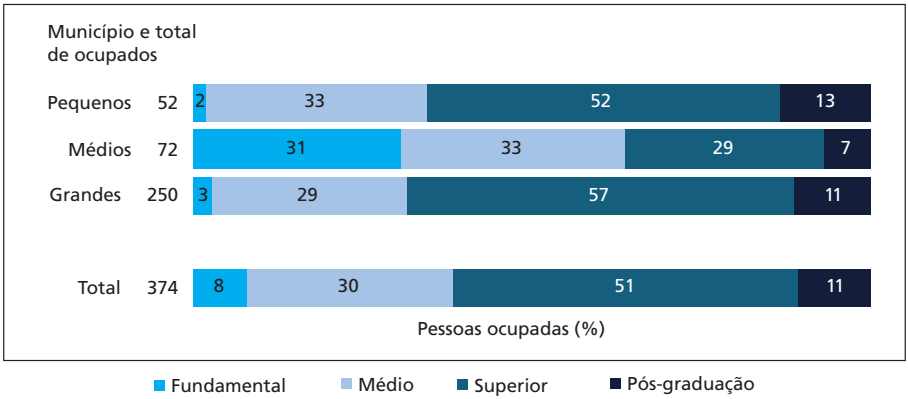
GRÁFICO 5
Vínculo empregatício das pessoas ocupadas na gestão de pessoas
(Em %)



Fontes: Ipea e Ipardes.

A composição do quadro de pessoal ocupado no setor assemelha-se ao da gestão financeira, em que prevalecem os estatutários e, em proporções menores, os servidores celetistas Vale notar que o emprego comissionado se destaca nos grupos de médios e pequenos municípios o que pode estar associado ao preenchimento de cargos que exigem perfil diferenciado em termos de qualificação ou de atender critérios de confiança. Quanto ao número de pessoas lotadas no setor, percebe-se uma similaridade em relação ao financeiro, pois a média de servidores entre os municípios grandes é cerca de 16 vezes superior à dos pequenos (gráfico 5).

GRÁFICO 6
Grau de instrução das pessoas ocupadas na gestão de pessoas



Fontes: Ipea e Ipardes.
Obs.: Os níveis de ensino compreendem a formação completa e incompleta.

Quanto ao nível de instrução, para o conjunto de municípios, surpreende a participação de servidores com grau superior e pós-graduado ao lado daqueles com ensino médio, à exceção dos municípios médios, para os quais predomina o ensino fundamental (gráfico 6).

TABELA 15
Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Aspectos estruturais				
	Municípios que terceirizam atividades na área de gestão de pessoas	Atividades terceirizadas[1] (média)	Municípios informatizados	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área
Pequenos	11,5	4,8	100,0	98,7	30,8
Médios	16,7	–	100,0	94,4	33,3
Grandes	37,5	3,1	100,0	95,8	37,5
Total	**17,5**	**3,8**	**100,0**	**97,5**	**32,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados: folha de pagamentos, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores.

Os municípios pequenos não recorrem à terceirização de atividades na área de gestão de pessoas com a mesma frequência com que os maiores o fazem. Esta condição sugere processos diferenciados de inovação e estruturação do setor nos grandes municípios, enquanto os pequenos tendem a realizar as atribuições mais tradicionais com recursos internos. Vale destacar que, do mesmo modo, é comum a todos os municípios a estruturação das atividades a partir dos recursos da informatização que viabilizam a execução de 100% dos processos básicos pertinentes ao setor, como folha de pagamento, dados cadastrais e movimentação dos funcionários. Considerando que, em termos relativos, em todas as prefeituras verifica-se o mesmo nível de capacitação e qualificação de pessoal, pode-se entender que esta formação esteja relacionada à realização informatizada daqueles processos desenvolvidos pelo setor. Em muitos casos são estimulados por empresas privadas das quais são adquiridos os programas e a respectiva capacitação dos usuários. Por sua vez o setor público ao impor o preenchimento padronizado de algumas informações que compõem bases de dados estaduais ou nacionais também oferece a necessária capacitação (tabela 15).

2.3.2 Planejamento e execução

TABELA 16
Previsão de concurso para os próximos dois anos
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras com previsão de concurso para os próximos dois anos
Pequenos	80,8
Médios	83,3
Grandes	100,0
Total	**85,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

As prefeituras demonstram que a intenção em reforçar o quadro de servidores é bastante presente, pois a previsão de realização de concurso público nos próximos dois anos é considerada por 85% delas – a totalidade dos grandes municípios contempla esta possibilidade. A característica do planejamento de curto prazo para a realização de concurso indica a premência de reposição de pessoal (tabela 16).

TABELA 17
Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Informações		
	Cadastro e movimentação de servidores	Parâmetros de políticas setoriais	Demandas das secretarias
Pequenos	46,2	46,2	96,2
Médios	66,7	50,0	100,0
Grandes	62,5	75,0	100,0
Total	**52,5**	**52,5**	**97,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

O veículo considerado principal para a criação de novas vagas, no momento de definição do concurso, é a própria demanda estabelecida pelas secretarias. Assim informam 97,5% dos municípios, ou seja, apenas um dos pequenos municípios deixa de considerar esta via de informação. As demais fontes de consulta, como cadastros de movimentação de servidores e parâmetros de políticas setoriais, encontram-se, igualmente, em um plano secundário, o que parece refletir que o controle da demanda por pessoal encontra-se sob domínio das áreas específicas ou da autoridade do Executivo. Assim o setor de pessoal ainda encontra-se circunscrito à realização das atividades de rotina (tabela 17).

TABELA 18
Existência de PCS e de PCCR
(Em %)

Faixa populacional	PCS[1]	PCCR[2]
Pequenos	65,4	57,7
Médios	83,3	66,7
Grandes	62,5	100,0
Total	**67,5**	**67,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Notas: [1] Plano de Cargos e Salários (PCS).
[2] Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR).

Verifica-se que o setor de pessoal encontra-se relativamente estruturado quanto à valorização de seus funcionários, considerando que a maioria dos municípios dispõe de PCS e de PCCR. No entanto, é significativo o número de municípios que ainda necessitam da implementação desta política de pessoal. Acredita-se que a existência destes planos, em particular do PCCR, que, em geral, trazem embutidos critérios de aperfeiçoamento do funcionário para progresso na carreira, representam estímulos importantes que contribuem para um quadro mais qualificado e comprometido com suas funções e, consequentemente, com a gestão pública (tabela 18).

TABELA 19
Existência de PCCR em áreas específicas da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	PCCR/estatuto – educação	PCCR/estatuto – saúde	PCCR/estatuto – guarda municipal
Pequenos	76,9	15,4	–
Médios	83,3	16,7	–
Grandes	75,0	25,0	25,0
Total	**77,5**	**17,5**	**5,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

De modo particular, o PCCR, previsto por estatuto para áreas específicas, está incorporado predominantemente para servidores da educação e em maior abrangência pelos médios municípios. O Plano Nacional de Educação (PNE) prevê na Lei nº 10.172/2001 a obrigatoriedade da implementação de PCCR, o que justifica os indicadores mais elevados. Na área da saúde e da guarda municipal, independentemente do tamanho dos municípios, as definições deste instrumento são, comparativamente à educação, bastante relegadas (tabela 19).

TABELA 20
Dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais
(Em %)

Faixa populacional	Pessoal					
	Médicos	Professores	Engenheiros e arquitetos	Advogados	Economistas e administradores	Contadores
Pequenos	65,9	3,9	46,2	19,2	23,1	19,2
Médios	100,0	–	50,0	16,7	–	–
Grandes	62,5	25,0	12,5	–	–	–
Total	**70,0**	**7,5**	**40,0**	**15,0**	**15,00**	**12,50**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Entre os profissionais demandados para compor as administrações municipais, os médicos, por maiores exigências salariais, conformam a categoria profissional de mais difícil contratação para 70% dos municípios pesquisados, o que afeta, inclusive, municípios médios e grandes. Em menor grau este problema é apontado para casos de contratação de engenheiros e arquitetos. Em relação às demais categorias pesquisadas, poucos municípios apontaram limites (tabela 20).

TABELA 21
Existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Que realiza capacitação de funcionários	Realização de cursos de capacitação	
		Programação de cursos	Demandas específicas
Pequenos	61,5	26,9	50,0
Médios	83,3	50,0	66,7
Grandes	75,0	62,5	75,0
Total	**67,5**	**37,5**	**57,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

As informações sobre capacitação para funcionários evidenciam iniciativas importantes em termos de investimentos na oferta de cursos, mais da metade dos municípios investe na capacitação dos funcionários. Porém, mostram uma relativa fragilidade institucional para estabelecer uma programação, voltando-se principalmente para atender demandas específicas (tabela 21).

TABELA 22
Políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Políticas		
	Existência de instrumentos de participação dos funcionários	Existência de instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários	Existência de instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários
Pequenos	46,2	11,5	46,2
Médios	33,3	16,7	33,3
Grandes	87,5	12,5	50,0
Total	**52,5**	**12,5**	**45,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

As informações relativas à existência de instrumentos de participação, mensuração de satisfação e valorização do desempenho dos funcionários indicam a relativa distância de encaminhamentos que possam corresponder a aspirações de uma política de pessoal comprometida com a qualidade das condições de emprego. Nos municípios grandes estes instrumentos estão um pouco mais presentes, provavelmente propiciados pela existência de secretarias mais estruturadas (tabela 22).

2.3.3 Monitoramento e controle

TABELA 23
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão[1]
(Em %)

Faixa populacional	Não possuem serviços de participação e comunicação ao cidadão	Existência de pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação	Prefeituras que possuem	
			Balcão integrado de atendimento ao cidadão	Serviço de ouvidoria pública
Pequenos	3,9	96,2	34,6	3,9
Médios	–	100,0	16,7	33,3
Grandes	–	100,0	75,0	75,0
Total	**2,5**	**97,5**	**40,0**	**22,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Nota: [1] Os serviços e os instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão listados foram: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (*e-mail*), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas e caixa de coleta de sugestões/reclamações.

Vários instrumentos de comunicação são disponibilizados e ações são realizadas pela prefeitura para informar à sociedade sobre a existência de serviços ou projetos de interesse social. A informática é o veículo que viabiliza ou facilita a relação entre poder público e sociedade. Verifica-se, nesse sentido, que, entre os municípios pesquisados apenas um informa não possuir serviços disponibilizados ao cidadão. Os demais, 97,5%, colocam ao menos um serviço de atendimento ou de comunicação à disposição. Entre as alternativas apontadas, o balcão integrado é mais generalizado enquanto a ouvidoria, um serviço de natureza mais complexa ambos disponíveis, particularmente, em grandes municípios (tabela 23).

A gestão de pessoas parece encontrar-se em uma posição distante de setor estruturado para desempenhar as modernas práticas administrativas. Entre outras características é constituído por um número reduzido de pessoas, indicando que as muitas atribuições pertinentes ao setor vêm sendo exercidas em diferentes áreas, permanecendo ao pessoal do setor o exercício das atribuições tradicionais, embora cerca de dois terços de seu quadro apresentem formação bastante qualificada. Em termos de estrutura organizacional, a condição dominante é a de setor subordinado a secretarias de áreas afins, o que pode confirmar a relativa fragilidade institucional na condução de suas atribuições. Esta situação não impede que a média de atividades terceirizadas seja bastante reduzida ou, de outro modo, uma parcela significativa das atividades seja desempenhada internamente, condição que permite um controle mais efetivo das ações próprias do setor. De modo geral, o setor de gestão de pessoas possui programas, como o PCS e o PCCR, como único estímulo de desempenho profissional.

2.4 Gestão de tecnologia da informação

2.4.1 Aspectos gerais

Setor estratégico pela transversalidade, a gestão de tecnologia da informação confere forte impacto na operacionalização dos serviços e atividades inerentes ao funcionamento das prefeituras. Sua incorporação nos mais diversos setores de atividade representa o diferencial na organização, agilidade e eficiência dos processos.

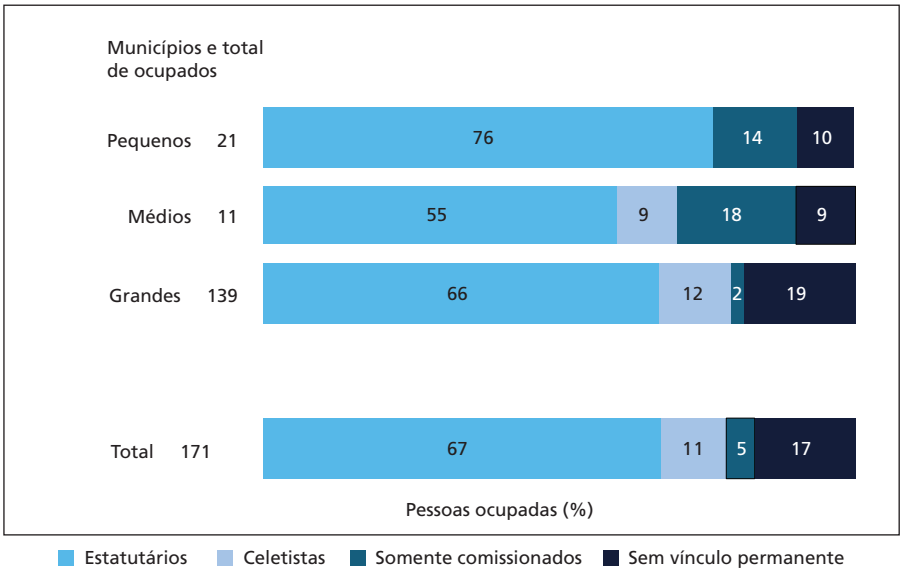
TABELA 24
Estrutura do órgão responsável pela tecnologia da informação
(Em %)

Faixa populacional	Estrutura				
	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	–	–	19,2	11,5	69,2
Médios	–	–	66,7	16,7	16,7
Grandes	12,5	–	87,5	–	–
Total	**2, 6**	**–**	**40,0**	**10,0**	**47,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

A primeira característica observada é que o esforço por incorporações tecnológicas está diretamente relacionado ao porte da prefeitura. Enquanto para a maioria dos municípios pequenos não é prevista estrutura específica, para os médios e grandes predomina a existência de um setor responsável subordinado a uma secretaria. A presença de uma secretaria municipal exclusiva para esta função, em um único dos grandes municípios, pode ser um indício da indefinição ainda presente quanto à forma pela qual esse setor vai fazer parte das administrações municipais. A incipiência do processo de consolidação das estruturas de TI, pode ser entendida pela condição recente da inovação tecnológica, representada pela informática, há pouco mais de uma década, nos municípios amostrados. No entanto, verifica-se que a TI encontra-se disseminada na gestão pública seja por meio de serviços terceirizados e/ou pela incorporação de programas que respondem por atividades específicas de áreas diversas das prefeituras. Também pode-se entender que esta forma mais flexível de assimilação represente a via pela qual esta área tende a ser incorporada pelas gestões municipais (tabela 24).

GRÁFICO 7
Vínculo empregatício das pessoas ocupadas na gestão de TI

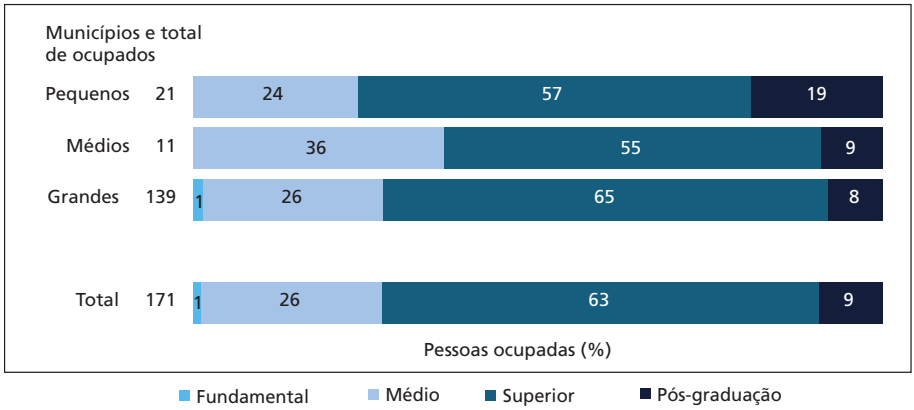


Fontes: Ipea e Ipardes.

Quanto ao quadro de pessoal vale notar, inicialmente, que no conjunto de municípios pesquisados, a área de TI reúne apenas 170 funcionários, substancialmente concentrados nos grandes municípios. Nos pequenos e médios municípios a representatividade é mínima considerando a média de, respectivamente, 0,8 e 1,7 pessoas especificamente vinculadas à área de TI.

Em relação à composição do setor de TI, a categoria de estatutários é predominante, contudo é significativo o peso relativo dos empregados comissionados e dos sem vínculos permanentes em todos os grupos – estes segmentos chegam a representar 22% do total, o que pode traduzir as dificuldades ainda presentes de estruturação interna da área (gráfico 7).

GRÁFICO 8
Grau de instrução das pessoas ocupadas na gestão de TI



Fontes: Ipea e Ipardes.
Obs.: Os níveis de ensino compreendem a formação completa e incompleta.

O setor de TI distingue-se por um perfil de ocupados com maior nível de formação. Do total, 63% situam-se no patamar de ensino superior e 9% no de pós-graduação. Mesmo entre os pequenos municípios, o nível de qualificação mantém-se elevado.

Essa característica generalizada do setor em absorver pessoal bastante qualificado pode ser explicada uma vez que os profissionais desse setor tendem, de modo geral, a serem responsáveis por atividades de natureza mais complexa (gráfico 8).

TABELA 25
Existência de terceirização e parcerias na área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Atividades de TI terceirizadas	Prefeituras que realizam parcerias na gestão de TI		
		Governo federal	Governo estadual	Municípios e consórcios
Pequenos	57,7	34,6	23,1	–
Médios	50,0	66,7	66, 7	16, 7
Grandes	75,0	37,5	62,5	37,5
Total	**60,0**	**40,0**	**37,5**	**10,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.

A gestão pública também recorre, de modo significativo, à terceirização para complementar o atendimento às demandas de TI. Esta prática apresenta-se como alternativa para 60% dos municípios, ainda com destaque para os grandes, pela

maior capacidade de incorporar as inovações disponíveis no mercado. Entre as atividades desenvolvidas por meio de trabalhos terceirizados, o desenvolvimento de sistemas é uma prática verificada para todos os grandes municípios e parcela significativa dos pequenos e médios; outras atividades são: manutenção de equipamento e gerenciamento/suporte de rede são igualmente terceirizadas em proporções relativamente menores (tabela 25).

O processo de disseminação do uso de TI pelos municípios encontra apoio em parcerias com às diferentes esferas de governo, com destaque para parcerias com o governo federal e estadual, no âmbito de diferentes programas. Cabe observar que entre os municípios pequenos o instrumento da parceria é menos explorado.

2.4.2 Planejamento e execução

TABELA 26
Planejamento e segurança de dados
(Em %)

Faixa populacional	Existência de planejamento			
	Atualização de *hardware*	Atualização de *software*	Capacitação de pessoas	Infraestrutura de redes e segurança
Pequenos	31,0	30,8	23,1	31,0
Médios	33,3	33, 3	33,3	33,3
Grandes	62,5	62,5	50,0	62,5
Total	**38,5**	**38,5**	**30,8**	**38,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

O planejamento das questões relativas à informática, essencial ao desempenho eficaz da gestão de TI, traduz-se no estabelecimento de critérios e estratégias para aquisição ou modernização dos equipamentos, no desenvolvimento de projetos para aperfeiçoamento e atualização de sistemas e redes, além da elaboração de programas de capacitação de pessoas.

A atenção a essa necessidade é significativamente mais visível nos municípios grandes, dos quais 62,5% planejam atualizações de *hardware* e *software* e infraestrutura de rede e segurança e 50% planejam a capacitação de pessoas. No entanto, verifica-se que, para o conjunto de municípios, esta preocupação ainda é incipiente – menos de 40% do total de municípios amostrados desenvolvem ações na área (tabela 26).

TABELA 27
Indicadores de serviços informatizados, disponíveis na internet e experiência da prefeitura na sua provisão

Faixa populacional	Serviços totalmente informatizados (%)	Serviços disponíveis no *site* da prefeitura (%)	Serviços informatizados (anos)
Pequenos	77,3	18,5	13,0
Médios	73,2	51,6	13,3
Grandes	91,3	88,7	16,4
Total	**83,1**	**37,5**	**13,7**

Fontes: Ipea e Ipardes.

Verifica-se que é bastante elevado o número de serviços totalmente informatizados nas prefeituras. Os municípios médios foram os que apresentaram o menor índice (73%), ainda assim, acompanhando a tendência positiva do conjunto. Os fatores que impulsionaram a informatização generalizada dos serviços podem ser atribuídos às relações institucionais que demandam informações padronizadas – por exemplo, Datasus, Tribunal de Contas do Estado (TCE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – e às pressões do mercado que estimulam aquisição e desenvolvimento de *softwares*. A disponibilidade da informatização veio de encontro ao exercício da transparência e da democratização, favorecendo o atendimento dos dispositivos legais pós-1988. O início do processo de informatização das administrações municipais paranaenses data de uma média de 14 anos, portanto, contribuiu para realização dos novos paradigmas da gestão pública (tabela 27).

Em relação aos serviços de informações e atendimento ao público na internet, quanto maior o município maior o número de serviços encontrados no *site* da prefeitura, identificando-se uma diferença significativa em favor dos municípios grandes, nos quais cerca de 90% dos serviços estão disponibilizados. Nos municípios médios, pouco mais da metade, e, nos pequenos, apenas 18,5% do serviços estão disponibilizados no *site*.

TABELA 28
Indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Computadores com acesso à internet	Computadores em rede (local)			
		Todos os computadores	Todos os computadores de algumas secretarias	Parte dos computadores de todas as secretarias	Parte dos computadores de algumas secretarias
Pequenos	97,5	38,5	31,0	7,7	15,4
Médios	100,0	33,3	0,0	16,7	50,0
Grandes	100,0	75,0	0,0	25,0	–
Total	**98,4**	**45,0**	**20,0**	**12,5**	**17,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.

A análise da infraestrutura de informática das prefeituras revela que, independentemente do tamanho do município ou do nível de estruturação da área responsável pela TI, o acesso à internet está praticamente universalizado. Também quanto à existência de rede local o cenário pode ser considerado favorável. Analisando-se o alcance das redes existentes observa-se que com maior ou menor abrangência, à exceção de dois pequenos municípios, todos contam com este recurso. Na condição da interligação entre todos os computadores encontram-se 45% dos municípios, com destaque para 75% dos grandes e percentual importante dos médios e pequenos, respectivamente, 33% e 38%. Os demais contam com uma rede que integra parcialmente o rol de computadores (tabela 28).

A gestão de TI revelada pela pesquisa sugere a presença de um setor em processo de construção. A área entendida como estratégica para organização, controle, monitoramento e planejamento das ações e serviços está distante de uma estrutura que viabilize o atendimento não só das demandas internas das atividades, como também das condições de autonomia e capacidade de criação. As características de ausência de secretaria exclusiva, de dependência significativa de serviços terceirizados, de um grupo bastante reduzido de pessoas trabalhando no setor, sendo parcela significativa na condição de comissionado ou sem vínculo, confirmam a necessária trajetória a ser percorrida na busca de se construir a área de TI. Desse modo, ocorrem dificuldades de planejamento em todas as frentes que necessitam do uso de recursos da informática, desde *hardware*, *software*, capacitação de pessoas, carência de infraestrutura de redes e segurança e mesmo de computadores em redes locais.

Vale ressaltar que as restrições apontadas não impedem a realização de serviços totalmente informatizados, em número expressivo nas grandes prefeituras, viabilizada pela terceirização, principalmente do desenvolvimento de sistemas e, secundariamente, do suporte de rede. Se, por um lado, esta política é suficiente para atender às necessidades de um grande número de municípios, por outro compromete a consolidação da área de TI, deixando a estrutura refém de especialistas externos e reforçando a defasagem em relação à própria capacidade de processamento.

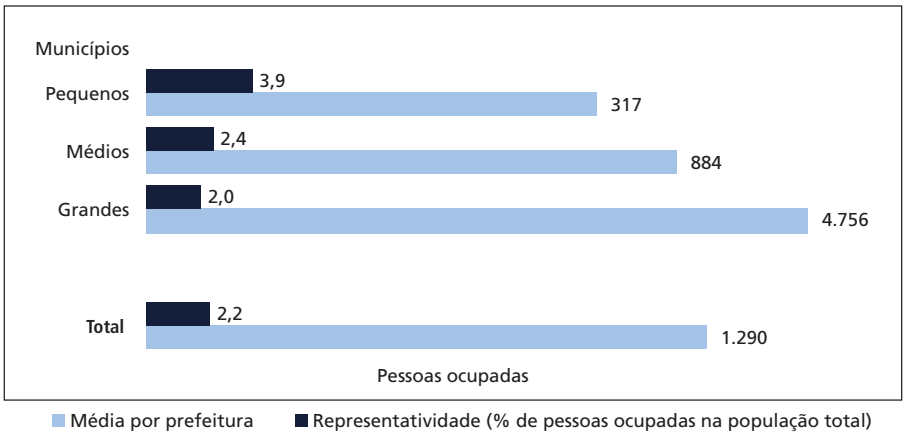
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal são sintetizados e avaliados em dois itens complementares. Inicialmente, é traçado um resumo dos setores administrativos pesquisados, ressaltando as características básicas identificadas segundo os conjuntos de municípios. Na sequência, busca-se avançar na análise das deficiências observadas nos respectivos setores da gestão municipal.

3.1 Resultados gerais

O quadro administrativo das prefeituras, nos municípios pesquisados, está estruturado de forma bastante heterogênea em relação ao pessoal ocupado total, vínculo empregatício e nível de escolaridade.

GRÁFICO 9
Pessoas ocupadas nas prefeituras



Fontes: Ipea e Ipardes.

As administrações municipais absorvem um número bastante diferenciado de pessoas, proporcionalmente, em relação ao número de prefeituras e habitantes, por grupo de municípios. No grupo de pequenos municípios trabalham em média 317 funcionários por prefeitura, enquanto nos grandes este número é mais que dez vezes superior. No entanto, a relação entre pessoal ocupado na administração e população local, explicita uma representatividade tanto menor quanto maior o município, ou seja, o grupo dos grandes incorpora uma média de 2% enquanto nos pequenos esta relação dobra, 3,9%. A reduzida relação nos centros maiores, apesar da maior complexidade de atribuições nas suas prefeituras, explica-se pela possibilidade de maior racionalidade, com possíveis ganhos de escala na prestação dos serviços, condição que também favorece as prefeituras de porte médio. Nos pequenos centros, esta perspectiva é menos favorável mas, ao mesmo tempo, revela seu papel significativo na geração de emprego (gráfico 9).

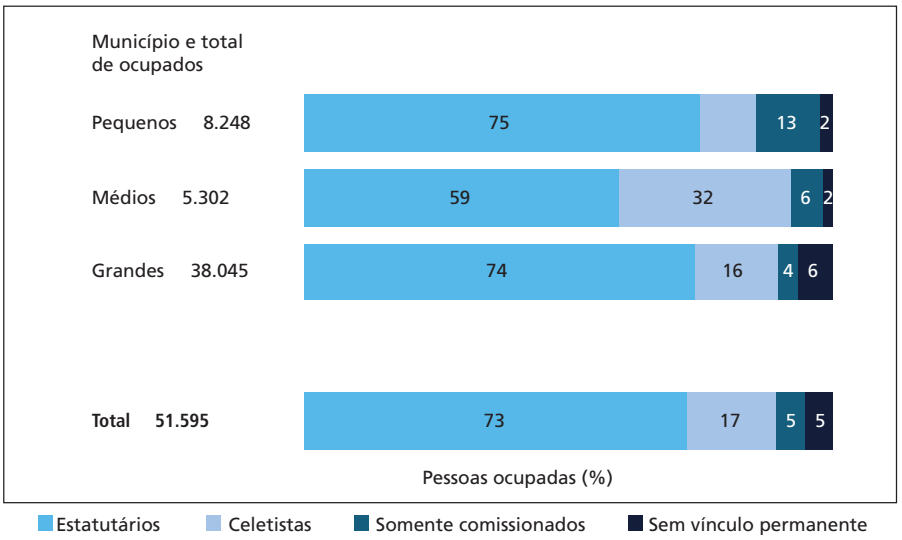
TABELA 29
Pessoas ocupadas nas prefeituras e nos setores de gestão financeira, de pessoas e de TI

Faixa populacional	Total de ocupados[1]			
	Prefeitura	Gestão financeira	Gestão de pessoas	Gestão de TI
Pequenos	8.248	127	52	21
Médios	5.302	143	72	11
Grandes	38.045	656	250	139
Total	**51.595**	**926**	**374**	**171**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Nota: [1] A pesquisa de campo não contemplou o levantamento das pessoas ocupadas no setor de gestão de capital e infraestrutura.

Observa-se, em face do montante de ocupados nas prefeituras, que os setores de gestão financeira, de pessoas e de TI, somados, apesar de seu papel estratégico, representam somente cerca de 3% do total. Como esperado, o porte do setor financeiro é o maior dos três, perfazendo em média 2,5 vezes o de pessoal e cinco vezes o de TI. O conjunto de suas atribuições pode se refletir na manutenção do maior número de servidores, com incumbências de natureza organizativa da gestão e importante papel de interação entre os setores (tabela 29).

GRÁFICO 10
Vínculo empregatício das pessoas ocupadas na prefeitura

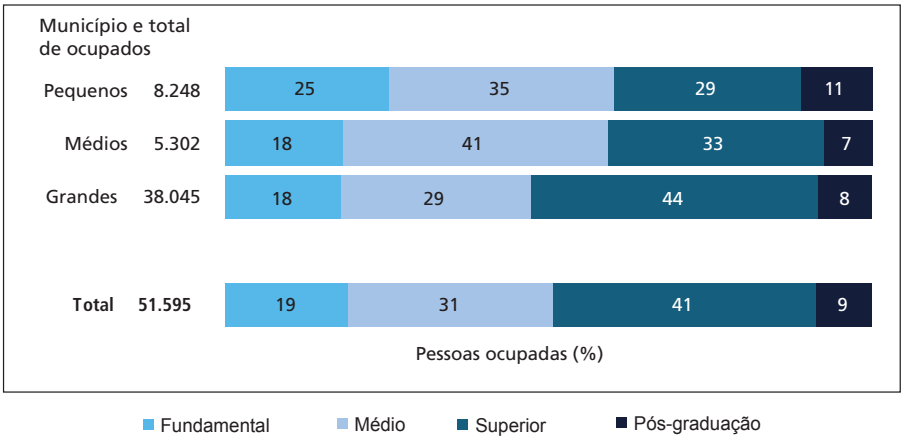


Fontes: Ipea e Ipardes.

De modo geral, as prefeituras absorvem uma grande maioria de pessoas (71%) na condição de estatutários. Este contingente com vínculos mais estáveis se complementa com a parcela de celetistas. Os demais, comissionados e sem vínculo permanente, representam em torno de 10% no conjunto total de pessoas ocupadas. Esta distribuição não sofre grandes variações quando se observam tamanhos diferenciados de municípios, mas sim quando se leva em conta a distribuição setorial (gráfico 10).

O pessoal ocupado nas gestões financeira, de pessoas e de TI possui, relativamente, condição de menor estabilidade em função da maior proporção dos comissionados e sem vínculos permanentes no quadro funcional, comparativamente com o quadro do total das prefeituras. A particularidade destes setores no âmbito da administração municipal pode estar revelando a necessidade de relações de trabalhos mais flexíveis para suprir demandas de qualificação. Vale ressaltar que os comissionados apresentam maior participação nos três setores, especialmente nos grupos de pequenos e médios municípios, enquanto os servidores sem vínculo estão mais presentes nos grandes municípios.

GRÁFICO 11
Grau de instrução das pessoas ocupadas nas prefeituras



Fontes: Ipea e Ipardes.
Obs.: Os níveis de ensino compreendem a formação completa e incompleta.

O desempenho das prefeituras dos pequenos e médios municípios está apoiado em uma maioria de servidores com formação completa ou incompleta de ensino médio, enquanto nos grandes municípios predomina o pessoal com ensino superior e pós-graduado. Nos setores da administração pesquisados, os indicadores do grau de instrução mostram que, na média geral, estes superam as médias verificadas para o conjunto das prefeituras analisadas. É bastante reduzida

a parcela de pessoal com formação de ensino fundamental e médio completo e incompleto, destacando-se a parcela do pessoal com formação de ensino superior e pós-graduação. Entre os setores, o de TI se distingue pela maior participação de pessoal com alta escolaridade (gráfico 11).

O quadro dos setores pesquisados distingue-se do quadro geral da prefeitura, por possuir um contingente de servidores com vínculos menos estáveis e maior nível de formação. Pode-se entender, que estes quadros se diferenciam pelas exigências da natureza das funções que caracterizam os setores meio das administrações locais.

Na perspectiva de apreender as estruturas e o desempenho dos setores de gestão financeira, de pessoas, de capital e infraestrutura e de tecnologia da informação, foram selecionados alguns indicadores que os caracterizam e revelam o potencial de desempenho e de controle social.

QUADRO 1
Gestão financeira

FAIXA POPULACIONAL	Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira (% de municípios)		Aspectos estruturais da área de gestão financeira		Planejamento e execução				
					Nível de atualização das bases tributárias (número médio de anos de defasagem na atualização)			Mecanismos de correção do déficit orçamentário (% de municípios)	
	Secretaria municipal exclusiva	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Atividades terceirizadas [1] (% média)	Existência de programas de treinamento e qualificação para funcionários (% de municípios)	Planta Genérica de Valores	Cadastro IPTU	Legislação ISSQN	Aumento da arrecadação de tributos próprios	Redução de despesas
Municípios pequenos	42,3	26,9	16,8	53,9	6,4	4,2	5,2	7,7	92,3
Municípios médios	33,3	0,0	6,3	83,3	10,3	6,5	6,7	0,0	100,0
Municípios grandes	75,0	0,0	15,6	75,0	7,8	5,4	2,3	25,0	87,5
Total	**47,5**	**17,5**	**15,0**	**62,5**	**7,0**	**4,8**	**4,7**	**10,0**	**92,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Nota: [1] Indicador que não possibilita qualificar segundo o grau de favorabilidade.
Obs.: Preto = mais favorável; cinza escuro = intermediário; cinza claro = menos favorável.

O órgão de gestão financeira se destaca pelo número de pessoas ocupadas bastante superior aos demais setores, indicativo do expressivo conjunto de atividades relacionadas à gestão financeira e de maior capacidade de articulação com os demais setores da administração pública.

Um percentual expressivo desses órgãos se constitui de secretarias exclusivas, sobretudo nos grandes municípios. No entanto, encontram-se a caminho da modernização 27% das estruturas de gestão financeira em pequenos municípios que ainda se acham subordinadas à chefia do Executivo.

O reduzido percentual de atividades terceirizadas, em média 15%, extensivo a prefeituras de todos os tamanhos, expressa que, internamente ao órgão, já existe infraestrutura de pessoal e de material, particularmente dos instrumentos de informática, que viabiliza o desenvolvimento da maior parte das atribuições e contribui para viabilizar a padronização e o desempenho setorial.

A média de prefeituras que possuem programas de treinamento e qualificação para os funcionários absorvidos na gestão financeira é bastante elevada, particularmente nas prefeituras dos municípios de maior porte. Este tipo de investimento contribui de modo significativo para qualificar os serviços prestados pela administração pública.

Entre as atribuições da gestão financeira estão incluídas práticas utilizadas para equilibrar a receita orçamentária e consolidar os orçamentos públicos. Verifica-se que a prática de atualização das bases tributárias, Planta Genérica de Valores, cadastro de IPTU e legislação de ISSQN, apontam para presença de defasagem, com variações segundo o tamanho dos municípios. Esta informação indica que poucas administrações lançam mão dos instrumentos de arrecadação de tributos próprios como mecanismo básico de correção do déficit orçamentário, permanecendo como prática de contenção universalmente utilizada pelas gestões financeiras locais a redução de despesas.

A gestão de pessoas parece encontrar-se em uma posição distante de setor estruturado para desempenhar as modernas práticas administrativas.

QUADRO 2
Gestão de pessoas

Faixa populacional	Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas (% de municípios)		Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas		Planejamento e execução			
	Secretaria municipal exclusiva	Setor subordinado a uma secretaria	Atividades terceirizadas [1] (% média)	Existência de programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área (% de municípios)	Previsão de concurso para os próximos dois anos (% de municípios)	Existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura (% de municípios)	Existência de PCS	Existência de PCCR
Municípios pequenos	3,9	80,8	4,8	30,8	80,8	61,5	65,4	57,7
Municípios médios	33,3	66,7	0,0	33,3	83,3	83,3	83,3	66,7
Municípios grandes	50,0	37,5	3,1	37,5	100,0	75,0	62,5	100,0
Total	**17,5**	**70,0**	**3,8**	**32,5**	**85,0**	**67,5**	**67,5**	**67,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Nota: [1] Indicador que não possibilita qualificar segundo o grau de favorabilidade.
Obs.: Preto = mais favorável; cinza escuro = intermediário; cinza claro = menos favorável.

Entre outras características, é constituída por um número reduzido de pessoas, indicando que as muitas atribuições pertinentes ao setor estão sendo exercidas no âmbito de diferentes áreas das prefeituras, permanecendo ao pessoal ocupado no setor o exercício das atribuições mais tradicionais. O *status* de secretaria exclusiva é muito incipiente. Correspondem a 17,5% das prefeituras e predominam nos grandes municípios. Ainda assim, a condição dominante é a de setor subordinado a secretarias de áreas afins. Esta situação não impede que a média de atividades terceirizadas seja bastante reduzida ou, de outro modo, uma parcela significativa das atividades seja desempenhada internamente.

Os recursos de TI devem contribuir para agilizar e homogeneizar o processamento das informações relativas às atribuições básicas pertinentes ao setor. A realização de programas de formação e qualificação para o pessoal da área deve incorporar também a capacitação para o uso de tecnologia de informação para viabilizar o desempenho padronizado do setor.

As atividades executadas no setor para o conjunto de funcionários municipais – programas de treinamento, cursos de capacitação e presença de PCS e PCCR – se mostram presentes, porém em ritmo mais lento nos pequenos municípios, principalmente quando se trata de incluir os planos de carreira para os servidores.

O setor de gestão de capital e infraestrutura desempenha as funções de planejamento e de acompanhamento e execução dos investimentos. Estas áreas, apenas nos grandes municípios, encontram espaço, ainda que reduzido, de representação como secretarias exclusivas. A situação dominante é a de equipes de trabalho, subordinadas a outras secretarias ou setores afins.

QUADRO 3
Gestão de capital e infraestrutura
(Em % de municípios)

Faixa populacional	Estrutura da gestão de capital e infraestrutura		Planejamento e execução					
			Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos			Instrumentos utilizados como subsídio ao planejamento dos investimentos		
	Existência de equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Existência de equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Demandas da população	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de Desenvolvimento Local Sustentável
Municípios pequenos	69,2	65,4	65,4	96,2	92,3	15,4	30,8	23,1
Municípios médios	83,3	50,0	83,3	100,0	83,3	33,3	66,7	50,0
Municípios grandes	62,5	75,0	87,5	87,5	87,5	62,5	62,5	62,5
Total	**70,0**	**65,0**	**72,5**	**95,0**	**90,0**	**27,5**	**42,5**	**35,0**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Obs.: Preto = mais favorável; cinza escuro = intermediário; cinza claro = menos favorável.

A pesquisa mostra que nas prefeituras a definição de prioridades de investimentos está centrada em dois polos bastante distintos, o de decisão do prefeito e o de demandas da população, em torno de 90% de todos os municípios. Os instrumentos de participação da sociedade por meio de entidades sociais e o de consulta a estudos técnicos estão representados por percentuais mais baixos, em particular nos pequenos municípios. Este encaminhamento não esclarece qual instrumento de fato define as prioridades, mas revela a necessidade de continuar a investir no aprimoramento das formas de uma efetiva representação social na gestão pública.

Considerando a utilização de documentos que podem subsidiar o planejamento da administração pública, valorizando o desempenho do setor, o PPA, o plano de governo e o plano diretor foram os mais indicados, pois constituem-se como obrigação legal. Os planos estratégico, setoriais e de desenvolvimento local sustentável não se apresentam como fortes referências de planejamento municipal nos pequenos municípios, sendo mais presentes nos médios e grandes. Vale destacar que a existência e/ou a incorporação de diretrizes estratégicas poderia contribuir para assegurar a continuidade da implantação de projetos, socialmente prioritários, a cada mudança do Executivo.

A gestão de TI revelada pela pesquisa sugere a presença de um setor em processo inicial de construção – sua existência em média é de apenas 13,7 anos. A área entendida como estratégica para a organização, o controle, o monitoramento e o planejamento das ações e serviços está distante de uma estrutura que viabilize não só o atendimento das demandas internas das atividades, como também das condições de autonomia e capacidade de criação, nas respostas ao funcionamento da administração municipal.

QUADRO 4
Gestão de tecnologia da informação

Faixa populacional	Estrutura do órgão responsável pela tecnologia de informação (% de municípios)		Atividades de TI terceirizadas[1] (% média)	Planejamento e execução						
				Existência de planejamento (% de municípios)				Serviços totalmente informatização	Computadores em rede local (% de municípios)	
	Setor subordinado a uma secretaria	Não possui estrutura específica		Atualização de hardware	Atualização de software	Capacitação de pessoas	Infraestrututura de redes e segurança		Todos os computadores	Parte dos computadores de todas as secretarias
Municípios pequenos	19,2	69,2	57,7	30,8	30,8	23,1	30,8	77,3	38,5	7,7
Municípios médios	66,7	16,7	50,0	33,3	33,3	33,3	33,3	73,2	33,3	16,7
Municípios grandes	87,5	0,0		62,5	62,5	50,0	62,5	91,3	75,0	25,0
Total	**40,0**	**47,5**	**60,0**	**38,5**	**38,5**	**30,8**	**38,5**	**83,1**	**45,0**	**12,5**

Fontes: Ipea e Ipardes.
Nota: [1] Indicador que não possibilita qualificar segundo o grau de favorabilidade.
Obs.: Preto = mais favorável; cinza escuro = intermediário; cinza claro = menos favorável.

As características de ausência de secretaria exclusiva, de dependência significativa de serviços terceirizados, de um grupo bastante reduzido de pessoas trabalhando no setor, parcela significativa na condição de comissionado ou sem vínculo, confirmam a necessária trajetória a ser percorrida na busca de se construir a área de TI. Desse modo, ocorrem dificuldades de planejamento em todas as frentes que necessitam do uso de recursos da informática, desde *hardware*, *software*, capacitação de pessoas, carência de infraestrutura de redes e segurança, e mesmo de computadores em redes locais.

Vale ressaltar que as restrições apontadas não impedem a realização de serviços totalmente informatizados, do desenvolvimento de sistemas e de suporte de rede, possivelmente apoiados pela realização de serviços terceirizados. Se, por um lado, esta política é suficiente para atender às necessidades de uma parcela de municípios, por outro compromete a consolidação da área de TI e acaba deixando a estrutura refém de especialistas externos e reforçando a defasagem em relação à própria capacidade de processamento.

3.2 Perspectivas de avanços

Os resultados da pesquisa de campo, inicialmente, confirmam a histórica distância entre pequenos e grandes municípios, neste caso, considerando o tamanho da população. Os indicadores da gestão setorial ressaltam a existência de maior fragilidade em relação à implantação e à implementação dos instrumentos de gestão considerados característicos da moderna gestão pública. Esta fragilidade reforça a necessidade do conhecimento das razões que imprimem este distanciamento e limites à incorporação das mudanças, por meio da realização de pesquisas com objetivos dirigidos.

Vale ressaltar a importância desse conhecimento devido à presença, em torno de 70%, de municípios paranaenses que possuem características semelhantes, de pequenos municípios, em particular de absorver menos de 20 mil habitantes. Esta realidade não é distinta da verificada para o Brasil, para o qual, em 2007, estes representavam 75% do total.

No entanto, mesmo abstraindo-se as diferentes configurações setoriais conforme diferentes tamanhos de municípios, considera-se importante apontar algumas mudanças necessárias no sentido de tornar a administração pública mais consistente.

Esse processo significa que áreas, como formação de servidores públicos, planejamento de investimento, participação e controle social, observadas como frágeis ao longo da análise setorial, devem ser objeto de políticas públicas voltadas para a consolidação da gestão municipal.

Em relação à formação e à qualificação dos servidores, verificou-se que uma média relativamente alta de municípios e prefeituras realiza programas de treinamento e qualificação de servidores. A área de gestão de pessoas é a que se encontra mais descoberta quanto à frequência de cursos. Embora a pesquisa não detalhe, entende-se que os cursos são dirigidos, fundamentalmente, para formação e treinamento que viabilizam o desempenho dos serviços básicos ou de rotinas. Bastante frequentes, ainda, são os treinamentos para a incorporação de instrumentos novos, como a informática ou para a absorção das legislações, que informam para preenchimentos de matérias e documentos.

Entende-se a importância da realização dessas etapas, mas considera-se de maior valor a ampliação dos horizontes dos servidores, para além das rotinas setoriais específicas e da incorporação de tecnologia da informação. O desafio é dotá-los de instrumentos que permitam a leitura das questões sociais, econômicas e ambientais que marcam o desenvolvimento dos municípios em que habitam e trabalham. Não adianta a produção de informações se os servidores não as incorporam na sua percepção da sociedade. Esta perspectiva pretende reforçar a intenção da realização de cursos de formação integral, de saberes multidisciplinares que os habilitem para a leitura da realidade na construção de soluções públicas que consolidem a cidadania.

A formação e a qualificação cívica dos servidores deve incorporar a capacidade de estabelecer diálogos intersetoriais, criando sinergias que potencializam o conhecimento e a decisão, fazendo os investimentos se transformarem em ações concretas, evitando custos duplicados na sua implantação.

A importância do processo de planejamento das atividades e dos investimentos é indiscutível no sentido de consolidar a gestão municipal à medida que este processo se realize apoiado na participação social e no conhecimento técnico e real do município. Este instrumento, com objetivos claros, contribui para a gestão, fundamentalmente, para afastar os interesses imediatos e preenchimentos protocolares, recolocando o desenvolvimento de atividades e projetos que devem equacionar os problemas sociais prioritários em prazos estabelecidos, fortalecendo a governança municipal.

Os instrumentos como PPA, LOA e plano de governo não devem ser realizados apenas com o objetivo de cumprir formalidades e, sim, para refletir propostas de avanço que visem mudanças sociais concretas, como já vem acontecendo em vários municípios que incluem efetivamente a participação social nas decisões de governo.

A participação social, a formação de conselhos municipais e o controle das contas públicas são conquistas e também exigências constitucionais que contribuíram para a modernização da gestão pública. Os resultados da pesquisa apontam para um percentual relativamente elevado de municípios em que ocorre a prática de participação na elaboração do PPA, do orçamento e do plano de governo e, ainda, na escolha de investimentos. Mas, ao que parece, estas experiências preci-

sam avançar e conquistar espaços, deixando de existir apenas burocraticamente ou alinhadas com interesses públicos ou privados descolados de definições racionais e socialmente estabelecidas.

Os integrantes de conselhos têm o papel de viabilizar a inclusão de suas demandas prioritárias e de reforçar as decisões técnicas apoiadas no conhecimento do social e das contas públicas justas. Devem incorporar formação e informações que os habilitem a ganhar maior espaço nos debates e nas negociações frente aos interesses que se contraponham às definições de redução das desigualdades sociais. Estas conquistas permitem avalizar os processos de planejamento, como expressões legítimas da administração pública.

As mídias e os canais de informações públicas permitem o acesso da sociedade às prestações de contas públicas e ao andamento da implantação de projetos incorporando valores e prazos. Ainda, encontram-se disponíveis balcões de atendimentos e serviços de ouvidoria cumprindo papéis de esclarecimento público. Estes instrumentos encontram-se menos incorporados pelas prefeituras. De qualquer modo, percebe-se que os indivíduos, isoladamente, encontram dificuldades em decifrar os conteúdos veiculados. Experiências alternativas difundidas em vários municípios evidenciam os ganhos sociais a partir do monitoramento e controle das prestações de contas realizadas por grupos ou movimentos organizados. Desse modo, cabe ao setor público assegurar a implantação e difusão destas institucionalidades de participação e controle social, na perspectiva de que o amadurecimento social se reflita na construção de políticas publicas que incorporem prioridades socialmente definidas.

REFERÊNCIAS

BALDO, R. A. **Horizontes para a administração pública**: reflexões sobre a gestão pública brasileira. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: . Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Leituras regionais**: mesorregiões geográficas paranaenses. Curitiba, 2004.

MACHADO, H. E.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana: estudo sobre os Conselhos Municipais da RMC. Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba. *In*: **Observatório das metrópoles**: observatório de políticas públicas do Paraná. Curitiba: Letra Capital, 2009, p. 315-340.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas universais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Seade, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, A. D. Mudança e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, Ipardes, n. 111, p. 19-28, jul./dez. 2006.

CAPÍTULO 3

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: ELEMENTOS PARA UM OLHAR ANALÍTICO

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz[*]
Fernando Antonio Franco Montoro[**]
Sílvia Rodrigues Bio[***]
Manuela Trindade Viana[****]
Sílvia da Silva Craveiro[****]
Talita Pereira de Castro[****]

1 INTRODUÇÃO[1]

O presente capítulo contém os resultados da pesquisa *Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal* no âmbito do estado de São Paulo. O estudo teve por objetivo apresentar um diagnóstico da gestão pública nos municípios paulistas e identificar os entraves ao seu fortalecimento institucional.

Como uma empreitada exploratória, a pesquisa almejou identificar fatores que possam delimitar parâmetros da capacidade de gestão municipal e apontar as questões que necessitam de aprofundamento, assim como as propostas de políticas públicas voltadas à sua melhoria. Neste contexto, capacidade de gestão é a competência do Poder Executivo municipal em cumprir seus objetivos e suas atribuições legais, de acordo com o interesse público, com eficiência, alcance e eficácia. Utiliza-se para tanto os recursos disponíveis, de maneira a potencializá-los, por meio do aproveitamento adequado dos instrumentos e das ferramentas do processo de gestão e de sua capacidade de articulação com demais entes federados e demais parceiros.

[*] Técnica da Fundação Prefeito Faria Lima/Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) e coordenadora do projeto. *E-mail*: mcmcruz@sp.gov.br

[**] Técnico do Cepam. *E-mail*: fmontoro@sp.gov.br

[***] Técnica do Cepam. *E-mail*: sbio@sp.gov/br

[****] Bolsista da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mails*: manu_usp@yahoo.com.br, silviacraveiro@gmail.com e talitapcastro@gmail.com

1. A equipe agradece o apoio de Felipe Soutello e Nelson Hervey Costa no desenvolvimento do trabalho. Esta pesquisa contou com a colaboração, em itens específicos, dos técnicos Alfredo Sant'ana, Antônio Celso Albuquerque Filho, Carlos Corrêa Leite, Cíntia Melchiori, Josefina de Léo Ballanotti, Juarez Mota, Luis Antônio da Silva, Márcia Dias, Maria de Fatima Porcaro, Ricardo Kadouaki, Sandra Yamasaki e Thais Ramires da Silva; e com o apoio administrativo de Maria Teresa Tavares de Lima Ferraz e Rosângela Alves da Silva. O capítulo foi revisto por Eva Barbosa.

O estudo de campo foi realizado por meio de entrevistas estruturadas presenciais com os gestores e os técnicos municipais, a partir de questionários formulados conjuntamente pelas instituições participantes, abordando quatro eixos: gestão financeira, gestão de pessoas, gestão de capital e infraestrutura e gestão de tecnologia da informação (TI). Cada estado pôde, a seu critério, desenvolver suplementos aos questionários-base. No caso de São Paulo, embora em todas as áreas tenham sido incluídas questões específicas, a gestão de pessoas e de TI[2] receberam especial atenção.

Para definir a amostra de São Paulo, foram considerados os critérios de porte populacional e produto interno bruto (PIB) *per capita*. Os 50 municípios participantes (8% do total do estado) foram escolhidos aleatoriamente a partir das variáveis estabelecidas. O município de São Paulo foi excluído do universo analisado, por ser considerado atípico, em vista do porte populacional e econômico. A amostra inicial sofreu ajustes para que todas as 15 regiões administrativas do estado estivessem representadas com, pelo menos, um município (tabela 1).

TABELA 1
Descrição da amostra do estado de São Paulo

Faixa populacional	**Total de municípios no estado**	**Total de municípios na amostra**	PIB *per capita* médio dos municípios amostrados – 2006 (R$)
Pequenos[1]	**399**	**27**	30.475,95
Médios[2]	**173**	**16**	31.711,03
Grandes[3]	**73**	**7**	17.491,78

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Até 20 mil habitantes.
[2] De 20.001 a 100 mil habitantes.
[3] Acima de 100 mil habitantes.

Precedendo a pesquisa de campo, um pré-teste foi aplicado em cinco municípios paulistas e, a partir daí, feita a adequação dos questionários. A pesquisa de campo nos municípios da amostra[3] aconteceu entre março e maio de 2010.

A partir dos marcos conceituais do Government Performance Project (GPP), apresentados no início desta publicação, e de princípios que norteiam a administração pública, alguns pressupostos orientaram a elaboração dos questionários aplicados, relativamente à estrutura organizacional do órgão responsável pela área e seu posicionamento no organograma municipal; ao vínculo empregatício, à

2. As informações do suplemento do estado de São Paulo serão destacadas nas tabelas como *suplemento SP*.

3. O Cepam agradece a participação dos municípios de Altinópolis, Alumínio, Araçariguama, Areiópolis, Ariranha, Avaí, Biritiba Mirim, Borebi, Buritizal, Cabrália Paulista, Casa Branca, Cerquilho, Cordeirópolis, Coroados, Diadema, Gavião Peixoto, Guararema, Iporanga, Itapevi, Itapuí, Itatiba, Jaborandi, Jaci, Jambeiro, Louveira, Macatuba, Miracatu, Monte Alegre do Sul, Monte Mor, Motuca, Nazaré Paulista, Onda Verde, Peruíbe, Rancharia, São João da Boa Vista, São José dos Campos, São Sebastião, Sorocaba, Sumaré, Tabapuã, Tabatinga, Tarumã, Taubaté, Tremembé, Ubirajara, Uru, Valinhos, Vargem, Vinhedo e Votorantim.

escolaridade e à capacitação do pessoal da área; à informatização dos serviços prestados; à terceirização de atividades; à existência de planejamento; e, por fim, aos instrumentos utilizados para promover a participação e o controle social.

O primeiro pressuposto é que a existência de unidade administrativa na estrutura organizacional significa mais estabilidade da área, na medida em que garante a continuidade das atribuições e das atividades em períodos de mudanças política e administrativa, conferindo-lhe mais capacidade institucional. A posição da área na estrutura municipal revela a importância e o poder que lhe é dado. Nesse sentido, estar no primeiro escalão representa um papel de destaque já que fica diretamente vinculada ao gabinete do prefeito. O papel e as atribuições desempenhadas pelas áreas também são parâmetros para avaliar a capacidade de gestão.

O segundo pressuposto é que uma equipe efetiva, qualificada e em número suficiente significa mais possibilidades de reter conhecimentos e experiências no transcorrer das gestões e, portanto, garantir a qualidade e quantidade dos serviços prestados. A quantidade de servidores efetivos, isto é, celetistas ou estatutários, comparada com a totalidade de pessoas ocupadas é fundamental nesta análise na medida em que minimiza problemas relativos à descontinuidade administrativa. O nível de escolaridade e a existência de capacitação aos servidores também são considerados fatores condicionantes da capacidade de gestão, posto que permitem melhor desempenho da área. Com relação ao grau de instrução, partiu-se da ideia de que quanto mais alta a escolaridade das pessoas melhor seria a qualidade dos serviços prestados. A contínua capacitação dos profissionais garante o preparo e a qualificação adequados para atender às demandas de trabalho, facilita a adoção de procedimentos inovadores, bem como a melhoria constante dos serviços prestados.

O terceiro pressuposto é que os processos e as atividades informatizados também qualificam a gestão, na medida em que aumentam a produtividade e melhoram a qualidade das informações produzidas. Quando informatizados, contribuem para a reestruturação e a agilização de serviços, a integração das ações, a comunicação entre áreas e serviços e possibilitam transparência nas ações do governo. Ao permitir a organização de informações e o seu tratamento gerencial, esse instrumento pode ampliar, para os servidores e os gestores, as oportunidades de conhecimento acerca do repertório de dados e práticas da administração municipal, a partir do qual se torna possível identificar lacunas nas políticas, bem como o planejamento de ações. É inegável que um processo de informatização feito sob a ótica de melhoria de serviços ao cidadão leva à ampliação da capacidade de gestão e pode impulsionar novos espaços públicos para facilitar a participação da sociedade na gestão. Portanto, identificar os serviços informatizados, a infraestrutura e os sistemas existentes, e o uso da internet torna-se vital em cada eixo de análise desta pesquisa.

O quarto pressuposto é que a contratação de serviços externos é um fator positivo à capacidade de gestão, quando traz qualidade e economia. É necessário, pois, analisar o processo de terceirização dos serviços nas administrações municipais. Trata-se de conhecer os serviços prestados e os processos qualitativo e quantitativo de acompanhamento destes para cada um dos eixos destacados. Assim, a terceirização pode ser positiva desde que o poder público mantenha efetivo controle sobre a prestação do serviço. Pode ser, portanto, um recurso de planejamento para que a administração atenda qualificadamente à demanda por serviços.[4]

O quinto pressuposto diz respeito ao planejamento. Entendeu-se que na perspectiva de médio e de longo prazo, o planejamento baseado em informações técnicas contribui positivamente para a capacidade de gestão. Assim, os instrumentos utilizados, a periodicidade, os atores envolvidos e os processos de decisão foram partes fundamentais dos questionários.

O sexto diz respeito à importância dos instrumentos utilizados para promover a participação externa, a divulgação das ações do estado e o controle social, entendidos como fundamentais na melhoria da capacidade de gestão. Compreende-se que a existência de instrumentos (audiências públicas, consultas populares, conselhos, entre outros) favorece o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das ações do poder público. Por isto, estes foram analisados na perspectiva de sua existência e utilização, discutindo se, de fato, possibilitam as manifestações da sociedade e permitem o monitoramento e a fiscalização das administrações municipais. Buscou-se identificar, também, outros meios que facilitem a comunicação e interação entre a administração com a população, considerando que, quanto maior for o número de instrumentos utilizados, mais positiva poderá ser a gestão pública. O mesmo pode ser afirmado com relação à participação interna dos servidores.

Esses pressupostos são entendidos como fundamentais em um processo de consolidação da governança no setor público. Entretanto, é importante lembrar a existência de outros fatores, como cultura organizacional, papel da liderança e intersetorialidade, entre outros, que promovem a melhoria da capacidade de gestão.

A seguir são comentados os resultados gerais obtidos pela pesquisa.

4. Esta pesquisa não considerou como terceirização a contratação de programas de gestão informatizados (locação de s*oftware*s), uma vez que o controle e a realização das atividades permaneceram como atribuições das equipes municipais.

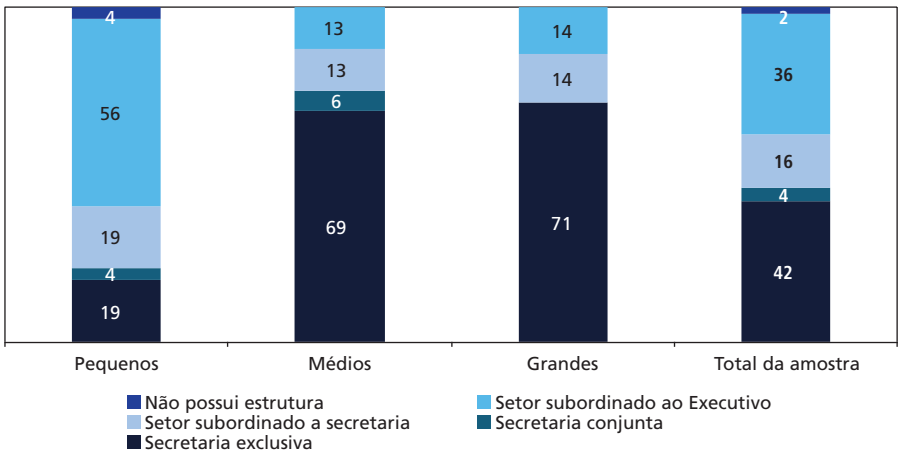
2 GESTÃO FINANCEIRA

2.1 Aspectos gerais

A gestão financeira figura como uma importante área para a gestão municipal. Pode ser entendida como central na medida em que provê condições materiais necessárias para as políticas finalísticas de determinada administração.

Aqui são analisados três aspectos da gestão financeira: a estrutura da área e sua inserção no organograma do município; a formação do quadro de pessoal, por meio dos dados relativos ao vínculo empregatício, à escolaridade e à capacitação; e, por fim, questões ligadas à informatização e à terceirização dos serviços executados.

GRÁFICO 1
Estrutura organizacional responsável pela gestão financeira
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

A estrutura[5] de finanças nos organogramas das 50 prefeituras analisadas revela que na maior parte da amostra o órgão responsável pela gestão está no primeiro escalão, contando principalmente com uma secretaria exclusiva (42%) ou com um setor diretamente subordinado ao prefeito (36%). Apenas um município da amostra (2%) não possui estrutura específica para a área. Em 56% dos municípios pequenos, a área responsável pela gestão financeira está alocada em um setor diretamente ligado à chefia do Executivo e, conforme aumenta o tamanho do município, passa a se constituir como secretaria exclusiva. Esta organização

5. As opções de estrutura utilizadas na pesquisa foram as mesmas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalta-se que o primeiro nível hierárquico composto por divisão, departamento ou órgão similar foi classificado como setor subordinado diretamente à chefia do Poder Executivo.

é encontrada em mais de 70% dos municípios grandes (gráfico 1). Esses dados apontam para a importância dada à área.

Quanto ao vínculo empregatício, há predominância de servidores efetivos (estatutários e celetistas) ocupados na gestão financeira (tabela 2).

TABELA 2
Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	51, 8	31,2	14,6	2,4
Médios	41,6	38,9	17,1	2,4
Grandes	64,6	14,9	10,3	10,3
Total da amostra	**55,0**	**25,6**	**13,3**	**6,2**

Fonte e elaboração dos autores.

Nota-se pouca variação entre os estratos de porte populacional e baixos percentuais de servidores não efetivos, isto é, somente comissionados e sem vínculo permanente. De acordo com as hipóteses da pesquisa, tais dados garantem algum grau de estabilidade nas práticas da gestão financeira.

TABELA 3
Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	0,0	4,0	58,1	37,2	0,8
Médios	0,0	4,5	42,5	53,0	0,0
Grandes	0,0	7,0	38,4	53,2	1,5
Total da amostra	**0,0**	**5,6**	**44,0**	**49,6**	**0,9**

Fonte e elaboração dos autores.

No que diz respeito à formação do pessoal ocupado na gestão financeira, observa-se, na tabela 3, que quase 50% dos funcionários possuem ensino superior completo ou incompleto e um grande número (44%) possui ensino médio completo ou incompleto. Os estratos de municípios médios e grandes seguem esta tendência e os pequenos apresentam mais pessoas com ensino médio. É baixo o percentual de pessoal com baixa escolaridade em todas as faixas populacionais.

TABELA 4
Municípios que oferecem capacitação aos funcionários da gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Oferta de capacitação para seus funcionários
Pequenos	92,6
Médios	100,0
Grandes	100,0
Total da amostra	**96,0**

Fonte e elaboração dos autores.

O percentual de municípios que oferecem alguma capacitação para servidores da gestão financeira é alto, atingindo 100% nas faixas dos médios e dos grandes (tabela 4). Segundo os entrevistados, essas iniciativas são oferecidas principalmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por intermédio do Programa de Gestão Governamental (PGG), desenvolvido em parceria com o governo do estado,[6] e por empresas fornecedoras de cursos ou de programas informatizados de gestão. O primeiro ofereceu, em 2009 e 2010, capacitações presenciais nas regiões e cursos a distância para os municípios da amostra.[7] Já as empresas que disponibilizam o *software* para gestão financeira oferecem treinamentos regulares para sua utilização, eventualmente adequando-se a alterações legais. Não se verificou papel protagonista dos municípios da amostra na escolha da necessária capacitação para o planejamento financeiro.

TABELA 5
Média de processos informatizados na gestão financeira[1]
(Em %)

Faixa populacional	Processos informatizados
Pequenos	99,3
Médios	97,5
Grandes	100,0
Total da amostra	**98,8**

Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] Os procedimentos passíveis de informatização descritos no questionário foram: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do plano plurianual (PPA), controle da execução orçamentária, dívida ativa e outros.

6. O PGG objetiva melhorar o planejamento e o acompanhamento da gestão dos recursos públicos, tornando mais eficiente e eficaz o trabalho realizado pelos órgãos municipais, por meio da oferta de atividades permanentes de capacitação, sob a forma de educação continuada. Disponível em: <http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/index.php?option=com_content&view=article&id=20:objetivos&catid=31:apresentacao-do-curso&Itemid=46>.

7. Foram oferecidos aos municípios paulistas os cursos de Planejamento e Orçamento no Município, em 2009; e Contabilidade Pública Aplicável às Entidades Municipais e Estrutura de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (AUDESP), em 2010.

Para caracterizar a gestão financeira, também foram coletados dados a respeito da informatização dos processos e das atividades, como a arrecadação de tributos, a manutenção de cadastros e o controle de execução do orçamento. As ferramentas contribuem para o aumento das receitas próprias e otimizam o acompanhamento e o controle das receitas e das despesas municipais.

A média dos processos informatizados pelos municípios da amostra alcança altas cifras nos três estratos pesquisados (tabela 5). A maioria destes processos são organizados por um sistema locado pelo município. Esses dados indicam uma importante característica nas administrações: o alto grau de procedimentos informatizados na gestão financeira.

TABELA 6
Municípios com serviços externos de auxílio à gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Existência de serviços externos de auxílio à gestão financeira
Pequenos	44,4
Médios	37,5
Grandes	85,7
Total da amostra	**48,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Para completar a caracterização, outro fator analisado foi a terceirização dos serviços de gestão financeira. A tabela 6 mostra que 48% dos municípios da amostra declararam contratar algum serviço externo. O percentual aumenta significativamente no estrato dos municípios grandes. Entre as atividades terceirizadas,[8] a maioria relaciona-se com serviços de assessoria ou consultoria contábil, tributária, financeira ou jurídica. Menor número de entrevistados mencionou a contratação de serviços de contabilidade, bem como para a elaboração do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O controle dos serviços terceirizados foi uma questão inserida no suplemento da pesquisa no estado de São Paulo. Entre os que afirmam terceirizar, não foram registrados instrumentos efetivos de controle; em sua maioria, possuem apenas mecanismos não institucionalizados. A maior parte revelou não acompanhar sistemática e efetivamente a quantidade e a qualidade dos serviços contratados.

8. As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes, manutenção do cadastro de empresas, autônomos e outros.

2.2 Planejamento e execução

Esta subseção analisa dados das diversas fases do planejamento orçamentário municipal e questões específicas relacionadas à sua execução, como a obtenção de receitas e a busca do equilíbrio financeiro das contas públicas.

As informações abordam as fases do processo orçamentário desde o planejamento das peças até sua execução, seu acompanhamento e controle.

No Brasil, o plano plurianual, instituído pela Constituição Federal de 1988, é o instrumento definidor de diretrizes, objetivos e metas da administração pública, organizados em programas governamentais. A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal[9] (LRF) reforça a importância do planejamento na ação governamental e a necessidade de manter a coerência entre as três peças orçamentárias: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Aliada ao planejamento plurianual, a atualização periódica de despesas e receitas e sua divulgação, de forma a permitir o acompanhamento e o controle da execução orçamentária, preservam a estabilidade fiscal do município e conferem qualidade à gestão financeira.

TABELA 7
Periodicidade de atualização das informações de execução orçamentária
(Em %)

Faixa populacional	Atualização *on-line*, diária ou semanal das informações	Atualização sem periodicidade ou com periodicidade maior do que a semanal
Pequenos	92,6	7,4
Médios	93,8	6,3
Grandes	100,0	0,0
Total da amostra	**94,0**	**6,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A atualização periódica dos lançamentos relativos à execução orçamentária no sistema contábil proporciona ao município uma base real de informações que lhe permite acompanhar a situação financeira e tomar decisões mais fundamentadas. Ao divulgar as informações financeiras atualizadas aos gestores municipais que acompanham a dotação de sua pasta, possibilita a melhoria no gerenciamento do orçamento e incrementa a capacidade de gestão.

A tabela 7 ilustra os dados relativos à atualização das informações da execução orçamentária nos municípios analisados. Observa-se que em 94% deles tal processo é realizado *on-line*, diária ou semanalmente, chegando a 100% no estrato dos municípios grandes. Este alto percentual indica que lhes é possível acompanhar a execução orçamentária *pari passu* com as ocorrências das despesas e das receitas como meio, portanto, para tomar decisões mais acertadas.

9. Conhecida como "Lei de Responsabilidade Fiscal", a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal", conforme sua ementa.

TABELA 8
Municípios que disponibilizam informações sobre a execução orçamentária aos gestores municipais
(Em %)

Faixa populacional	Disponibilizam informações de dotação aos gestores municipais
Pequenos	92,6
Médios	87,5
Grandes	100,0
Total da amostra	**92,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A tabela 8 mostra que 92% dos municípios informaram disponibilizar informações orçamentárias atualizadas das dotações aos secretários/diretores municipais, fornecidas, principalmente, por meio de relatórios (66%), reuniões (58%) e sistemas informatizados (38%). Isso se verifica em todos os estratos de municípios da pesquisa, o que provavelmente traz efeitos positivos na capacidade de gestão. Não foi objeto da pesquisa identificar a periodicidade, a abrangência e a qualidade da divulgação, assim como o uso pelo gestor no acompanhamento da dotação de sua pasta.

TABELA 9
Municípios que possuem mecanismos de controle de despesas
(Em %)

Faixa populacional	Despesa com pessoal	Endividamento de curto prazo	Endividamento de longo prazo
Pequenos	96,3	70,4	51,9
Médios	93,8	75,0	81,3
Grandes	100,0	100,0	100,0
Total da amostra	**96,0**	**76,0**	**68,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Quanto às despesas, observa-se que determinados gastos, dada a importância e a dificuldade de sua contração, devem ser objeto de acompanhamento e controle permanente por parte do gestor público. A disponibilidade de dados e informações acerca da execução orçamentária permite o efetivo controle, principalmente, das despesas com pessoal e do endividamento de longo e curto prazo.

Nas prefeituras contempladas na pesquisa, verificou-se a existência de tais mecanismos de controle (tabela 9). Embora o controle das despesas com pessoal e de endividamento de curto e longo prazo seja obrigatório pela LRF, somente nos municípios de grande porte a totalidade dos respondentes afirmou dispor desses mecanismos, apesar dos elevados percentuais registrados nos demais portes populacionais.

TABELA 10
Atualização das bases tributárias sob a competência municipal
(Em anos)

Faixa populacional	Média de defasagem na atualização		
	PGV	Cadastro imobiliário do IPTU[1]	Legislação do ISS[2]
Pequenos	9,8	6,3	5,9
Médios	9,8	7,0	4,5
Grandes	7,5	5,5	3,7
Total da amostra	**9,5**	**6,4**	**5,2**

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Imposto Predial e Territorial Urbano.
[2] Imposto sobre Serviços.

A cobrança dos tributos próprios é outro elemento que ilustra a capacidade de gestão das finanças de um município. Na administração dos impostos municipais (o IPTU e o ISS),[10] é mister conhecer a defasagem na revisão da PGV, da atualização do Cadastro Imobiliário Municipal e da adequação das leis municipais do ISS às alterações da legislação complementar federal, pois a atualização destes itens, em geral, aumenta a arrecadação própria.

A PGV e o Cadastro Imobiliário Municipal são instrumentos necessários para a cobrança do IPTU. A referida planta estabelece os valores dos imóveis (terreno e área construída) das diversas regiões do município. Por sua vez, o cadastro relaciona os imóveis passíveis de tributação. No entanto, revisar anualmente a PGV é tarefa impossível, dado o custo que representa para os cofres públicos, por isso, atualizá-la a cada quatro anos evita distorções no cálculo do valor venal dos imóveis municipais e do valor cobrado a título de IPTU. Da mesma forma acontece com o Cadastro Imobiliário Municipal. Embora possa ser feita rotineiramente, por intermédio de comunicação entre as diversas áreas da prefeitura, a atualização geral é interessante em periodicidade não superior a quatro anos, de modo a incorporar os novos imóveis e as alterações que, porventura, tenham sido feitas nos imóveis antigos.

O ISS, outro importante imposto de competência municipal, sofreu importante alteração com a LC nº 116/2003 que, entre outras mudanças, ampliou o rol de serviços abrangidos pelo imposto. Por isso, as legislações municipais tiveram que ser adequadas à nova norma, inclusive com a atualização da lista de serviços e a incorporação de novos serviços passíveis de tributação, para potencializar a cobrança e a arrecadação. Assim, os municípios que não alteram a legislação do ISS há mais de sete anos estão desatualizados, o que denota baixa capacidade de gestão financeira.

10. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) será aqui denominado de ISS.

A tabela 10 mostra o tempo médio da defasagem de revisão e atualização dos dois principais impostos municipais: a PGV tem defasagem de 9,5 anos e o cadastro imobiliário, de 6,4 anos. Com relação ao ISS, no entanto, a defasagem média da atualização da legislação é de 5,2 anos, tempo inferior à promulgação da LC nº 116/2003, o que revela a possibilidade de terem sido incorporadas as alterações trazidas pela lei.

TABELA 11
Receita obtida por meio de convênios em relação à receita orçamentária municipal
(Em %)

Faixa populacional	Receita obtida por meio de convênios	
	Governo federal	Governo estadual
Pequenos	2,2	3,7
Médios	3,6	4,5
Grandes	2,6	1,0
Média da receita no total de respostas	2,8	3,8

Fonte e elaboração dos autores.

Uma importante fonte municipal de recursos financeiros são os convênios celebrados entre a prefeitura e outras instituições, principalmente a União e o estado, destinados à realização de atividades ou projetos de interesse comum. São as transferências voluntárias[11] que, por não serem obrigatórias, dependem da relação do município com a entidade que disponibiliza tais recursos. Daí a importância da articulação com os governos estadual e federal para o conhecimento dos programas desenvolvidos, visando à celebração de convênios e à obtenção de recursos financeiros.

Por isso, o percentual da receita orçamentária advinda de convênios revela o grau de articulação do município com outras organizações. A tabela 11 mostra o percentual da receita obtida por meio de convênios federais (2,8%) e estaduais (3,8%) na receita orçamentária, considerando os 46 municípios da amostra. Os quatro restantes não responderam à pergunta.

Por fim, os mecanismos de correção adotados em caso de déficit podem revelar o conhecimento da legislação e a capacidade de manter o equilíbrio e a saúde fiscal. Quando se vislumbra a possibilidade de fechar o exercício com déficit, a administração pública pode empreender várias ações no intuito de evitá-la.

11. O Art. 25 da LRF define transferência voluntária como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". Em geral, as transferências voluntárias são concretizadas por meio da celebração de convênios.

Na hipótese de eventos imprevisíveis acontecerem, os municípios teriam mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária e controles para reverter a situação tão logo ela apareça. Entre as opções com essa finalidade, estão o contingenciamento de despesas e a tentativa de incrementar receitas, por meio do aumento da arrecadação de tributos próprios, da melhoria da administração tributária, da cobrança de atrasados (dívida ativa), da viabilização de convênios previstos e da solicitação de empréstimos.

No caso de essas opções não serem suficientes para reverter o déficit financeiro, resta ao município inscrever despesas em restos a pagar. Nota-se que a inscrição sem cobertura financeira no último ano do mandato é penalizada pela LRF e pela Lei nº 10.028/2000.[12] As tentativas de aumentar as receitas e, principalmente, de reduzir despesas parecem ser as ações que revelam mais capacidade de gestão financeira. O endividamento de curto prazo via inscrição em restos a pagar não se configura como medida corretiva para evitar um déficit orçamentário, mas é o resultado de uma gestão financeira fiscalmente irresponsável.

TABELA 12
Mecanismos de correção adotados pelos municípios em caso de déficit orçamentário
(Em %)

Faixa populacional	Aumentariam a arrecadação de tributos próprios	Buscariam transferência voluntária	Solicitariam empréstimos	Reduziriam despesas	Aumentariam endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	25,9	55,6	0,0	81,5	37,0
Médios	12,5	50,0	0,0	81,3	12,5
Grandes	42,9	57,1	14,3	85,7	28,6
Total da amostra	**24,0**	**54,0**	**2,0**	**82,0**	**28,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Na maior parte da amostra (82% dos municípios), o gestor declarou preferir a redução de despesas, na hipótese de perspectiva de déficit orçamentário (tabela 12). De fato, é a alternativa mais razoável e efetiva para os municípios que, acompanhando a evolução de suas despesas e receitas, vislumbram a possibilidade de um déficit na execução orçamentária e querem evitá-lo.

Além disso, 54% das prefeituras buscariam transferências voluntárias, isto é, recursos do estado ou da União para realizar projetos ou atividades em parceria, iniciativa que exige certo grau de articulação com outras esferas de governo. Não é uma ação a ser empreendida durante a execução para fazer frente a um eventual déficit, uma vez

12. Pelo Art. 42 da LC nº 101/2000, a administração municipal, nos últimos oito meses de gestão, não pode assumir obrigações de despesas a serem pagas no próximo exercício e mandato, a não ser que tenha disponibilidade de caixa suficiente para saldá-las. A Lei nº 10.028/2000 incluiu o Art. 359-C no Código Penal, prevendo pena de um a quatro anos de reclusão para quem não obedecer àquele artigo.

que já deveria estar prevista na lei orçamentária. No entanto, pode ser exigida durante a execução, principalmente quando se tratar de emendas de parlamentares previstas e autorizadas, mas ainda não liberadas pelo Executivo.

A inscrição em restos a pagar foi citada em 28% dos municípios. Por fim, 24% aumentariam a arrecadação de tributos próprios e apenas 2% (um município de grande porte) solicitaria empréstimo (endividamento de longo prazo).

2.3 Instrumentos de participação e controle social

Nesta subseção, são analisadas duas importantes questões: a existência de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil na elaboração das peças orçamentárias e a divulgação para a população de informações relativas à execução orçamentária. Tais práticas são condições necessárias para o controle social das finanças públicas e podem promover a melhoria da gestão.

A elaboração do PPA municipal deve contemplar a participação das diversas áreas do governo, que o colocarão em prática, e da sociedade civil, que estará sujeita às suas determinações durante os quatro anos de vigência. Também é fundamental que os gestores municipais adotem mecanismos para que a população participe da elaboração do orçamento, que detalha as ações previstas pelo PPA para o ano seguinte. Tal controle social tem como condição necessária o acesso da população a informações atualizadas sobre a execução orçamentária.

TABELA 13
Participação na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios onde as organizações da sociedade civil participam da elaboração do PPA	Municípios que possuem instrumentos de participação da população na elaboração do orçamento
Pequenos	55,6	96,3
Médios	68,8	87,5
Grandes	85,7	85,7
Total da amostra	**64,0**	**92,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A pesquisa levantou que 58% dos municípios da amostra declaram que todas as áreas da prefeitura participaram da elaboração do PPA, sendo que, entre os estratos, esse percentual é crescente conforme aumenta o porte populacional. Observou-se, no entanto, que em muitos municípios as áreas fins ainda têm participação restrita.

Dos municípios da amostra, 64% afirmam incorporar as organizações da sociedade civil ao processo de elaboração do PPA – percentual crescente quanto maior o porte populacional (tabela 13). Entre as instituições participantes, foram citados, principalmente, conselhos gestores (saúde, educação etc.) e associações

de moradores. Cabe destacar que os conselhos, por serem institucionalizados pelo governo municipal, são órgãos do Executivo, mesmo contando com a participação da sociedade civil. Segundo os dados coletados, 92% citaram a audiência pública como instrumento utilizado para permitir a participação da população na elaboração do orçamento, e esse percentual é decrescente dos estratos dos municípios pequenos para os grandes. As consultas públicas, reuniões de bairro e o orçamento participativo ou os formatos similares também foram citados como mecanismos para viabilizar a participação.

É digno de nota que todos os municípios da amostra, sem exceção, afirmaram divulgar relatórios da execução orçamentária para a população, conforme as determinações da LRF.

Esses dados configuram um quadro positivo e podem ser interpretados como mais transparência proporcionada pelo poder público com relação à situação financeira do município – condição fundamental para o controle social. A instituição de conselhos gestores municipais, a realização de audiências públicas para a elaboração das peças orçamentárias e a divulgação da execução orçamentária, por sua vez, são determinações legais.

Isso posto, é possível considerar que tais dados podem refletir mais uma adequação à exigência legal do que propriamente a participação da comunidade. Verificou-se, nas entrevistas realizadas no suplemento de São Paulo, a dificuldade em confirmar a presença de um número razoável de cidadãos nas audiências públicas. Foi recorrente a afirmação do baixo quórum obtido, apesar de os esforços na divulgação e na convocação popular informados pelos entrevistados.

3 GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

3.1 Aspectos gerais

Neste trabalho, a gestão de capital e infraestrutura é entendida como o conjunto de atividades que engloba o planejamento dos investimentos, o acompanhamento de sua execução e a manutenção e a conservação dos bens públicos municipais. Interessa, nesta subseção, analisar a elaboração de estudos sobre as necessidades futuras da população por obras e instalações, o acompanhamento da execução destes gastos e a existência de manutenção adequada dos bens públicos municipais.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2001, Anexo II), os investimentos constituem "despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente".

Os bens submetidos à manutenção e à conservação foram divididos em quatro categorias: veículos, demais bens móveis patrimoniados, bens imóveis de uso especial (escolas, hospitais, postos de saúde, repartições públicas etc.) e bens de uso comum (praças, parques, ruas e avenidas, pontes, viadutos etc.).

As ações desse eixo, diferentemente dos demais analisados neste capítulo, acontecem em várias áreas da administração municipal e, muitas vezes, de forma independente. Não é comum uma única área responder por essas atividades. Dessa forma, e prevendo que esse seria o quadro encontrado nos municípios da amostra, as perguntas sobre a estrutura da gestão de capital e infraestrutura consideraram a existência de servidores ou equipes – e não setores – responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e execução dos investimentos e pela manutenção de bens.

TABELA 14
Municípios com equipe[1] responsável pela gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos
Pequenos	66,7	88,9
Médios	68,8	100,0
Grandes	100,0	100,0
Total da amostra	**72,0**	**94,0**

Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] Na pesquisa, "equipe" foi entendida como uma ou mais pessoas, de um ou mais setores.

Os municípios pesquisados afirmam possuir um ou mais profissionais que realizam o planejamento dos investimentos e o acompanhamento da sua execução em 72% e 94% deles, respectivamente (tabela 14). Na maioria dos municípios, estes não estão organizados em uma única equipe. Em vários casos, o planejamento dos investimentos concentra-se nas áreas de finanças. Já seu acompanhamento é realizado principalmente pelas áreas de obras ou de compras. A manutenção é exercida em grande parte dos municípios pela área de administração, serviços ou obras. Muitas vezes há participação de outras áreas fins. Não é frequente a articulação e o trabalho conjunto entre essas áreas.

Observa-se que a totalidade dos municípios grandes e médios acompanha a execução de investimentos, enquanto nos municípios pequenos há ainda aqueles que não o fazem, apesar da obrigatoriedade da Lei de Licitação.[13] Identificou-se que o monitoramento, na maioria das vezes, é realizado por engenheiro ou arqui-

13. A Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seu Art. 67, que a "execução de contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição".

teto da prefeitura, ou por meio da contratação de serviços técnicos especializados. Entretanto, em várias localidades, essa atividade tem sido compartilhada com os gestores da área beneficiária do investimento.

TABELA 15
Municípios que realizam parcerias para atender às demandas de investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Realizam parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	100,0
Médios	93,8
Grandes	100,0
Total da amostra	**98,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Outro aspecto interessante que reforça o aspecto observado anteriormente – e que difere da abordagem utilizada pelo GPP – é o fato de os municípios possuírem poucos recursos para investimento e, por isso, buscarem parcerias com os governos estadual e federal para atender às suas demandas (tabela 15). A quase totalidade das administrações municipais pesquisadas, em todos os estratos de população destacados, realiza parcerias para atender às demandas de investimentos.

TABELA 16
Áreas em que os municípios realizam parcerias para atender às demandas de investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Educação	Saúde	Transporte	Saneamento	Infraestrutura	Habitação
Pequenos	85,2	85,2	70,4	55,5	55,5	29,7
Médios	93,8	87,5	62,5	56,3	50,0	37,5
Grandes	85,7	100,0	43,0	100,0	28,5	100,0
Total da amostra	**88,0**	**88,0**	**64,0**	**68,0**	**50,0**	**42,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Tais parcerias ocorrem preponderantemente com educação e com saúde (88% cada), áreas em que há responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo na implementação de políticas sociais (tabela 16). As parcerias voltadas às políticas de saneamento (68%) e de habitação (42%) também são significativas, em especial no estrato grande, possivelmente devido ao déficit habitacional e de saneamento. Diversamente, as parcerias na área de transporte (64%) e de infraestrutura (pavimentação, guias e sarjetas etc.) (50%) ocorrem em maior número nos pequenos e médios municípios. Em alguns casos, esse dado resulta da escassez de recursos e equipamentos, mais acentuada nesses municípios, condição que dificulta a execução de obras de vulto.

3.2 Planejamento e execução

Dado que os municípios não dispõem de recursos para realizar todas as obras e comprar os equipamentos necessários à gestão, é ainda mais importante priorizar e planejar os investimentos. A presente pesquisa identificou os elementos considerados na escolha dos investimentos: todos os municípios da amostra afirmam considerar as decisões do prefeito; as demandas da população foram também mencionadas por 90% das prefeituras pesquisadas; as decisões do secretariado, por 72% e os estudos técnicos, por 64% dos municípios (tabela 17). Estes três elementos foram significativamente citados em todos os estratos, com percentuais superiores a 50% – e nos municípios de grande porte acima de 85%. Ressalta-se que as respostas não são exclusivas.

TABELA 17
Elementos considerados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	66,7	100,0	70,4	88,9	44,4
Médios	50,0	100,0	68,8	87,5	56,3
Grandes	85,7	100,0	85,7	100,0	85,7
Total da amostra	**64,0**	**100,0**	**72,0**	**90,0**	**54,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Por sua vez, a participação de entidades sociais na definição das prioridades de investimento é menos expressiva: o percentual médio é inferior aos demais elementos (54%), enquanto a menor taxa é encontrada nos municípios de pequeno porte (pouco mais de 44%) e aumenta conforme cresce o porte populacional. Ressalta-se que os pequenos municípios não possuem entidades sociais na mesma frequência que os médios e grandes.

Nesse sentido, é pertinente refletir em que medida a decisão do prefeito é subsidiada por análises técnicas, assim como a dos secretários e da demanda da população, de modo a evitar que os compromissos políticos se distanciem da realidade socioeconômica do município. Assim, é interessante examinar o papel da liderança política e sua correlação com a capacidade de gestão e como as demandas da população se inserem nesse processo.

TABELA 18
Instrumentos utilizados como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Plano diretor	PPA	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de Desenvolvimento Local Sustentável	Plano de governo
Pequenos	11,1	85,2	14,8	51,9	7,4	70,4
Médios	43,8	100,0	0,0	43,8	0,0	81,3
Grandes	85,7	100,0	57,1	85,7	0,0	100,0
Total da amostra	**32,0**	**92,0**	**16,0**	**54,0**	**4,0**	**78,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A pesquisa levantou os instrumentos que subsidiam o planejamento dos investimentos. O PPA e o plano de governo foram os mais citados – em 92% e 78% dos municípios, respectivamente (tabela 18).

O ordenamento jurídico do país criou instrumentos que podem ser utilizados para ampliar a capacidade de gestão dos municípios. Parte dos entrevistados declarou que esses instrumentos trouxeram melhorias para a administração pública, com práticas que proporcionam qualidade de vida às comunidades locais. Outros veem com restrições o resultado concreto das obrigações legais, em especial no que tange ao PPA.

Ressalta-se que 78% dos municípios declararam utilizar o plano de governo como subsídio ao planejamento dos investimentos, o que mostra a preocupação dos gestores públicos com os eleitores. A incorporação deste documento político, que remete ao embate eleitoral, indica um avanço na prática democrática.

Os planos setoriais das políticas públicas são utilizados por 54% dos municípios no planejamento dos investimentos. Nesse quesito, destacaram-se as áreas de saúde e educação, que são estratégicas, têm recursos vinculados e a obrigatoriedade de elaborar planos.

O plano diretor, por sua vez, é utilizado por 32% dos municípios da amostra; vale lembrar que não há obrigatoriedade para sua elaboração em municípios de pequeno porte, exceto em condições especificadas no Estatuto da Cidade.[14]

14. Conhecida como "Estatuto da Cidade", a Lei nº 10.257/2001 dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de área de especial interesse turístico ou área em que haja atividades com significativo impacto ambiental; e aqueles que queiram utilizar os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória de imóveis.

Os dados levantados evidenciam uma correlação entre o porte do município e a utilização dos diversos planos para orientar os investimentos: por serem mais complexos, os municípios populosos e com elevadas taxas de urbanização tendem a utilizar com mais frequência esses instrumentos.

TABELA 19
Municípios que possuem cadastros de bens e número de anos desde a última atualização

Faixa populacional	Veículos		Demais bens móveis[1]		Bens de uso público especial[2]		Bens de uso comum[3]		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	92,6	1,8	96,3	1,8	59,3	2,5	48,2	1,9	3,7	1,0
Médios	93,8	0,7	93,8	0,7	81,3	3,7	56,3	4,3	31,3	1,4
Grandes	100,0	0,6	100,0	0,7	100,0	1,1	100,0	2,57	42,9	2,0
Total da amostra	**94,0**	**1,0**	**96,0**	**1,1**	**72,0**	**2,4**	**58,0**	**2,9**	**18,0**	**1,5**

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Outros bens patrimoniados, como computador, mobiliário etc.
[2] Definidos como aqueles destinados a uma finalidade específica; têm utilização restrita, como veículos oficiais e repartições públicas.
[3] Aqueles utilizados livremente pela população, como ruas e praças.

Outro aspecto relacionado à gestão de capital e infraestrutura diz respeito à existência e à atualização de cadastros de bens. Esta prática remete ao tratamento gerencial da informação, ou seja, à importância de dispor de dados atualizados e disponíveis para dar suporte à gestão pública.

A maioria dos municípios possui cadastro de bens móveis, sendo que 94% possuem cadastros dos veículos e 96% dos demais bens móveis (tabela 19), e a situação é semelhante nos diferentes portes contemplados no estudo. No caso dos bens móveis em geral, existem sistemas informatizados para registro e controle. Tais sistemas, em grande parte, atualizam os cadastros e geram relatórios, e são um diferencial na capacidade de gerenciamento, pois facilitam a manutenção do patrimônio público. Entretanto, diversos entrevistados apontam para o desafio de uma manutenção contínua.

Quanto ao cadastro de bens de uso público especial e de bens de uso comum, verifica-se sua existência em 72% e 58% dos municípios, respectivamente. O percentual cresce conforme aumenta o porte dos municípios. O tempo de atualização dos bens de uso especial é de 2,4 anos e dos bens de uso comum, de 2,9 anos.

No que diz respeito ao cadastro de bens tombados e sua atualização, verificou-se que especialmente os pequenos municípios não o possuem. Contudo, nos demais estratos, a existência é menor do que a dos demais cadastros, pois muitos municípios, quando possuem bens tombados, não têm políticas próprias voltadas ao seu gerenciamento. Recorrentemente, os processos de tombamento são feitos pelo estado ou pela União e são os conselhos estadual e/ou federal – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – que administram essa categoria de bens.

3.3 Instrumentos de participação e controle social

Com relação à existência e à utilização de instrumentos que possibilitem a participação da população na escolha dos investimentos, verifica-se que 80% dos municípios afirmam considerá-la, por meio das audiências públicas. Os municípios declaram ainda divulgar os valores e os prazos dos projetos de investimentos (tabela 20). Estes dois aspectos parecem estar bastante vinculados aos procedimentos previstos em lei sobre as audiências públicas e a prestação de contas dos gastos públicos. Desse modo, creditar a incorporação de tais práticas às exigências legais não diminui seu mérito ou sua importância, mas evidencia que são instrumentos que podem ser potencializados.

TABELA 20
Municípios em que a população participa da escolha e é informada sobre os investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população dos valores e dos prazos dos projetos de investimento
Pequenos	74,1	96,3
Médios	87,5	100,0
Grandes	85,7	100,0
Total da amostra	**80,0**	**98,0**

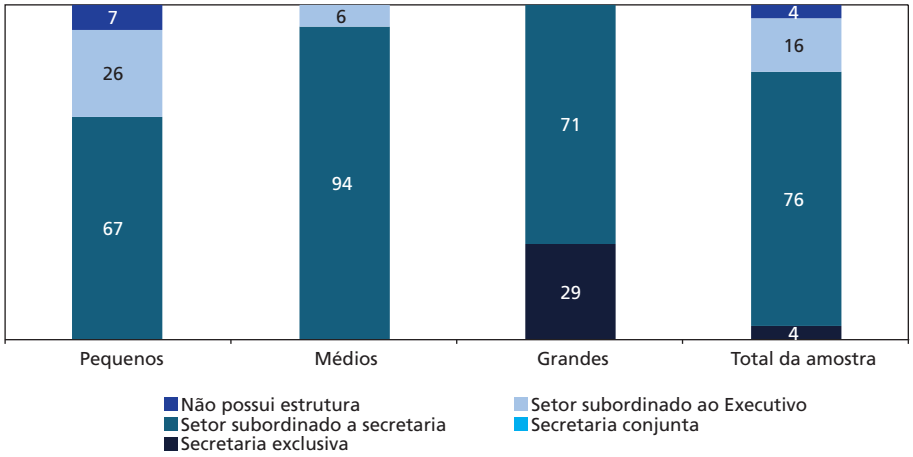
Fonte e elaboração dos autores.

4 GESTÃO DE PESSOAS

4.1 Aspectos gerais

A gestão de pessoas é uma área estruturante da administração. As pessoas são fundamentais para que a administração municipal consiga proporcionar qualidade de vida aos cidadãos.

GRÁFICO 2
Estrutura organizacional responsável pela gestão de pessoas
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

A parcela mais significativa dos municípios analisados (76% do total) insere as competências relacionadas à gestão de pessoas em um setor subordinado a uma secretaria (gráfico 2). Na maioria dos casos, trata-se da secretaria de administração, que responde por esse domínio, ao lado de outros, como serviços gerais, patrimônio e TI. Por conseguinte, suas deliberações podem concorrer com as demais atividades desta secretaria em termos orçamentários e decisórios.

As únicas ocorrências de secretaria exclusivas para a área de gestão de pessoas encontram-se entre os municípios grandes – talvez uma resposta à dificuldade de gerir um quadro com mais servidores ou uma opção estratégica para a administração municipal. Os municípios de pequeno porte, mesmo não contando com uma secretaria exclusiva, atribuem papel de destaque à gestão de pessoas, quando a subordinam diretamente à chefia do Executivo. Aproximadamente 26% dos pequenos encontram-se nesta situação.

Analisar as diferentes estruturas organizacionais existentes é uma das formas de identificar qual é o entendimento da prefeitura em relação à área de gestão de pessoas. A subordinação à secretaria de administração pode representar uma associação direta com as atividades administrativas da prefeitura; concepção distante, portanto, da visão estratégica da área, que é plausível considerar que esteja presente quando existe uma secretaria exclusiva.

TABELA 21
Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	40,1	47,1	8,1	4,8
Médios	53,3	32,8	6,7	7,2
Grandes	69,9	16,2	4,9	9,0
Total da amostra	**50,0**	**38,0**	**6,0**	**6,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A distribuição dos servidores municipais de acordo com seu vínculo empregatício constitui outro foco de análise da pesquisa. A situação da prefeitura como um todo e, particularmente, da área de gestão de pessoas é considerada de forma comparativa entre os eixos estudados.

A maior parte das pessoas ocupadas nas prefeituras é estatutária (50%) ou celetista (38%), e a proporção de funcionários efetivos (celetistas e estatutários) não varia significativamente conforme o porte populacional do município (tabela 21). Entre os pequenos, os estatutários e os celetistas somam 87,2%; entre os médios, essa soma chega a 86,1%; e, nos municípios grandes, os efetivos totalizam 86,1%.

Observando as diferenças entre os portes populacionais, verifica-se que o percentual de servidores celetistas decresce à medida que aumenta a faixa populacional do município, ao passo que a proporção de estatutários aumenta conforme cresce a população, o que era esperado, por serem os municípios de grande porte os mais antigos.

No que diz respeito aos funcionários comissionados, o percentual elevado observado em municípios pequenos (8,1%) tampouco foge ao esperado. Considerando que os cargos comissionados correspondem normalmente aos postos de chefia, a proporção destes é maior em relação ao total de funcionários nos municípios pequenos, comparativamente àqueles de portes médio e grande.

A categoria *sem vínculo permanente* inclui principalmente funcionários terceirizados, servidores municipalizados de outros entes federados e estagiários. Os dados mostram aumento dos percentuais, conforme aumenta a população.

TABELA 22
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	46,8	30,8	17,0	5,3
Médios	66,4	16,8	12,8	4,0
Grandes	66,8	13,9	11,3	8,0
Total da amostra	**63,9**	**16,9**	**12,4**	**6,9**

Fonte e elaboração dos autores.

As informações sobre as pessoas ocupadas na área de gestão de pessoas, de forma geral, obedecem ao padrão observado para o conjunto da prefeitura. A maior parte dos funcionários, nos três estratos destacados, é estatutária ou celetista. Entre os municípios de pequeno porte, os servidores empregados sob tais vínculos somam 77,6%; nos médios, a soma chega a 83,2%; e, nos grandes, a 80,7% (tabela 22). A maior proporção de funcionários comissionados na gestão de pessoas nos municípios pequenos também não foge ao padrão do quadro geral das pessoas ocupadas na prefeitura: é maior nos municípios pequenos.

TABELA 23
Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo o grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos[1]	0,3	29,5	31,6	36,3	2,3
Médios[2]	0,3	23,8	33,4	41,0	1,6
Grandes	0,3	16,7	32,7	45,3	5,1
Total da amostra	**0,3**	**20,4**	**32, 6**	**42,6**	**3,7**

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Nesta tabela não está inserido um município de pequeno porte, que não conseguiu informar, em tempo hábil, a escolaridade de seus funcionários.
[2] Entre os municípios de médio porte, um não conseguiu levantar os dados de escolaridade dos funcionários do estado municipalizados. Entretanto, em função da pouca quantidade, essa informação não alterou os valores da tabela.

No quadro geral do grau de instrução do pessoal da prefeitura a maioria possui ensino superior incompleto e completo (tabela 23). Entretanto, o percentual de pessoas com, no mínimo, ensino superior incompleto, em municípios pequenos é de 38,6%; em municípios médios, é de 42,6%; e nos grandes, 50,4%.

TABELA 24
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo o grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	0,0	8,5	48,9	39,4	3,2
Médios	0,0	0,0	34,7	63,7	1,6
Grandes	0,2	5,3	47,6	40,5	6,4
Total da amostra	**0,1**	**4,5**	**43,7**	**47,9**	**3,7**

Fonte e elaboração dos autores.

O grau de instrução na gestão de pessoas também segue o padrão geral da prefeitura: observam-se níveis de escolaridade um pouco maiores na área. O percentual de pessoas ocupadas com, pelo menos, ensino superior incompleto, é de 51,6%, no total da amostra, sendo 42,6% nos municípios pequenos, 65,3% nos médios e 46,9% nos grandes (tabela 24).

TABELA 25
Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Municípios que terceirizam atividades na área de gestão de pessoas	Serviços informatizados (média)	Municípios que oferecem capacitação aos funcionários da gestão de pessoas
Pequenos	29,6	96,3	70,4
Médios	18,8	100,0	50,0
Grandes	57,1	95,2	71,4
Total da amostra	**30,0**	**97,2**	**64,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Quanto à terceirização, 30% dos entrevistados declaram terceirizar atividades na área de gestão de pessoas (tabela 25). Há que se destacar que a maior parte dos entrevistados declarou não terceirizar as tarefas rotineiras. Observou-se que a área desempenha, tradicionalmente, atividades tais como geração da folha de pagamento, levantamento de faltas e atestados médicos, e cálculo de férias. As respostas positivas sobre terceirização referem-se, geralmente, a atividades vinculadas principalmente a empresas e a profissionais autônomos que atuam na área de medicina e segurança do trabalho.

A tabela 25 também revela dados expressivos quanto à média de informatização dos serviços na área de gestão de pessoas:[15] 96,3%, nos municípios de pequeno porte; 100%, nos médios; e 95,2% nos grandes. A emissão da folha de pagamento, de dados cadastrais dos funcionários e da movimentação dos servidores possui alta incidência de informatização. Também estão informatizadas outras práticas como o controle de férias, faltas, horas extras, 13º salário, promoções, ponto eletrônico, licença-prêmio e estágio probatório.

Quanto aos cursos de capacitação oferecidos aos funcionários da área, os dados mostram que 64% dos municípios da amostra possuem servidores da área de gestão de pessoas beneficiados nos três últimos anos por alguma iniciativa (tabela 25).

Ao analisar o conteúdo dos cursos ofertados, nota-se que se concentram no aprimoramento e na atualização legislativa dos procedimentos da área, destacando-se aqueles sobre fator acidentário previdenciário (FAP), ponto eletrônico, aposentadoria, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) etc.

Os contratos com as empresas locadoras de sistemas de informatização preveem o treinamento de servidores para operá-los. Tais treinamentos ocupam posição importante no quadro geral de cursos na área. Por fim, destacam-se as qualificações no que tange à formação e às práticas de trabalho, como formulação e implementação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR); de assistência social ao servidor; de administração de pessoal e folha; de gestão de pessoas na administração; de motivação; de reforma administrativa, de concurso público e atos admissionais; entre outras. Há pouca incidência de cursos vinculados à motivação, ao trabalho em equipes, à neurolinguística e outros relacionados à melhoria da gestão.

4.2 Planejamento e execução

No planejamento e na execução na área de gestão de pessoas, foram contemplados, nesta pesquisa, alguns elementos: a seleção e contratação de pessoal; a elaboração de planos de cargos, carreiras e salários, e de estatutos; e a capacitação dos funcionários da prefeitura.

Tendo em vista que a seleção e a contratação de servidores é uma das atribuições da área, um ponto relevante analisado refere-se ao conhecimento da dinâmica do quadro de pessoal. Nesse sentido, foram levantados os dados a respeito de informações consideradas para a criação de novas vagas.

15. Os serviços pesquisados foram: folha de pagamento, dados cadastrais dos funcionários e movimentação dos servidores. O entrevistado podia, entretanto, destacar outros aleatoriamente, caso desejasse.

TABELA 26
Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Cadastro e movimentação de servidores	Parâmetros de políticas setoriais	Demandas das secretarias
Pequenos	48,2	25,9	92,59
Médios	50,0	50,0	100,0
Grandes	28,6	42,9	100,0
Total da amostra	**46,0**	**36,0**	**96,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Para a contratação de novos funcionários na prefeitura, observa-se que há pouca utilização, pela área (46%), do cadastro e da movimentação de seus servidores, ferramenta de controle e organização dos dados dos funcionários.

As administrações municipais também foram questionadas quanto à consulta dos parâmetros estabelecidos por políticas setoriais para a criação de novas vagas na prefeitura. Os dados revelam que estes não constituem referência majoritária para a contratação de profissionais pela área de gestão de pessoas. Nos municípios de grande e médio portes, tais parâmetros são a base para a criação de novas vagas em 42,9% e 50% dos casos, respectivamente. Já nos de pequeno porte, essa prática ocorre em apenas 25,9% dos municípios (tabela 26).

Nesse ponto, chama atenção o elevado percentual de municípios que consideram as demandas das secretarias para a contratação de novos funcionários: 96% do total da amostra (tabela 26). Em municípios de portes populacionais médio e grande, essa taxa chega a 100%.

As elevadas taxas de demandas das secretarias para a criação de novos cargos na prefeitura podem ser interpretadas como uma interação da área de gestão de pessoas com as demais. Porém, verificou-se em questões do suplemento de São Paulo que em 48% dos municípios não existe interação periódica entre gestão de pessoas e as demais áreas. Ocorrem contatos esporádicos, concentrados na resolução de problemas administrativos pontuais relacionados aos servidores.

Em vista disto, inexistindo essa interação, os elevados percentuais de demanda das secretarias pela contratação de pessoas aponta para a falta de iniciativa da área de gestão de pessoas. Em suma, destaca-se posição preponderantemente executora e menos voltada ao planejamento dos concursos, com base em parâmetros externos e internos à realidade da prefeitura.

TABELA 27
Municípios com dificuldade de contratação de profissionais por questões salariais
(Em %)

Faixa populacional	Médicos	Professores	Engenheiros e arquitetos	Advogados	Economistas e administradores	Contadores
Pequenos	48,2	0,0	18,5	14,8	7,4	7,4
Médios	75,0	6,3	31,3	25,0	31,3	18,8
Grandes	85,7	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
Total da amostra	**62,0**	**4,0**	**22,0**	**18,0**	**16,0**	**12,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Ainda em relação à contratação de novos funcionários, a pesquisa detectou dificuldades enfrentadas pelas prefeituras em preencher vagas por aspectos salariais. Chama atenção, particularmente, o caso dos médicos, categoria profissional em que os salários oferecidos pelo setor público municipal se revelam menos atrativos, como apontado nos três estratos da amostra (tabela 27).

TABELA 28
Municípios com quadro de pessoal, Plano de Cargos e Salários (PCS) e PCCR
(Em %)

Faixa populacional	Quadro de pessoal	PCS	PCCR
Pequenos	25,9	55,6	18,5
Médios	6,3	75,0	18,8
Grandes	0,0	28,6	71,4
Total da amostra	**20,0**	**54,0**	**26,0**

Fonte e elaboração dos autores.

As prefeituras foram indagadas, ainda, quanto à institucionalização de normas de progressão funcional. Para tanto, foi pesquisada a existência de: quadro de pessoal, PCS e PCCR. Entende-se que este último confere mais estímulo ao desenvolvimento das capacidades dos servidores, uma vez que institui formalmente critérios de progressão funcional, bem como garantias de salários e benefícios. Reflete um olhar mais ampliado sobre a estruturação e o desenvolvimento das carreiras profissionais em contraste extremo com o quadro de pessoal, que estrutura de maneira estática os cargos na prefeitura.

Observa-se que existe estreita relação entre porte populacional e o tipo de plano ou estatuto adotado pela prefeitura (tabela 28). De fato, a ocorrência de PCCR incidiu predominantemente sobre os municípios de grande porte (71,4%). Parcela significativa dos municípios da amostra apresenta estágio intermediário: 54% possuem PCS, sendo 55,6% de pequenos e 75% de médios.

Para aqueles que ainda não possuem PCCR, muitos mencionaram o seu desenvolvimento e a sua implementação como um desafio para a área de gestão de pessoas.

TABELA 29
Municípios com PCCR e estatuto em áreas específicas da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	PCCR/estatuto – educação	PCCR/estatuto – saúde	PCCR/estatuto – guarda municipal
Pequenos	88,9	7,4	6,3
Médios	81,3	0,0	33,3
Grandes	85,7	14,3	66,7
Total da amostra	**86,0**	**6,0**	**18,0**

Fonte e elaboração dos autores.

No que diz respeito à existência de planos de carreiras ou estatutos em áreas específicas da prefeitura, os resultados obtidos não fogem ao esperado: parte expressiva dos municípios da amostra (86%) possui esse tipo de plano para a área de educação (tabela 29). Isso porque se trata de medida exigida legalmente pelo governo federal,[16] com vista a estimular o aperfeiçoamento do corpo docente nas instituições de ensino público.

Este papel indutor da legislação federal reflete-se na alta taxa de casos que instituíram normas para o magistério e o PCCR após 2001, quando da aprovação do PNE: 56% dos municípios se encontram nessa situação. Além disso, destaca-se o elevado percentual de prefeituras, cujo único plano ou estatuto foi adotado na educação: 76,7%. Quanto à área da saúde, é rara a ocorrência de casos em que foi adotado o PCCR. Somente três municípios da amostra contam com esse tipo de plano: dois de pequeno porte e um dos sete grandes. A tabela 29 também mostra os dados referentes à adoção de planos ou estatuto específico para os servidores da guarda municipal. Cabe destacar que 16 municípios analisados não possuem essa guarda. Dos que a possuem (34 ocorrências), é maior a incidência de estatuto específico nos municípios de grande porte: 66,7%. Nos médios, o percentual é de 33,3%; e, nos municípios de pequeno porte, 6,3%. Portanto, o PCCR constitui uma realidade mais presente nos municípios de grande porte da amostra, ao passo que ainda representa um desafio para aqueles de médio e pequeno portes.

16. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); a Lei Federal nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE); a Lei Federal nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; e a Resolução nº 2/2009, do Conselho Nacional da Educação (CNE) preveem que os municípios organizem legislação que estabeleça as normas do magistério (Estatuto do Magistério) e o PCCR para os profissionais da área.

Observa-se ainda que 86% dos municípios afirmam possuir mecanismos de progressão funcional aos seus servidores, mas estes se institucionalizam, prioritariamente, por meio de critérios de antiguidade (80%) e cursos de aperfeiçoamento (36%). Apenas 22% realizam avaliação de desempenho. A mensuração do desempenho e a contratualização dos resultados é uma prática restrita a poucas localidades.

TABELA 30
Municípios com cursos de capacitação para seus funcionários
(Em %)

Faixa populacional	Realiza capacitação de funcionários	Previu recursos no orçamento de 2010 para treinamento, qualificação e/ou capacitação	Realiza cursos de capacitação por meio de	
			Programação de cursos	Demandas específicas
Pequenos	66,7	25,9	18,5	55,6
Médios	68,8	50,0	18,8	68,8
Grandes	85,7	42,9	71,4	85,7
Total da amostra	**70,0**	**36,0**	**26,0**	**64,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Com relação à existência de capacitação para os funcionários da prefeitura como um todo, os três estratos da amostra revelaram elevados percentuais (tabela 30). No entanto, questionados se foram previstos, no orçamento para 2010, recursos para treinamento, qualificação e/ou capacitação, as taxas são baixas (36%), sinalizando que a incorporação dessa prática ao planejamento orçamentário das prefeituras ainda é pouco expressivo.

Outro ponto digno de nota está relacionado à concentração dos cursos de capacitação em algumas áreas da prefeitura, notadamente em educação – em maior grau – e saúde. A aprovação do PNE e da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e as capacitações realizadas pelos governos estadual e federal influenciam tal quadro.

Ademais, os cursos de capacitação oferecidos aos funcionários das prefeituras não seguem uma programação definida: apenas 26% das prefeituras a utilizam. Este esforço de aperfeiçoamento profissional dos servidores se concentra em municípios grandes. Nos médios e pequenos, os dados sugerem que a área de gestão de pessoas não é a principal responsável por estruturar estes cursos.

TABELA 31
Instrumentos de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Instrumentos de participação dos funcionários na gestão da prefeitura	Instrumentos para mensurar a satisfação dos funcionários	Instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários
Pequenos	22,2	7,4	22,2
Médios	50,0	0,0	31,3
Grandes	42,9	28,6	28,6
Total da amostra	**34,0**	**8,0**	**26,0**

Fonte e elaboração dos autores.

A pesquisa investigou, ainda, a existência de outros mecanismos institucionalizados de valorização dos servidores municipais, por meio de questões sobre instrumentos de participação e de medição da satisfação e do desempenho destes quanto à gestão da prefeitura – possíveis indicadores de uma concepção mais estratégica da gestão de pessoas. Destacam-se menos instrumentos institucionalizados para a participação dos funcionários em municípios de pequeno porte: 22,2%, contra 50% de médio porte e 42,9% de grande porte (tabela 31).

A mesma tabela revela dados substantivos quanto à ocorrência de instrumentos institucionalizados para medir a satisfação dos servidores. Dos 50 municípios da amostra, apenas dois relataram possuir alguma prática nesse sentido: um entre os pequenos e um entre os grandes. Instrumentos de valorização do bom desempenho dos servidores tampouco se apresentam como corriqueiros, ainda que os números sejam relativamente mais expressivos. Entre os municípios de pequeno porte, apenas 22,2% relataram a existência institucionalizada de um ou mais instrumentos; 31,3% entre os médios; e 28,6% entre os grandes.

O baixo desempenho da área de gestão de pessoas relacionado à existência de instrumentos de participação, valorização e medição da satisfação dos servidores municipais revela que a área de gestão de pessoas atua basicamente em atividades rotineiras e não de forma estratégica.

4.3 Instrumentos de participação e controle social

A pesquisa debruçou-se também sobre os instrumentos que permitem a comunicação entre a prefeitura e os munícipes. Se os dados relativos à comunicação interna, antes apresentados, ilustram pouca participação dos servidores municipais na gestão da prefeitura, o quadro parece se inverter, quando envolve a comunicação e o atendimento externos. São poucas as prefeituras analisadas que afirmam não disponibilizar instrumentos de atendimento e comunicação com

o cidadão[17] (6%). Dos municípios pequenos, 92,6% possuem pelo menos um serviço de atendimento ou comunicação com os cidadãos, 93,8% dos de porte médio o possuem e todos os de grande porte também (tabela 32). Os serviços informados mais frequentes são a página da internet (80%), o *e-mail* (72%) e informativos periódicos (60%).

TABELA 32
Municípios que possuem instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão
(Em %)

Faixa populacional	Não possui serviços de atendimento e comunicação ao cidadão	Possui pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação	Possui balcão integrado de atendimento ao cidadão	Possui serviço de ouvidoria pública
Pequenos	7,4	92,6	22,2	11,1
Médios	6,3	93,8	31,3	43,8
Grandes	0,0	100,0	57,1	71,4
Total da amostra	**6,0**	**94,0**	**30,0**	**30,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Observa-se, ainda, a ocorrência de dois importantes serviços de atendimento ou de comunicação da prefeitura com o cidadão: o balcão integrado de atendimento ao cidadão e a ouvidoria. Dada a complexidade destes serviços, é necessário alto grau de organização para viabilizá-los. O balcão concentra, em único espaço físico, todos os serviços públicos da prefeitura e possibilita o encaminhamento dos munícipes para órgãos especializados em suas demandas específicas. A ouvidoria pública constitui um canal direto entre população e instituição pública, ao reunir reclamações, elogios, denúncias e dúvidas a respeito do funcionamento dos órgãos da administração municipal.

Nesses dois serviços, a faixa populacional das prefeituras analisadas é o fator diferencial. Tanto o balcão integrado de atendimento ao cidadão quanto o serviço de ouvidoria estão presentes em apenas 30% da amostra – não coincidentes – e concentrados nos municípios maiores.

5 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

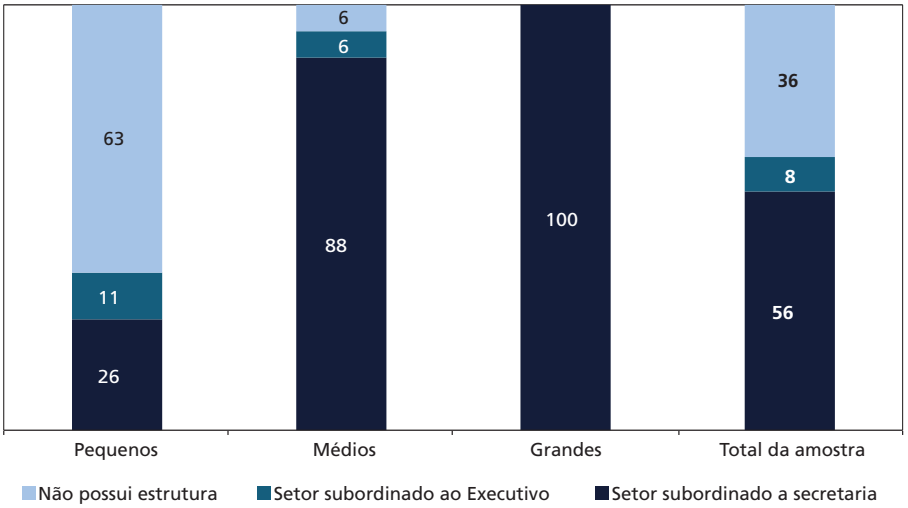
5.1 Aspectos gerais

A TI envolve variados instrumentos que possibilitam a melhoria da capacidade de gestão municipal por meio da agilização de procedimentos e reestruturação de serviços. Tais tecnologias permitem aumentar a produtividade e aperfeiçoar a qualidade das ações do governo, bem como garantir a transparência, permitindo comunicação e interação mais dinâmicas entre os cidadãos e a administração.

17. Os serviços e os instrumentos de comunicação ou participação do cidadão são: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, *site*, *e-mail*, informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas, e caixa de coleta de sugestões/reclamações.

Aprimorar a infraestrutura (*hardware* e *software*) e os sistemas de gestão, viabilizar o governo eletrônico,[18] o uso da *web* e a inclusão digital, portanto, são ações importantes que podem ampliar a capacidade de gestão. Ainda, a adoção de sistemas interligados entre todas as áreas – como saúde, educação, assistência social, cultura, planejamento, finanças, recursos humanos e patrimônio – cria a possibilidade de obterem-se melhores resultados nas políticas públicas. Por isso, a TI tem papel de destaque na melhoria da qualidade da gestão.

GRÁFICO 3
Estrutura organizacional responsável pela gestão de TI
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Assim como nos outros eixos, a análise considera a inserção da TI na estrutura organizacional da prefeitura. Em 56% da amostra, verificou-se a subordinação da área a uma secretaria (gráfico 3), com mais incidência nos municípios médios (88%) e grandes (100%), enquanto nos pequenos municípios predomina a inexistência de estrutura específica (63%).

18. No portal governoeletronico.com.br, governo eletrônico é uma forma de modernizar a estrutura do Estado que passa a utilizar nos processos governamentais as novas tecnologias da informação na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores, servidores e demais governos. O conceito não se restringe à simples automação dos processos e à disponibilização de serviços públicos por meio de serviços *on-line* na internet, mas na transformação da maneira com que o governo, por meio da TI, atinge os seus objetivos para o cumprimento do papel do estado. O governo eletrônico engloba, principalmente, três tipos de transações, a saber: G2G (forma reduzida da expressão em inglês *government to government*), relação intra ou intergovernos; G2B (*government to business*), ou seja, transações entre governos e fornecedores; e G2C (forma reduzida de *government to citizen*), relações entre governos e cidadãos (FERNANDES, 2000). Essas transações ocorrem não apenas por meio da internet, mas também por meio de telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores (FERNANDES, *op. cit.*).

Em grande parte da amostra, quando a TI é subordinada a uma secretaria, trata-se da secretaria de administração, e engloba atividades como recursos humanos e patrimônio.

Em muitos municípios, a informática tem sido utilizada para agilizar os procedimentos internos, mas não se verifica o desenvolvimento de uma política de TI consolidada em setor específico.

Nesse aspecto, vale ressaltar a existência, em várias prefeituras, de setores próprios de informática nas áreas de saúde e educação com a função de apoiar a gestão da política social, além de disponibilizar informações a órgãos estaduais e federais. É o caso da transmissão de informações acerca do número de alunos matriculados na rede municipal ou do de atendimentos na saúde, que orientam o cálculo das respectivas transferências setoriais.

Muitas vezes, esses sistemas são desconectados de outros sistemas da prefeitura e as informações não são apropriadas pelos gestores. A falta de integração dos sistemas das diversas áreas impede a construção de uma política municipal unificada de TI, preocupada com a atualização e a manutenção do parque tecnológico, com a adoção de ferramentas mais modernas, com o acesso à internet de qualidade e com a troca de informação em rede, entre outros aspectos. De fato, observa-se que, em poucos municípios, a área de TI faz parte da gestão estratégica da prefeitura, com forte articulação com as demais áreas.

A existência de uma equipe de TI pode ser considerada um fator capaz de agregar capacidade de gestão à administração municipal. No conjunto dos municípios da amostra, verificou-se que há, em média, seis pessoas ocupadas na área. Porém, nos pequenos municípios, identificaram-se duas; nos médios, cinco; e, nos grandes, 20 pessoas ocupadas.

TABELA 33
Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	23,8	28,6	26,2	21,4
Médios	36,3	10,0	33,8	20,0
Grandes	26,6	4,4	8,2	60,8
Total da amostra	**28,9**	**9,6**	**18,2**	**43,2**

Fonte e elaboração dos autores.

Quanto ao vínculo empregatício das pessoas ocupadas na gestão de TI (tabela 33), verifica-se que há quantidade menor de servidores efetivos (estatutários e celetistas) em relação aos comissionados e sem vínculo permanente, em todas as faixas populacionais. Nos grandes municípios, 60,8% das pessoas ocupadas em TI não possuem vínculo permanente e 8,2% são comissionadas. Observa-se que, conforme aumenta o tamanho do município, diminui a quantidade de efetivos e aumenta a quantidade de comissionados e sem vínculo permanente. Nota-se que o número de comissionados é maior do que o de sem vínculo permanente para pequenos e médios municípios, mas, nos grandes, a situação é inversa.

Assim, pode-se inferir que a TI está mais sujeita a mudanças em períodos de troca de governantes do que outras áreas, pelo fato de ter número considerável de pessoas não efetivas em seu quadro.

TABELA 34
Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo o grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	0,0	0,0	35,7	59,5	4,8
Médios	0,0	5,0	22,5	71,3	1,3
Grandes	0,0	0,0	15,2	69,6	15,2
Total da amostra	**0,0**	**1,4**	**20,4**	**68,6**	**9,6**

Fonte e elaboração dos autores.

Com relação ao grau de instrução das pessoas ocupadas na área de TI (tabela 34), observa-se que a escolaridade dos seus profissionais é maior do que a dos profissionais da prefeitura em geral. Do total das pessoas ocupadas na área, a quase totalidade (98,6%) tem, ao menos, ensino médio incompleto. Há correlação direta entre o tamanho do município e a quantidade de pessoas com, no mínimo, ensino superior incompleto e completo e pós-graduação.

Examinando, especificamente, o pessoal com níveis de ensino superior incompleto e completo e pós-graduação, obtêm-se os seguintes percentuais: municípios pequenos com 37,1% na prefeitura em geral e 64,3% na área de TI; médios com 42,6% e 72,5%, respectivamente; e grandes com 50,4% e 84,8%. Destaca-se maior número de pessoas com pós-graduação na área de TI do que na prefeitura como um todo, e com pós-graduação o registro é 200% maior.

TABELA 35
Municípios que oferecem capacitação aos funcionários da área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Realiza capacitação de funcionários da área de TI
Pequenos	22,2
Médios	40,0
Grandes	50,0
Total da amostra	**32,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Os dados coletados indicam que as prefeituras não atuam de forma tão intensa em relação à capacitação oferecida a suas equipes: 32% da amostra afirmam a realização de capacitação. Nos municípios pequenos, 22,2% disponibilizam ou custeiam cursos ou treinamentos para os funcionários de TI e esse percentual vai para 50% no caso dos municípios grandes (tabela 35). Entre os cursos ofertados, 93% referem-se à transmissão de conhecimento no manuseio de *software* privado ou de equipamento de informática. A minoria refere-se a congressos da área de tecnologia, sendo um deles sobre a tecnologia *wireless*.

Dessa forma, é interessante que as prefeituras canalizem esforços para o desenvolvimento dos funcionários da área de TI. Alguns gestores entrevistados apontam ser importante, nesse item, ter mais incentivo por parte dos governos federal e estadual.

Tendo em vista o quadro geral da equipe encarregada de TI nas prefeituras pesquisadas, é possível compreender os elevados índices de terceirização de atividades desta área: 92% dos municípios afirmaram que terceirizam atividades.

TABELA 36
Atividades[1] de TI terceirizadas
(Em %)

Faixa populacional	Atividades de TI terceirizadas
Pequenos	48,8
Médios	44,8
Grandes	50,0
Total da amostra	**47,9**

Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] As atividades terceirizadas pesquisadas foram: manutenção de equipamentos, gerenciamento/suporte de rede, locação de equipamentos, desenvolvimento de sistemas, desenvolvimento de *site*, manutenção corretiva, preventiva e evolutiva, entre outras. Não foi considerada a locação de *software* para a gestão como uma atividade terceirizada.

A tabela 36 apresenta o percentual de atividades terceirizadas por estrato de municípios que declararam fazê-la. Os entrevistados apontam que a terceirização ocorre por necessidade de especialização, busca de qualidade nos serviços ofertados

e, em alguns casos, falta de profissionais e de infraestrutura para realizar ações fundamentais. Entre as atividades terceirizadas, foram apontadas: desenvolvimento de *site* por 64% da amostra, desenvolvimento de sistemas por 62%, manutenção de equipamentos por 58%, gerenciamento e suporte de rede por 40%, manutenção corretiva, preventiva e evolutiva por 16% e locação de equipamentos por 12%. O fornecimento de provedor, a instalação de rádio para comunicação, o sistema de segurança e o serviço de fotocópia são exemplos de outras atividades não executadas diretamente em algumas prefeituras.

Chama atenção o elevado percentual de municípios que terceirizam o desenvolvimento do seu *site*; ressalta-se que, em muitas localidades, esta atividade não está vinculada à área de TI e sim à de comunicação. A terceirização das atividades de manutenção de equipamentos e de gerenciamento e suporte de rede reduz-se conforme aumenta o porte populacional.

Ao longo das entrevistas, foi possível identificar que não há unanimidade entre os gestores quanto à terceirização do desenvolvimento de sistemas: enquanto parte dos gestores afirma a importância de desenvolver sistemas próprios para atender às especificidades locais, outra parte aponta que não é papel da prefeitura desenvolvê-los, mas sim gerenciar e acompanhar o seu uso.

Verificou-se, ainda, número pequeno de fornecedores de *softwares* nos municípios visitados. Em alguns casos, os gestores municipais declaram possuir pouca governabilidade para modificar a ferramenta. Há sistemática padronizada de trabalho e de emissão de relatórios, e pouca autonomia para alterá-los, a partir das necessidades das prefeituras.

TABELA 37
Municípios que realizam parcerias na gestão de TI, por parceiro
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras que realizam parcerias na gestão de TI		
	Governo federal	Governo estadual	Municípios/consórcios
Pequenos	63,0	55,6	0,0
Médios	87,5	68,8	6,3
Grandes	57,1	57,1	14,3
Total da amostra	**70,0**	**60,0**	**4,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Os governos federal e estadual surgem como os principais parceiros dos municípios no processo de viabilização das atividades de TI, conforme a tabela 37. Na amostra, 70% dos municípios mantêm parceria com a União, e 60% com o governo estadual. Chama atenção o fato de que, quanto menor o município, mais as parcerias tendem a se restringir a essas instâncias governamentais.

A pesquisa identificou, ainda, outras organizações parceiras, não constantes da tabela 37, como: instituição de ensino superior (cinco municípios), empresas (três), instituições de pesquisa (um), instituições internacionais (um) e organizações não governamentais (ONGs) (um).

Os consórcios intermunicipais, mesmo após a promulgação da Lei de Consórcios Públicos, têm sido pouco utilizados para a criação de projetos na área de TI: apenas duas localidades afirmam dispor desse arranjo. Os custos com infraestrutura, desenvolvimento de sistemas, capacitação de pessoas, entre outros investimentos poderiam ser socializados entre os municípios, por meio dos consórcios ou outras formas organizacionais. Assim, a articulação da política de TI está concentrada no poder público, carecendo ainda de estímulos para ampliação de parcerias nos projetos da área, bem como de integração com os diversos atores – governo, empresas, sociedade civil (comunidade, universidade e ONGs).

TABELA 38
Municípios que ofertam programas de inclusão digital – suplemento SP
(Em %)

Faixa populacional	Iniciativas promovidas pelo governo federal	Iniciativas promovidas pelo governo estadual	Iniciativas promovidas pela prefeitura
Pequenos	77,8	77,8	48,2
Médios	73,3	73,3	33,3
Grandes	75,0	50,0	75,0
Total da amostra	**76,0**	**72,0**	**48,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Cabe ressaltar que as parcerias, firmadas pelos municípios com as esferas estadual e federal, estão centradas em ações de inclusão digital (tabela 38). O Acessa São Paulo,[19] do governo estadual, e os Telecentros,[20] do governo federal, são as iniciativas mais presentes nos municípios entrevistados. As informações coletadas indicam que esses programas têm o mesmo percentual nos três estratos. Observou-se, também, que várias localidades desenvolvem, com recursos próprios, iniciativas, como laboratórios nas escolas ou pontos de inclusão digital. Além do acesso, promovem cursos e outros projetos relacionados ao uso da internet.

19. Criado em 2000, o programa oferece à população do estado o acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, por meio de espaços públicos com computadores para acesso à internet gratuita e livre. O Acessa São Paulo é desenvolvido em parceria com os municípios ou outros órgãos do governo estadual. Atualmente, possui postos em 525 municípios (ACESSA SÃO PAULO, 2010).

20. Os municípios denominam de telecentros os diversos programas federais de inclusão digital presentes nos Pontos de Cultura, Casa Brasil, Centros de Inclusão Digital, ProInfo, Infocentro, Gesac, entre outros. O governo federal apoia os municípios fornecendo mobiliário, computadores, infraestrutura de rede lógica e de sistemas, instalação de *softwares* livres e de programas informatizados de gestão do telecentro. Em contrapartida, as prefeituras devem oferecer local adequado, com acesso à internet, luz, água potável, sanitários, linha telefônica e acessibilidade às pessoas com deficiência. Há 8.067 telecentros no Brasil. Fonte: Mapa dos Telecentros do Brasil (ONID, 2010).

A inclusão digital, enquanto acesso da população às tecnologias de informação e de comunicação, passou a ser considerada estratégia de inserção social e direito fundamental. A inclusão digital valoriza o exercício da cidadania, fortalece as instâncias de participação social e, portanto, a democracia, na medida em que promove o conhecimento, a produção, a reflexão cultural e a troca de informações.

Entre os municípios pesquisados, há de 0,13 a 13,05 computadores públicos disponíveis para cada mil habitantes. Em geral, o acesso é restrito e a melhor proporção ocorre nos pequenos municípios, todos com mais de dez computadores por mil habitantes. Parte dos entrevistados sugere que os programas de inclusão digital sejam ampliados dimensionando a quantidade de equipamentos ofertados, combinado ao número de habitantes ou à proporção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

5.2 Planejamento e execução

Por meio das entrevistas, verificou-se que todas as prefeituras têm acesso à internet ainda que não na totalidade de seus equipamentos. As prefeituras pequenas são as que possuem maior percentual de máquinas com acesso à rede (tabela 39).

TABELA 39
Indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Computadores com acesso à internet	Municípios que possuem intranet – suplemento SP
Pequenos	97,0	18,5
Médios	93,2	50,0
Grandes	84,0	57,1
Total da amostra	**94,0**	**34,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Outro ponto que merece ser realçado é o acesso à internet de banda larga (acima de 512 kbps), presente em praticamente todas as prefeituras, mas não disponível a todos os equipamentos. No caso específico do estado de São Paulo, em função do programa Intragov, os municípios dispõem de banda larga por causa da infraestrutura instalada e disponibilizada aos serviços municipais de saúde, educação, assistência social e ao programa Acessa São Paulo.

Apesar do acesso à banda larga nos municípios paulistas, a sua qualidade ainda é uma meta a ser alcançada. Vários dos entrevistados afirmam que as operadoras de telefonia deveriam investir em infraestrutura para proporcionar melhor funcionamento e algumas prefeituras informam estar buscando alternativas para não depender unicamente de uma operadora, criando estrutura própria ou utilizando mais de uma fornecedora.

Já a intranet é utilizada como ferramenta da gestão apenas em 34% da amostra. Por proporcionar serviços e comunicação interna integrados, é um instrumento que pode ser mais explorado. Outro ponto analisado refere-se à criação de redes entre as secretarias, com melhorias na estrutura existente. Existe rede na maioria dos municípios, mas apenas na metade abrange equipamentos de todas as secretarias.

TABELA 40
Serviços informatizados[1] na prefeitura e serviços disponíveis[2] em *site* próprio
(Em %)

Faixa populacional	Serviços totalmente informatizados	Serviços disponíveis no *site* da prefeitura
Pequenos	81,3	41,1
Médios	84,8	49,4
Grandes	89,4	66,7

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Atividades informatizadas pesquisadas foram: cadastro de pacientes na área de saúde, agendamento de consultas médicas, controle e distribuição de medicamentos, cadastro de alunos, matrícula de alunos, IPTU, ISS, Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis (ITBI), dívida ativa, emissão de alvará, registro e controle funcional, folha de pagamento, documentos processuais, protocolo, controle dos bens móveis, controle dos bens imóveis, compras, cadastros de fornecedores, gerenciamento de estoque, administração orçamentária, administração financeira, contabilidade, entre outras.
[2] Os "serviços disponibilizados no *site*": consulta de processos, Diário Oficial, estatísticas (sobre o município), estrutura organizacional, legislação municipal, mapa do município, notícias – informativo, ouvidoria municipal, prestação de contas, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), programas e projetos, protocolos, atividades das secretarias municipais, serviço de atendimento ao cidadão, serviço de emissão de guia de ISS de autônomos, serviço de emissão de guia de dívida ativa, segunda via de IPTU, *links* e telefones úteis, editais de licitação, informações turísticas, solicitação de serviços de manutenção urbana e outros.

A pesquisa investigou os serviços e as atividades informatizados. As 50 prefeituras afirmam possuir atividades, serviços e/ou processos nessa situação (tabela 40). As atividades vinculadas à gestão financeira (administração orçamentária e financeira, contabilidade, dívida ativa e IPTU) e a folha de pagamento, vinculada à gestão de pessoas, estão informatizadas em todas as localidades; seguidas da administração do ISS (98%) e do registro e do controle funcional (98%); do cadastro de fornecedores (96%); do controle dos bens móveis (92%); e do gerenciamento de estoque (90%) e do controle de bens imóveis e compras (88%).

Dessa forma, é possível observar que a prioridade da informatização está nos processos internos da administração, em busca de mais eficiência nas ações, de melhoria no gerenciamento dos recursos e de desburocratização de procedimentos. As respostas indicam priorização dos sistemas vinculados ao fornecimento de informações ao TCESP e à STN, ao cumprimento da LRF, bem como à gestão da folha de pagamento. Há, ainda, um conjunto de serviços, inerentes às atribuições municipais e com vínculo direto ao cidadão que foram apontados com incidência menor pelos entrevistados, como agendamento de consultas (66%), cadastro de pacientes da saúde (72%) e cadastro e matrículas de alunos (74%).

Parte dos entrevistados declarou que os processos vinculados à assistência social, ao saneamento, à gestão de frota, à biblioteca, ao meio ambiente e à vigilância estão em fase inicial de informatização.

A pesquisa também identificou que todas as prefeituras possuem *site*.[21] Analisou se estas implantaram o governo eletrônico, com destaque para a divulgação de informações e serviços ao cidadão, pela internet, que garante a transparência da ação pública.[22] De acordo com os dados obtidos, os municípios de grande porte possuem conjunto mais amplo de serviços e informações disponíveis em *site* próprio (tabela 40). Já os pequenos indicam oferta menor, à exceção das estatísticas e do mapa do município. Notícias, *links,* telefones úteis e informações turísticas são os itens mais frequentes.

A divulgação de informações sobre a prestação de contas no *site* foi registrada em 80% da amostra. A LRF determina que planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, bem como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a internet.

A publicação de editais de licitação nos *sites* foi observado em 78% da amostra. A Lei Federal nº 10.520/2002 possibilitou aos entes federados a utilização do pregão como nova modalidade licitatória. Este não é obrigatório por lei, mas, com os Decretos Federal nº 5.450/2005 e Estadual nº 51.469/2007, passa a ser necessário; caso contrário, o gestor público deve justificar a opção por outra modalidade. As informações disponibilizadas por editais possibilitam menos custos nos procedimentos de compra; reduzem a distância entre o poder público, o setor privado e o cidadão; e garantem mais transparência.

Alguns entrevistados declararam a existência de outros itens: informações sobre concursos públicos, acompanhamento de obras, formulários para cadastramento em programas sociais, programação de eventos, oportunidades de trabalho, galeria de fotos, nota fiscal eletrônica, abertura de empresa, informações de interesse para o servidor, entre outros. Cabe destacar a nota fiscal eletrônica, pois alguns municípios optaram por estabelecê-la. Já os serviços de emissão de

21. Verificou-se que os *sites* dos municípios da amostra possuem endereço oficial (sp.gov.br), diferentemente dos resultados da pesquisa da Secretaria Estadual de Gestão Pública de São Paulo, concluída em março de 2007. Segundo este estudo, 65% dos municípios apresentavam página oficial na internet, sendo que 5% apresentavam endereços alternativos e 30% não tinham *site*. Para mais informações, ver: <www.municipiosnaweb.sp.gov.br/portal/conteudo/projeto.html>. Acesso em: 16 jul. 2010.

22. A LC nº 131/2009 (Lei da Transparência) altera a LRF no exercício da transparência, estabelecendo "pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público". Ressalta-se que, até junho de 2013, todos os municípios devem possuir os sistemas de gestão integrada, e as informações da gestão financeira devem estar em um portal de transparência.

guias de ISS ou dívida ativa, de segunda via de IPTU ou solicitação de serviços de manutenção aparecem com menos frequência nos *sites*.

As informações mostram que 18% dos municípios dispõem de, no mínimo, dois desses serviços *on-line,* o que representa 7,4% dos pequenos, 20% dos médios e 50% dos grandes. Foi observado, ainda, que alguns *sites* não estão atualizados.[23]

TABELA 41
Municípios que realizam acompanhamento dos acessos ao *site*
(Em %)

Faixa populacional	Realiza acompanhamento dos acessos ao *site*
Pequenos	37,0
Médios	60,0
Grandes	100,0
Total	**54,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Outra forma de visualizar a importância atribuída ao *site* como ferramenta de gestão é verificar o acompanhamento dos acessos. De fato, esta ação reflete não somente a organização interna da área de TI, mas também a preocupação com o gerenciamento dessa ferramenta enquanto canal de contato entre a administração e os cidadãos. Na amostra desta pesquisa, 54% declararam acompanhar os acessos ao *site* (tabela 41).

Outro instrumento de TI destacado na pesquisa diz respeito ao uso da *web* na relação entre as prefeituras e os cidadãos, com o objetivo de promover transparência, participação e colaboração. O uso da *web* 2.0[24] é uma inovação. Verificou-se que 16% da amostra afirma utilizar o YouTube; 10%, *blogs*; 8%, o Twitter (8%); 8%, formulários da *web*. Identificou-se um município que usa o Orkut; um, o Facebook*;* um, RSS; e um, o Skype.

O uso do *software* livre, isto é, de tecnologia sem custo, amplia a capacidade de gestão, ao propiciar o desenvolvimento das equipes locais e a formação de rede de municípios que trocam experiências e capacitação permanente. Vem sendo utilizado por 64% dos municípios e seu uso cresce, conforme se amplia o porte populacional: 73,3% pelos médios municípios e 75% pelos grandes.

23. Tal informação foi fornecida pelos próprios entrevistados. No entanto, a pesquisa não previu a consulta aos *sites* dos municípios pesquisados.

24. Web 2.0 é um termo criado em 2004 e envolve uma forma de utilização da internet que permite a interação entre os usuários e possibilita que o internauta publique conteúdo nos *sites*. As ferramentas da *web* 2.0 são simples, intuitivas e interativas, não precisam ser adquiridas nem instaladas e é possível utilizá-las em qualquer computador com acesso à internet. Os fluxos de informações criados pela *web* 2.0 não são uni ou bidirecionais, ou seja, de pessoa para pessoa ou do *site* para o internauta, mas multidirecionais e horizontais.

TABELA 42
Municípios que oferecem acesso *wireless* à população – suplemento SP
(Em %)

Faixa populacional	Oferecem acesso *wireless* à população
Pequenos	18,5
Médios	6,7
Grandes	12,5
Total	**14,0**

Fonte e elaboração dos autores.

Por sua vez, o acesso *wireless* à população é um avanço tecnológico identificado em 14% da amostra (tabela 42), e concentrado nos pequenos municípios. Alguns destes concedem o uso do sinal de internet à pessoa física que preencher uma série de requisitos, entre eles, não possuir débitos com a administração municipal; isso a partir de lei autorizativa.

O planejamento da gestão de TI deve abranger a disponibilidade da infraestrutura de comunicação e acesso público, a atualização de *hardware* e de *software* e a capacitação das pessoas. Deve estar inserido no planejamento geral da prefeitura, incorporando as diretrizes do município contidas no plano diretor e no PPA. A não existência de um planejamento de longo prazo gera, muitas vezes, ações imediatistas, que comprometem a efetividade das políticas públicas.

A pesquisa buscou identificar se havia planejamento de longo prazo para TI. Em 48% das localidades, os entrevistados declaram tê-lo, citando itens relacionados à infraestrutura física, com destaque para a atualização de *hardware* (48%) e à infraestrutura de redes e segurança (48%), seguido por atualização de *software* (42%). Os entrevistados declaram dar menos atenção à capacitação de pessoas no planejamento da área. Por fim, alguns entrevistados destacam que saúde e educação planejam à parte a gestão de TI.

Finalizando, os gestores relataram dificuldades na adesão a programas de apoio à modernização administrativa das prefeituras, nos moldes do Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) e do Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal (PNAFM). Explicitam que o acesso a esses recursos exige equipe capacitada, nem sempre existente nos quadros municipais, e que os juros cobrados são altos.

6 ANÁLISE COMPARATIVA

Nesta seção, será apresentada uma análise comparativa entre as gestões estudadas e os pressupostos levantados quanto a estrutura organizacional e posicionamento no organograma municipal; equipe da área – vínculo empregatício, escolaridade e capacitação do pessoal; informatização; terceirização; planejamento; e participação e controle social. Serão analisadas, com mais destaque, as gestões financeira, de pessoas e de TI.

As prefeituras analisadas possuem, na maioria dos casos, estruturas organizacionais funcionais, verticais e hierarquizadas, com pouca flexibilidade e dinamismo que seria exigido para uma arquitetura organizacional voltada para resultados. Nas áreas pesquisadas, verifica-se uma diferenciação com relação ao seu posicionamento na estrutura; a gestão de finanças ocupa predominantemente o primeiro escalão no organograma, diferentemente das áreas de gestão de pessoas e de TI. A análise dos dados indica que as tarefas associadas a estas gestões costumam apresentar caráter executor de tarefas. Esse quadro permite compreender a importância atribuída às áreas, nessas instituições. A área mais institucionalizada é a de gestão financeira.

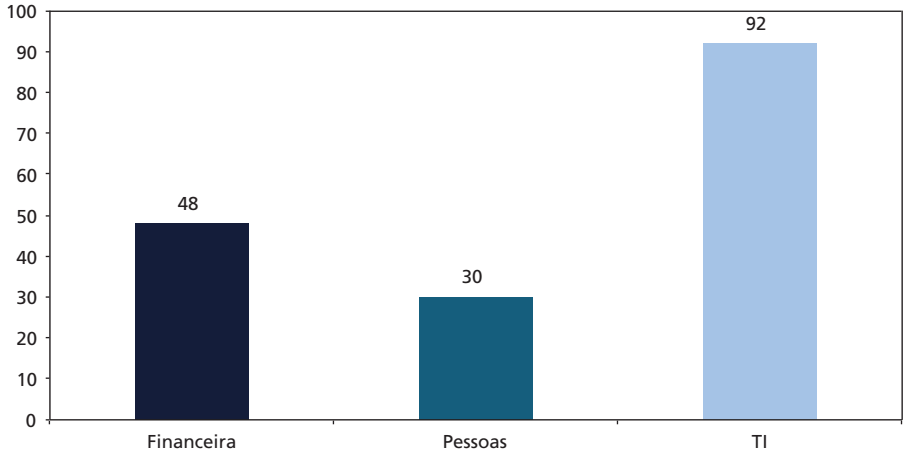
Ao analisar as equipes dos eixos pesquisados, verifica-se que os municípios dispõem de situações diferenciadas nas gestões. Quanto ao vínculo empregatício, as equipes das áreas de gestão financeira e de pessoas são formadas, principalmente, por servidores efetivos, seguindo a tendência das prefeituras como um todo; a área de TI possui mais comissionados e sem vínculo permanente. Ao analisar a formação, observa-se que mais de 44% dos servidores da prefeit ura como um todo possuem, no mínimo, ensino superior incompleto. Nos três eixos analisados, a escolaridade é maior do que a dos servidores da prefeitura. A área com maior escolaridade é TI, seguida pela área de gestão de pessoas e a financeira. Nos eixos analisados, a participação em cursos também não é igualitária. A gestão financeira apresenta o maior percentual, seguida por gestão de pessoas e TI. Observa-se, ainda, que são escassos os planos estratégicos de capacitação, com ações continuadas. Estas atividades, geralmente, não têm sido incorporadas ao planejamento orçamentário das prefeituras e refletem a baixa importância da temática nas prefeituras.

Os dados relativos à informatização dos serviços municipais são expressivos, nos eixos analisados, alcançando índices superiores a 80% das atividades desenvolvidas. As prefeituras dispõem de sistemas para controle, cadastro e atendimento à população, em setores como finanças, pessoal, saúde, educação e patrimônio. Entretanto, identifica-se a existência de sistemas paralelos e burocratizados, a falta de integração e a não apropriação das informações produzidas, aos órgãos estaduais e federais, pelos técnicos e gestores muni-

cipais. Estas não são utilizadas em todo o seu potencial como ferramentas para a gestão; sua análise deveria ser permanente para promover melhorias nos processos. Nota-se, ainda, a dependência dos gestores de *softwares* locados e a pouca governabilidade para promover alterações. Entretanto, observou-se que a estruturação da área de TI é recente na maioria dos municípios da amostra e a análise das informações coletadas indica que a TI tem um papel para promover a modernização dos serviços.

A pesquisa identificou que o uso da internet como ferramenta de comunicação é um desafio, pois ainda há um conjunto de serviços e informações que precisam estar disponíveis de forma abrangente para ampliar a transparência e permitir o controle social. Os entrevistados afirmam que os *sites* são mais informativos e que deveriam possibilitar o recebimento de informações e dados, fazendo a transação de informações, valores e serviços, como pagamentos, matrículas, entre outras ações pouco frequentes.

GRÁFICO 4
Municípios com serviços externos de auxílio à gestão financeira, de pessoas e de TI
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

A terceirização de atividades desenvolvidas pelas diversas áreas, fenômeno recorrente nas prefeituras analisadas, é mais utilizada na gestão de TI, seguida pela financeira e de pessoas (gráfico 4). Observou-se que as prefeituras não possuem mecanismos formais para estabelecer parâmetros de controle. Com efeito, nos poucos casos em que foi registrada alguma iniciativa nesse sentido, esta se dava por meio de contatos esporádicos com o prestador de serviço e para solucionar problemas pontuais.

O planejamento começa a ser implantado nos municípios como um instrumento de gestão, mas ainda de forma incipiente para a administração como um todo. Em muitas localidades, fica restrito aos instrumentos legais previstos (PPA, LDO e LOA), com viés orçamentário. O PPA e o programa de governo são os instrumentos mais citados como norteadores do planejamento de investimentos. Este é frágil, pois a maioria dos municípios depende de parcerias com outros entes para concretizá-lo. Os investimentos, principalmente nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação e em programas de inclusão digital, são realizados, em grande parte, por meio de convênios, com os governos federal e estadual, e há pouca articulação com outros atores. Os investimentos se relacionam a programas estaduais e federais ou emendas parlamentares e não são, necessariamente, as prioridades dos municípios. Na gestão de pessoas, verifica-se que o planejamento é, ainda, um processo a ser empreendido, uma vez que há pouca autonomia e atuação da área. No que se refere à TI, está restrito à implantação de infraestrutura física.

A participação e o controle social carecem ser aperfeiçoados. Os instrumentos utilizados (audiências públicas, consulta a demandas da população etc.) são formais e estão vinculados ao cumprimento da legislação. O conselho gestor de políticas públicas (saúde, educação, etc.), principal ator citado na participação da sociedade civil na elaboração do PPA, é órgão do Executivo, criado por lei, para viabilizar o princípio da participação da comunidade nas políticas públicas. É instrumento legal para garantir transparência às ações do estado e assegurar processo permanente de mobilização popular e tem como atribuições estabelecer diretrizes, acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas. Verificou-se que a existência dos instrumentos não garante a expressiva e representativa participação da população.

Em síntese, os resultados apresentados revelam que a capacidade de gestão na área pública aponta avanços, mas há a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter inovador deste estudo, tanto pela sua temática quanto pela dinâmica do trabalho em rede com várias instituições de pesquisa, permitiu identificar elementos para um diagnóstico da capacidade de gestão das administrações públicas municipais.

Os eixos de gestão estudados (finanças, capital e infraestrutura, e pessoas e tecnologia da informação) formam um núcleo de atividades encontradas em todas as esferas de governo. São a base para o bom desempenho de qualquer política pública. Administrar recursos financeiros, pessoas e ativos físicos é responsabilidade

fundamental tanto para administrações de grandes municípios quanto de pequenos. E a gestão de tecnologia da informação, a mais recente nas atividades administrativas, é atualmente crucial para promover mais eficiência e qualidade da gestão. Nesse contexto, a metodologia aplicada concentra-se em pontos pertinentes ao incremento da capacidade institucional de gestão municipal.

O trabalho desenvolvido permite levantar importantes considerações finais. Embora não esgotem todo repertório possível, algumas nos pareceram mais significativas para a discussão da capacidade de gestão dos municípios do estado de São Paulo.

A primeira consideração diz respeito à gestão financeira, área tradicionalmente estruturada nas prefeituras. Em quase todos os municípios, tem posição de destaque no organograma, está institucionalizada e os servidores são, na maioria, efetivos. Todas estas características possibilitam mais estabilidade, continuidade das atividades, mesmo em períodos de mudança política e administrativa, o que confere capacidade de gestão.

Observa-se, em relação à gestão de capital e infraestrutura, a inexistência de única área que concentra esta atividade nos municípios. Em geral, na arquitetura institucional brasileira, as atribuições deste eixo encontram-se dispersas em várias áreas: planejamento ou finanças, compras, administração, serviços urbanos ou obras.

Com relação à gestão de pessoas, na maioria dos municípios pesquisados, esta área não goza de posição estratégica no âmbito da administração local e suas atribuições restringem-se à emissão da folha de pagamento. Muitas vezes está situada em órgão de segundo escalão, subordinada à área de administração, e não se percebe a existência de planejamento da gestão de pessoas. As capacitações e as qualificações dos servidores observadas são fruto de demandas pontuais e a ocorrência de PCCRs não é prática frequente – só se verifica em poucos municípios de grande porte. A área, na maioria dos municípios pesquisados, tem perfil executor de rotinas voltadas à geração e à manutenção da folha de pagamentos. Poucas prefeituras pesquisadas atuam na gestão do desempenho, com contratualizações, remuneração variável aos servidores, e no estabelecimento de carreiras estratégicas. As ações relacionadas à participação, à valorização e à medição da satisfação dos servidores municipais são, ainda, embrionárias.

É necessário, portanto, investir na valorização e no desenvolvimento dos servidores e na interação com as demais áreas, tendo como base paradigmas da administração, por exemplo, a gestão voltada a resultados, bem como na adequação dos funcionários aos novos perfis profissionais requeridos pelo setor público. Afinal, sendo importante área, sua gestão deveria assumir papel de destaque na administração municipal a fim de garantir sua capacidade de gestão.

Outra consideração é relativa à área de gestão de TI. Também não ocupa papel de destaque no organograma municipal e na maioria das vezes se encontra subordinada a outra secretaria ou setor, se bem que, em alguns municípios, observou-se a subordinação direta à chefia do Executivo. Conta com poucos servidores efetivos e apresenta o maior nível de escolaridade das áreas analisadas. A gestão de TI, pela própria natureza de suas atividades, transita entre todas as outras áreas da prefeitura. Ainda longe de uma integração satisfatória, é vista com respeito pelas diversas áreas da prefeitura e tem trazido inegáveis avanços à administração, em termos de melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços prestados.

Observou-se que os instrumentos e as ferramentas de TI vêm sendo incorporados de forma gradual às práticas das administrações, seja pelo investimento que requerem, seja por desconhecimento de seu potencial. Com efeito, entrevistados de outras áreas pesquisadas apontam a informatização de seus setores como um dos principais avanços observados e em que há maior número de inovações. Entretanto, há, ainda, um longo caminho, principalmente nos pequenos e médios municípios, para que seus *sites* possam contribuir para a promoção da cidadania pela facilitação do acesso e o exercício de direitos.

De fato, as possibilidades que o desenvolvimento da área de TI apresenta à gestão municipal são enormes. Além dos ganhos na produtividade, na qualidade dos serviços, no aumento da arrecadação e na economia de gastos, abrem-se outras alternativas de aplicação da informática à gestão pública, relacionadas à transparência das ações governamentais, à integração das ações e dos serviços e à comunicação da prefeitura com o cidadão. Composta por pessoas jovens e entusiasmadas, a área de gestão de TI estimula o uso de novas tecnologias na administração municipal. Algumas vezes, no entanto, provoca reação de autoridades superiores que procuram inibir este uso, o que se configura em caso típico de "conflito de gerações". É preciso, pois, que as prefeituras tenham consciência do potencial da TI e avaliem de forma isenta as propostas inovadoras da área, que aumentam sua capacidade de gestão.

Finalmente, vale destacar questões específicas de alguns temas abordados na pesquisa. A terceirização é um destes temas, que aparece como importante instrumento utilizado nos eixos pesquisados da gestão pública municipal. Pode-se dizer que a terceirização de serviços levada a cabo pelos municípios paulistas, muitas vezes, perde o foco principal da utilização deste instrumento: a melhoria na qualidade e o menor custo do serviço prestado. Para isto, é imprescindível o acompanhamento e o controle dos serviços terceirizados, para poder avaliar as vantagens da terceirização e, eventualmente, ter elementos para tomar medidas à sua adequação.

Além disto, a terceirização de atividades por órgãos da administração pública deve considerar os objetivos institucionais, sob o risco de perder a identidade pública e não atingir resultados satisfatórios. Nesse sentido, as atividades estratégicas e exclusivas de Estado, nas quais se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar (BRASIL, 1995, p. 52), devem ser desenvolvidas pela própria prefeitura. São aquelas atividades inerentes ao poder público e indelegáveis a terceiros, entre as quais se pode destacar o planejamento, a formulação de políticas públicas, a cobrança e a fiscalização de tributos, a polícia, o serviço de trânsito e o controle do meio ambiente.

Na pesquisa, há poucas prefeituras em que foram registrados instrumentos efetivos de controle sobre a terceirização. A maior parte dos municípios não possui mecanismos que permitam o acompanhamento sistemático e efetivo da quantidade e da qualidade dos serviços contratados. Esta constatação é preocupante e incita a realização de novas investigações para detalhar a situação, buscando também compreender as motivações da terceirização e sua possível relação com gastos de pessoal e processo licitatório. Assim, pode-se subsidiar e orientar os municípios na perspectiva de uso da terceirização como instrumento que amplie, efetivamente, a capacidade de gestão. A gestão dos contratos com terceiros é outro aspecto a ser aprimorado.

Outro ponto analisado diz respeito ao planejamento que, como instrumento de gestão, necessita ser aprimorado nas prefeituras nos eixos analisados.

Merece atenção na gestão financeira o processo orçamentário, em particular o PPA, instrumento legal, que procura atrelar a previsão orçamentária anual ao planejamento dos quatro anos da gestão. Observou-se que o PPA é elaborado por todos os municípios da amostra paulista, o que demonstra não só a institucionalização do instrumento, mas sua utilização pelas gestões municipais. Por obrigá-las a previsões quadrianuais de suas receitas e despesas, possibilita na administração pública a gestão planejada, com horizonte de médio e curto prazo, obrigando uma previsão dos recursos e dos gastos e uma rotina de acompanhamento e controle. Sob este aspecto, a institucionalização e o uso dos instrumentos de planejamento e orçamentação pelos municípios representam um salto qualitativo na capacidade de gestão, que deve ser destacado.

No entanto, é bem verdade que em grande parte dos municípios, o PPA, como instrumento de planejamento estratégico, fica muito a desejar. Muitas vezes é a soma de quatro orçamentos anuais, cujas previsões são estimativas baseadas em séries históricas. Não se tem a expectativa de implementar políticas públicas diferentes e alterar, durante a gestão, o perfil dos gastos municipais. Em alguns municípios, o PPA é alterado a cada ano, conforme se apura a próxima previsão orçamentária. Não há a perspectiva de médio prazo – dos quatro anos da gestão – como seria de se esperar em um processo de planejamento. É, simplesmente, a repetição de orçamentos anuais.

Da mesma maneira que ocorre com o planejamento, as questões relativas à participação e ao controle social contam com mecanismos previstos na legislação, já institucionalizados nas administrações municipais. Na Constituição Federal de 1988 e na legislação complementar e ordinária do país, estes temas são abordados. É garantida a participação popular e a transparência das ações do governo com intuito de favorecer o controle social. Foram instituídos meios para viabilizar e facilitar a comunicação entre os cidadãos e a administração pública. A população é chamada a participar, por meio de audiências públicas, da elaboração dos planos e das peças orçamentárias; há a obrigatoriedade de divulgação de relatórios periódicos de gestão e da execução orçamentária; e, inclusive, está prevista a produção de relatórios simplificados e a divulgação eletrônica destas informações. Na contratação de obras, é obrigatória a licitação, que possibilita a transparência do processo; também é obrigatória a divulgação do prazo e do preço da obra em locais públicos. Por fim, a instituição de conselhos gestores e a realização de conferências setoriais também são previstos como canais de participação da sociedade na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas.

Também aqui se verificou o acato da maioria dos municípios paulistas a estas determinações legais. Entretanto os instrumentos utilizados (audiências públicas, consulta a demandas da população, divulgação de prazos, valores e outras informações etc.) contam com fraca participação popular e controle social. Muitas vezes, trata-se de um cumprimento formal que não promove os processos desejáveis de participação da comunidade. Um exemplo são as audiências públicas, cujas atas e listas de presença revelam um comparecimento pouco expressivo de munícipes. A divulgação dos preços das obras, determinada pela Lei de Licitação, e a dos resultados da execução orçamentária, pela Lei Fiscal, com as alterações da Lei de Transparência, evidencia mais uma vez esse fenômeno. São exemplos que destacam a necessidade de analisar a relação entre os dispositivos legais e a real participação registrada. É necessário, portanto, investigar em que medida a engenharia institucional, que possibilita a participação popular, incorpora a complexidade que envolve a relação entre o Estado e a sociedade civil. Neste quesito, seria interessante, também, estudar o potencial da tecnologia de informações no sentido de promover a efetiva aproximação da sociedade civil à gestão.

O estudo levantou, ainda, que as exigências legais, comuns a todos os municípios e seguidas pela maioria dos municípios paulistas, não consideram as diferentes realidades, a complexidade dos problemas enfrentados, as ferramentas disponíveis e a capacidade de resposta dos diversos portes populacionais. Mesmo afinadas com a perspectiva de planejamento e transparência na execução das tarefas públicas, essas obrigações, apesar de representarem avanços, podem apresentar efeitos perversos quando implicam volume de trabalho incompatível com a estrutura de determinada prefeitura, desafio mais recorrente em municípios de pequeno porte.

É interessante, em futura pesquisa, relacionar a capacidade de gestão municipal às condições de implementação das políticas públicas federativas setoriais. A caracterização dos municípios, por intermédio de tais parâmetros, são de grande valia na escolha das áreas que necessitam, prioritariamente, de investimentos ou incentivos. É possível agregar informações quantitativas e qualitativas de várias dimensões para conferir mais consistência às análises locais ou regionais, fazendo que a capacidade de gestão municipal seja um pano de fundo na definição de indicadores específicos para os programas, os projetos, as alterações na legislação e a aprovação de leis específicas.

Ao investigar os quatro eixos identificou-se, ainda, a possibilidade, no futuro, de estabelecer um padrão de capacidade de gestão municipal, talvez pelos diferentes portes populacionais. Existem municípios que reúnem de forma razoável as condições consideradas necessárias para um bom desempenho da gestão municipal; outros se destacam em determinado eixo, mas necessitam aprimorar os demais. Há, ainda, aqueles que possuem de forma integral todos os pressupostos para realizar a gestão municipal nas dimensões institucionais consideradas.

Os dados apresentados na pesquisa também permitem readequar ou criar programas estaduais e federais considerando dificuldades de gestão municipal, muitas vezes diferentes conforme o porte populacional. Ações de assessoria, consultoria e capacitação técnica, para auxiliar as administrações municipais no desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação para resultados, precisam ser formatadas considerando os diferentes recursos disponíveis nas prefeituras. É necessário disseminar informações e instrumentos, bem como ampliar a capacidade de reflexão sobre a melhoria da gestão, por meio de debates, seminários e oficinas e do desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação municipal. Nesse cenário, devem ser estimuladas reflexões sobre o papel estratégico da gestão de pessoas voltado para estruturação de carreiras, valorização do servidor, avaliação de desempenho, entre outras. Os governos estaduais e federal podem assumir essas atividades como de sua responsabilidade.

Para além dos fatores contemplados em cada uma das áreas isoladamente, fica colocado o desafio de desenvolver estratégias que incorporem fatores de alta complexidade analítica, tal qual o papel das lideranças na condução de transformações, da integração e da intersetorialidade na gestão, e da cultura organizacional pública, entre outros temas, que possam contribuir para qualificação e aperfeiçoamento da gestão. Neste contexto, uma agenda que se coloca para futuras pesquisas é a reaplicação periódica deste estudo para o conjunto dos municípios do estado, objetivando estabelecer rotina de avaliação da capacidade de gestão municipal.

REFERÊNCIAS

ACESSA SÃO PAULO. Disponível em: <www.acessasp.sp.gov.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=1/>. Acesso em: 2 jul. 2010.

ACESSIBILIDADE BRASIL. Disponível em: <www.acessobrasil.org.br>. Acesso em: 5 jul. 2010.

BARRETT, K.; GREENE, R. Grading the states '08: the mandate to measure. **Governing**: measuring performance – the state management report card for 2008, Mar. 2008. Disponível em: <www.pewcenteronthestates.org/uploadedFiles/Grading-the-States-2008.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. 86 p. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 9 set. 2010.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001**. Brasília, 7 maio 2001. STN/SOF 163/2001, anexo II.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico. **Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços**. Brasília, 2007. 44 p. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>. Acesso em: 5 jul. 2010.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Agenda nacional de gestão pública**. Brasília, 2009. 22 p. Movimento Brasil Competitivo (MBC).

CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007.

CORE, F. G. **Reformas orçamentárias no Brasil**: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., nov. 2004, Madrid, España. 14 p. Disponível em:_<www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/core.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2010.

FERNANDES, A. G. E-governo: o que já fazem estados e municípios. **Informe-se**, Brasília, n. 20, out. 2000. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_20.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2010.

GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. Disponível em: <www.guiadascidadesdigitais.com.br>. Acesso em: 9 set. 2010.

INFORMATIVO QUINZENAL DA COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 11, 31 maio 2010.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. Tradução de Ana Corbusier *et al*. São Paulo: FUNDAP, 2007. 246 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 265 p.

MENDES, A. *et al*. Plano plurianual dos municípios paulistas 2006-2009. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, jul. 2010. Artigo em processo de submissão.

MENDES, A. *et al*. (Org.). **Planejamento orçamentário municipal**: o PPA, a LDO e a LOA em perguntas e respostas. São Paulo: Cepam, 2006. 28 p.

_____. **Inclusão digital**: um processo de fortalecimento da democracia. São Paulo: Cepam, 2010. Inédito.

MENDES, A. N. (Coord.). **PPA**: o município no rumo certo. São Paulo: Cepam, 2005. 43 p.

MONTORO, F. A. F. **Uma análise econômica do ISS e propostas de alteração**. 1985. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1985.

_____. **Responsabilidade na gestão fiscal dos municípios**: planejamento de gastos e prestação de contas ao cidadão. Sorocaba: Curso Aplicado de Administração Pública Municipal/Escola Cepam de Gestão Pública, out. 2009a. 12 p.

_____. **Receitas municipais**. Sorocaba: Curso Aplicado de Administração Pública Municipal/Escola Cepam de Gestão Pública, out. 2009b. 15 p.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DE INCLUSÃO DIGITAL (ONID). **Mapa dos telecentros**. Disponível em: <www.onid.org.br>. Acesso em: 2 jul. 2010.

PORTAL GESAC. Disponível em: <www.idbrasil.gov.br/>. Acesso em: 29 jun. 2010.

PORTAL GOVERNO ELETRONICO. Disponível em: <http://www.governoeletronico.com.br>. Acesso em: 11 jul. 2010.

PORTAL INCLUSÃO DIGITAL. Disponível em: <www.inclusaodigital.gov.br>. Acesso em: 11 jul. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Gestão Pública. **Projeto de avaliação de *sites* de Internet (*websites*) municipais do Estado de São Paulo**. Disponível em: <www.municipiosnaweb.sp.gov.br/portal/index.html>. Acesso em: 3 jul. 2010.

SILVA, L. A.; CASTRO, M. J. (Coord.). **Guia de transição de governo**: a gestão das contas governamentais. São Paulo: Cepam, 2004. 82 p.

_____. **O controle na gestão pública**. São Paulo: Cepam, 2006. 32 p.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TOLEDO, S. R. B. **Indicadores da capacidade de gestão ambiental urbana dos governos locais nas cidades médias do Estado de São Paulo**. 2005. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005.

TONELLI, M. J.; LACOMBE, B.; CALDAS, M. P. Desenvolvimento histórico do RH no Brasil e no mundo. *In*: BOOG, G.; BOOG, M. (Org.). **Manual de gestão de pessoas e equipes**: estratégias e tendências. São Paulo: Gente, 2002. p. 59-84.

VAZ, J. C. A evolução da oferta de serviços e informações ao cidadão pelos portais municipais brasileiros: entre a inovação e a oferta básica. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, ano 10, p. 65-78, 2008.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO

Adauto Beato Venerano[*]
Camilla Ferreira Lobino[**]
Duarte de Souza Rosa Filho[**]
José Carlos Daleprani[***]
Neide César Vargas[**]
Rodrigo Taveira Rocha[****]

1 INTRODUÇÃO

Antes de iniciar as análises que qualificam a gestão nos governos municipais da amostra, será contextualizada, brevemente, a socioeconomia capixaba. O território do estado do Espírito Santo é delimitado por uma extensão de 46.078 km² e possui uma população de 3,45 milhões de habitantes.[1]

Do ponto de vista econômico, a indústria abarca, no presente, peso relevante na renda estadual. Sua origem tem relação direta com a política de erradicação dos cafezais, implementada pelo governo federal na década de 1960, como reflexo da crise do mercado internacional do café. Além disso, configurou-se, a partir do desejo de uma elite local apoiada no discurso do "progresso", como saída para a condição de "atraso" do Espírito Santo em relação aos outros estados da região Sudeste. A ampliação do peso do setor industrial no território capixaba é, portanto, relativamente recente, tendo como marco importante o fim da década de 1960. Acerca desta temática da constituição de indústrias no Espírito Santo, desde esse marco temporal, diversos autores contribuíram, entre os quais podem ser destacados Rocha e Cossetti (1983), Rocha e Morandi (1991), bem como Silva (1995).

[*] Coordenador técnico do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).
[**] Bolsista da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).
[***] Técnico do IJSN.
[****] Estagiário.

1. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do IJSN (IBGE; IJSN, 2007).

A renda estadual sofreu fortes alterações em decorrência desse processo econômico recente. Em 1960, a produção agrícola representava 48,42% da renda capixaba, enquanto a indústria era responsável por somente 5,91%, e o setor de comércio e serviços por 45,27%. A agricultura era representada em grande medida pela monocultura do café. Uma década depois, em 1970, houve uma inversão desses números. A produção agrícola foi reduzida para menos da metade: 23,09%, ao passo de que a indústria alcançou 17,33%. O aumento da participação da indústria na renda e o declínio do setor agrícola se mantiveram em 1985: a agricultura era representada por apenas 14,81% e a indústria, por 36,91%, além de indicar uma pequena queda nesse ano para o setor de comércio e serviços (48,28%) (VARGAS, 1994, p. 43).

Assim como em outros estados brasileiros, a consolidação do setor industrial no Espírito Santo foi estimulada por financiamentos realizados pelos governos estadual e federal, aliada à entrada do grande capital nacional e internacional, especialmente ao longo da década de 1970. Esta combinação permitiu a estruturação dos seguintes segmentos de maior peso: siderúrgico, paraquímico e portuário. Tal conjuntura envolveu uma política desenvolvimentista direcionada pelos governos militares da época, notadamente no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), complementada por ações governamentais estaduais no plano do fomento.

Além da constituição de indústrias, outra contraface do processo de erradicação dos cafezais foi o fluxo migratório das zonas rurais do Espírito Santo para outras regiões atrativas no plano nacional e para o entorno da Grande Vitória. A partir da década de 1970, a atração exercida pelos recém-criados centros industriais foi impulsionada pelo governo estadual e tinha como objetivo direcionar a migração para estas localidades, segundo a perspectiva apresentada por Doimo (1984). Para a referida autora, esta estratégia aumentou o contingente de trabalhadores com mão de obra desqualificada, resultando na hipertrofia das periferias no entorno da capital.

No que tange à composição da renda no estado, em 2007, a agricultura atingiu participação de apenas 9,27%. Já os setores industrial e terciário representaram, respectivamente, 34,46% e 56,47% do total (IBGE; IJSN, 2007).

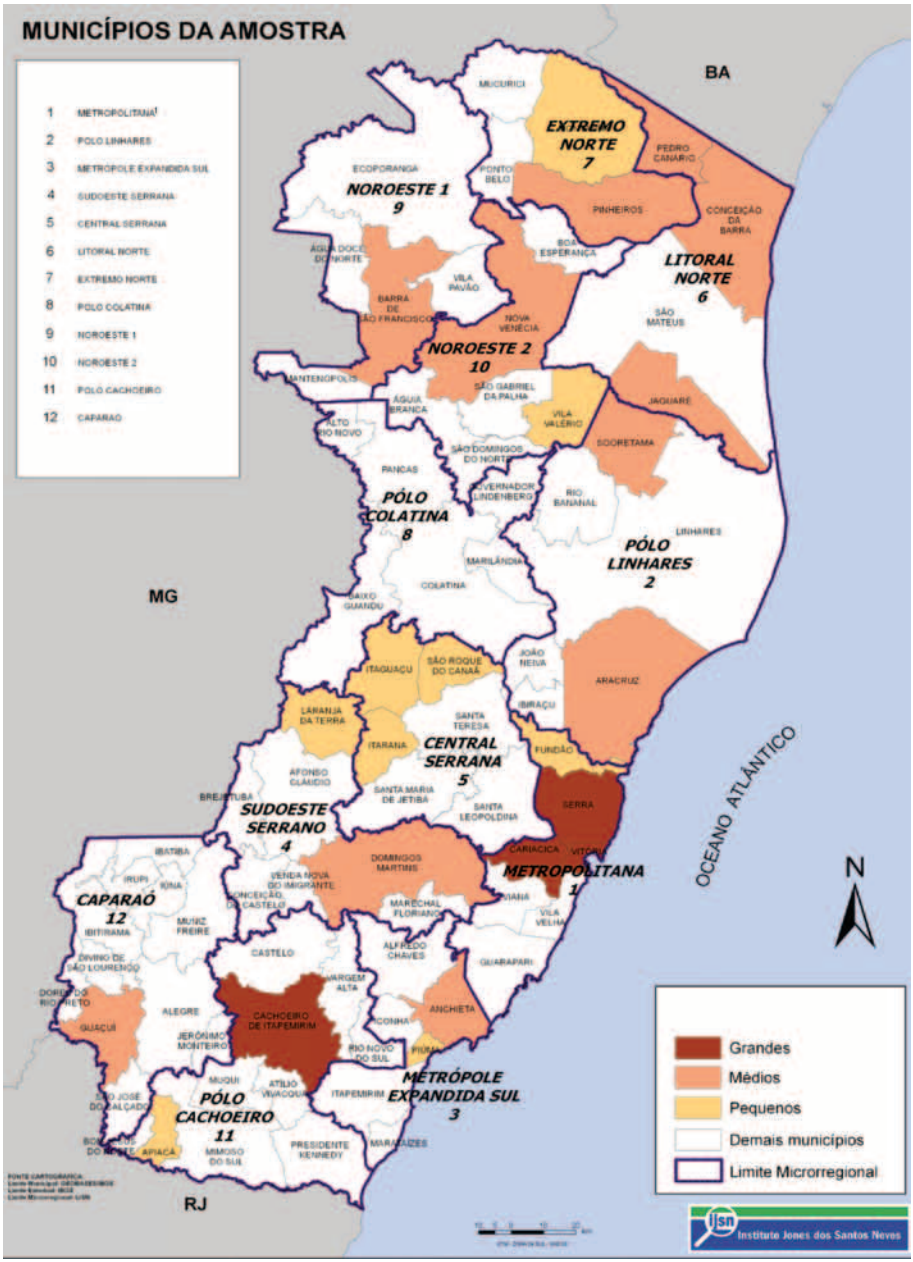
Atualmente, o grau de urbanização do Espírito Santo é de 79,5%, próximo à média brasileira, porém é o menor da região Sudeste (IJSN, 2009). Já a população economicamente ativa apresenta um total de 1,8 milhão de pessoas, sendo que 1,4 milhão localiza-se nas cidades e 379 mil no campo (IBGE, 2008b).

O Espírito Santo possui 78 municípios, dos quais 24 foram incluídos na amostra da presente pesquisa para que fosse possível analisar os processos que perpassam a gestão e a qualificação pública municipal. Para melhor situar o contexto da pesquisa, são apresentadas, brevemente, algumas características dos governos municipais.

Desde os dados mais sistemáticos acerca dos municípios no Brasil, de natureza fiscal e organizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), percebe-se forte heterogeneidade entre estes. Dados de 2008 evidenciam que a maior receita municipal *per capita* do estado equivale a R$ 8.913,07 e a menor a R$ 764,70.

Também nos municípios da amostra, evidencia-se a heterogeneidade fiscal segundo este indicador e fonte, aparente inclusive no interior de cada estrato de tamanho, o que sinaliza as dificuldades de se trabalhar com agregações de dados muito amplas, mesmo no âmbito de um único estado e por estrato de tamanho.

MAPA1
Divisão regional do Espírito Santo
(Em microrregiões de gestão administrativa)



Fonte e elaboração: Coordenação de Geoprocessamento/IJSN, dados de abril de 2010.
Nota: [1] A Lei complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV).

1.1 Aspectos gerais da amostra de municípios

As caracterizações dos estratos da amostra indicam especificações mais detalhadas, incluindo além da população, o produto interno bruto (PIB) *per capita* em relação à média estadual, como demonstra a tabela 1. No estrato 1, por exemplo, são categorizados os municípios *pequenos e menos produtivos*, com uma população de até 20 mil habitantes e que apresentam o PIB *per capita* menor do que a média estadual. Na sequência, o estrato 2 indica os municípios *pequenos e mais produtivos*, com o mesmo limite de população do anterior, mas que apresentam o PIB maior do que a média estadual. O recorte amostral é desenvolvido nesta lógica até os municípios *muito grandes e mais produtivos*, que comportam volume populacional maior que 500 mil habitantes e com o PIB mais elevado do que a média do estado. No caso do Espírito Santo, nenhum dos 78 municípios se enquadra neste estrato.

TABELA 1
Descrição do estrato municipal

Estrato municipal	População	PIB *per capita* em relação à média estadual
1. Pequenos e menos produtivos	Até 20 mil habitantes	Menor
2 . Pequenos e mais produtivos	Até 20 mil habitantes	Maior
3 . Médios e menos produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Menor
4 . Médios e mais produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Maior
5 . Grandes e menos produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Menor
6 . Grandes e mais produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Maior

Fonte: Ipea, 2010.

Na tabela 2, descreve-se a distribuição da amostra por estratos. No estrato 1, representado pelos municípios *pequenos e menos produtivos*, são identificadas 42 localidades com estas características; destas, oito fizeram parte da amostra. A média da renda *per capita* nestes municípios do estrato 1 é de R$ 200,30. A distância média destes municípios até a capital, Vitória, é de 116,44 km e apresentam o menor tempo médio de criação dos demais estratos, 38,38 anos.

No estrato 2 dos municípios *pequenos e mais produtivos*, foram identificados dois municípios, embora apenas um conste da amostra. A renda *per capita* média no estrato é de R$ 229,92 e são, no geral, mais próximos que os municípios do estrato anterior, localizando-se 43 km de Vitória. E o tempo médio de sua instalação é de 71 anos.

O estrato 3, que delimita os municípios *médios e menos produtivos*, agrupa 21 municípios, sendo que sete deles foram identificados pela amostra. Este estrato possui a renda *per capita* média mais baixa do recorte amostral: R$ 190,48. A média de distância deste estrato até a capital é a maior de todas, 161 km, e tem tempo médio de instalação de 53 anos.

O estrato 4 agrupa os municípios *médios e mais produtivos* do território capixaba, que foram representados na amostra por quatro municípios. Apresentam a renda média *per capita* de R$ 205,96 e a distância média da capital de 123 km. Trata-se de um grupo de municípios fundados também em média 53,75 anos.

O estrato 5, que identifica os municípios *grandes e menos produtivos*, é representado por sete municípios, dos quais foram amostrados dois. A média de distância até Vitória é de 55 km, apresentando um tempo médio de instalação de 71 anos e possuindo uma renda média *per capita* de R$ 245,41.

O estrato 6 é o grupo dos municípios *grandes e mais produtivos*; estes são identificados por dois municípios que fazem parte da amostra. Possuem a maior renda *per capita* de todo o recorte amostral, R$ 450,81, são mais próximos da capital e possuem o mesmo tempo médio de instalação do estrato 5 e do estrato 2: 71 anos.

Pode-se perceber, a princípio, que os municípios que apresentam maior renda média *per capita* estão mais próximos ao centro político e burocrático, pois três deles compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), ao passo que o estrato representado pelos municípios com menor renda, referente aos municípios de tamanho médio, estão localizados mais distantes da capital.

No caso do Espírito Santo, houve uma escolha *ad hoc* de três municípios. Trata-se de municípios que foram indicados pelos estratos e que, no entanto, não foram contemplados na amostra por motivos operacionais. Sendo assim, a equipe decidiu incluí-los na pesquisa em função de relevantes, mas diferentes, critérios: Guaçuí, Domingos Martins e Barra de São Francisco. O primeiro destes municípios foi incluído por apresentar características consideráveis de representação política; o segundo, por se tratar de uma importante estância turística do estado; e o último, devido ao fato de estar localizado na região norte capixaba, com baixa representatividade na pesquisa.

TABELA 2
Descrição da amostra por estrato

Estrato	**Total de municípios no estrato**	**Total de municípios amostrados**	Renda *per capita* (média em 2000)	Distância média dos municípios da capital do estado (km)	Tempo médio de instalação dos municípios (anos)
1	**42**	**8**	200,30	116,44	38,38
2	**2**	**1**	229,92	43,44	71,00
3	**21**	**7**	190,48	160,84	53,29
4	**4**	**4**	205,96	123,36	53,75
5	**7**	**2**	245,41	55,19	71,00
6	**2**	**2**	450,81	10,68	71,00

Fonte: Ipeadata, 2010.

As informações da amostra foram colhidas por meio de questionários aplicados no período de 2 a 19 de maio de 2010.[2] Os questionários foram respondidos por funcionários públicos – comissionados e efetivos – das áreas específicas, segundo as áreas de gestão indicadas pela pesquisa. Os funcionários que serviram de interlocutores levaram aproximadamente duas horas para respondê-los. Sendo assim, os questionários foram trabalhados com os dados fornecidos somente por esses funcionários e não por outras esferas institucionais, obedecendo ao recorte da pesquisa. Isso define os alcances deste modelo de investigação – tanto de natureza qualitativa quanto quantitativa.

2 BLOCO A: GESTÃO FINANCEIRA

Nesta seção, a gestão financeira municipal é analisada com base em dados que informam a estrutura administrativa presente na área financeira, o seu funcionamento e operação nos municípios, bem como o controle externo exercido pela população. Entende-se que a gestão financeira é um ciclo que se completa nas seguintes fases: planejamento, execução, acompanhamento e controle – interno e externo – das finanças municipais (ativo, passivo, receita e despesa).

2.1 Aspectos gerais

Para o conjunto dos municípios capixabas da amostra, predominam estruturas administrativas da área financeira localizadas em uma secretaria municipal exclusiva (79,16%) e estas dominam nos municípios de maior porte. Ocorre situação relativamente distinta desta nos municípios de tamanho médio, a despeito de também neste grupo de municípios predominarem secretarias exclusivas. Em 36,36% dos médios, a gestão da área financeira ocorre em secretarias que agregam outras atividades (tabela 3).

2. Além dos pesquisadores da equipe técnica, a pesquisa contou com a participação de Adilson Pereira de Oliveira Junior, Hamanda Marques de Antônio, Leonardo Santos Prata e Luís Felipe Nunes Coutinho.

TABELA 3
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	88,89	11,11	–	–	–
Médios	63,64	36,36	–	–	–
Grandes	100,00	–	–	–	–
Total	**79,16**	**20,83**	**–**	**–**	**–**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Aproximadamente 46% dos municípios da amostra são atendidos por serviços externos de contabilidade; isso vem ocorrendo em todas as faixas de tamanho, com ligeira predominância em municípios maiores, faixa na qual 50% apresentam essa situação. Em termos globais, a terceirização de serviços típicos de gestão financeira – serviços de contabilidade, elaboração do Plano Plurianual de Aplicações (PPA), elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos – é maior nos municípios médios e grandes, equivalendo em ambos a um terço dos municípios que se localizam nestas duas faixas de tamanho. Nos municípios menores, a terceirização só atinge cerca de 19% das atividades. A informatização declarada é bem intensa para o conjunto de municípios, sendo total nos maiores. O treinamento de funcionários, por meio de programas de qualificação, é mencionado por pouco menos da metade dos municípios (45,83%), sendo mais comum nos municípios grandes (75% dos de sua faixa) e tendo sua intensidade correspondente ao tamanho do município (tabela 4).

TABELA 4
Aspectos estruturais da área de gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios com serviços externos de contabilidade	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários
Pequenos	44,44	19,44	97,78	22,22
Médios	45,45	31,82	94,55	54,55
Grandes	50,00	31,25	100,00	75,00
Total	**45,83**	**–**	**–**	**45,83**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Notas: [1]As atividades terceirizadas pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, elaboração do orçamento, elaboração da planta genérica de valores, execução da LOA, manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

No que tange à relação dos municípios com o terceiro setor, para provimento de serviços de natureza pública, existem menções de repasses de recursos em alguns municípios, notoriamente para organizações sociais (OS), mas também havendo casos de repasses a organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e organizações não governamentais (ONGs), ocorrendo repasse aos três tipos de organizações em 50% dos grandes, 63,64% dos médios e 11,11% dos pequenos.

Outro aspecto de peso na amostra, envolvendo relações intermunicipais, é a ocorrência de consórcios, enunciados em 50% dos grandes, 45,45% dos médios e 44,44% dos pequenos, notadamente consórcios na área da saúde.

2.2 Planejamento e execução

Os municípios que afirmam realizar estudos socioeconômicos para subsidiar o processo de planejamento orçamentário do governo municipal não atingem nem a metade do total da amostra (45,83%). Tais estudos são citados em todos os municípios de porte grande, citados em menor intensidade pelos de porte médio (45,45%) e, nos de pequeno porte, citados por apenas 22,22% dos de sua faixa. Em grande parte dos casos, os estudos declarados são de âmbito local (municipal): três dos grandes, um dos médios e dois dos pequenos, sendo de abrangência nacional apenas estudos feitos por um município grande e um município médio. A maioria dos municípios (83,33%) declara que viabiliza o acesso atualizado às informações das dotações para fins de gerenciamento de suas despesas aos gestores municipais – secretários e diretores municipais. Isso só é um pouco menos intenso à medida que o tamanho do município decresce, declarado pela totalidade dos grandes, 81,82% dos médios e 77,78% dos pequenos.

No que tange à existência de mecanismos de acompanhamento e controle – atividades periódicas relativas ao registro e à análise de receitas e despesas –, para subsidiar as ações a serem empreendidas, esta é mencionada por todos os municípios grandes. Todos os médios afirmam controlar gastos com pessoal e parcela relevante destes declara que controla o endividamento de curto e longo prazo (72,73% dos de sua faixa). Para os pequenos, o controle evidenciado só é predominante para as despesas de pessoal (88,9%), sendo menos intenso nos demais itens (22% para o endividamento de curto prazo e 33,33% para o de longo prazo) (tabela 5).

TABELA 5
Planejamento orçamentário, acompanhamento e controle
(Em %)

Faixa populacional	Realizam estudos socioeconômicos	Disponibilizam informações de dotação	Possuem mecanismos de acompanhamento e controle		
			Despesas com pessoal	Endividamento de curto prazo	Endividamento de longo prazo
Pequenos	22,22	77,78	88,89	22,22	33,33
Médios	45,45	81,82	100,00	72,73	72,73
Grandes	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total	**45,83**	**83,33**	**95,83**	**58,33**	**62,50**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A busca de uma base de geração de receitas próprias mais ampla, aspecto que confere maior autonomia fiscal ao município (MCLURE JR., 1998, p. 1), não parece ser intensa para o conjunto dos municípios da amostra e tende a acompanhar o tamanho destes: quanto menor o município, piores os indicadores. Alguns indicadores pesquisados sugerem isso: a desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV), que no caso de municípios médios e pequenos atinge 11 e 15 anos, respectivamente. Para os grandes, a desatualização é menor, apesar de relativamente elevada (5,5 anos). Os prazos de defasagem da legislação dos impostos municipais que os gestores afirmam existir são, em média, superiores a quatro anos. A menção do tempo de atualização da legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nos municípios maiores é de, em média, 3,75 anos, sendo este maior nos municípios médios e pequenos (5,33 e 5,71 anos). No que tange ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), existe a peculiaridade de os municípios médios declararem que seu cadastro tem defasagem acima da desatualização dos pequenos e dos grandes (5,14 e 4 anos), equivalendo a uma média de 8,89 anos (tabela 6).

TABELA 6
Atualização das bases tributárias sob a competência municipal

Faixa populacional	Número médio, em anos, de defasagem na atualização da(o)		
	PGV	Cadastro IPTU	Legislação ISSQN
Pequenos	15,86	5,14	5,71
Médios	11,00	8,89	5,33
Grandes	5,50	4,00	3,75
Total	–	–	–

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O baixo peso da receita própria no total da receita municipal para os municípios da amostra é uma provável explicação deste eventual desinteresse pela receita tributária própria. A tabela 7 indica o grau de autonomia fiscal dos municípios da amostra em 2008, segundo o peso da receita própria sobre a receita orçamentária. Tal situação se verifica especialmente para os municípios médios e pequenos, os quais, à exceção de um município, tem uma relação receita própria sobre receita total variando entre 2% e 15%.

A exploração da receita própria apresenta dificuldades de ordem técnica e política. As dificuldades de ordem técnica requerem atualização da legislação e dos cadastros de contribuintes. No caso do IPTU, as dificuldades são maiores, especialmente as referidas à manutenção de cadastros atualizados e adequados (DE CESARE, 2006, p. 52-57; REZENDE, 2001, p. 244-246). Adicionalmente, uma gestão voltada para a administração desses tributos implica esforços técnicos estritamente dependentes da qualificação da mão de obra envolvida na área financeira e, muitas vezes, da contratação de consultorias externas para sua viabilização. A carência dessa condição ocorre em maior intensidade nos municípios de menor tamanho, como será evidenciado no item acerca da gestão de pessoas.

TABELA 7
Indicador de autonomia fiscal para o Espírito Santo – municípios da amostra

Município	População	Receita orçamentária	Receita orçamentária *per capita*	Receita própria/receita orçamentária (%)
		Grandes		
Serra	397.226	1.095.671.760,00	3.447,49	18,64
Cariacica	362.277	676.951.731,00	1.704,20	16,01
Vitória	317.817	222.067.587,90	1.116,13	29,71
Cachoeiro de Itapemirim	198.962	277.034.414,70	764,70	12,44
		Médios		
Aracruz	77.414	103.821.435,60	5.153,96	14,18
Nova Venécia	46.080	242.144.659,00	3.127,92	4,59
Domingos Martins	32.304	56.287.037,35	2.434,03	10,35
Conceição da Barra	27.029	44.287.572,22	1.872,15	10,14
Guaçuí	26.648	50.283.314,38	1.860,35	3,72
Pedro Canário	24.196	44.479.947,45	1.669,17	6,35
Pinheiros	23.656	51.423.840,46	1.591,87	6,35
Sooretama	23.268	65.466.785,16	1.420,72	2,71
Jaguaré	23.125	32.648.729,25	1.403,16	5,77
Anchieta	20.144	30.695.206,81	1.268,61	28,04
Barra de São Francisco	nd	nd	–	nd

(Continua)

(Continuação)

Município	População	Receita orçamentária	Receita orçamentária *per capita*	Receita própria/receita orçamentária (%)
		Pequenos		
Montanha	18.723	33.518.517,80	2.078,67	4,07
Piúma	17.019	20.006.775,48	1.861,79	13,48
Fundão	16.125	14.176.132,12	1.802,66	14,26
Itaguaçu	14.212	25.371.030,48	1.785,18	4,47
Vila Valério	14.044	25.048.939,24	1.783,60	3,84
Laranja da Terra	11.126	18.754.464,33	1.685,64	2,22
São Roque do Canaã	10.786	29.999.504,81	1.602,28	2,74
Itarana	10.746	17.262.482,97	1.600,45	2,89
Apiacá	7.864	25.678.671,73	1.508,82	3,23

Fontes: IBGE (2007) e Brasil (2008) (dados fiscais).
Obs.: nd = sem dado.

Além das dificuldades de ordem técnica, podem existir dificuldades de ordem política para a ampliação das receitas próprias, especialmente nas situações dos municípios em que o peso das transferências intergovernamentais frente ao total da receita é muito elevado. Prud'homme e Shah (2004, p. 76-78) evidenciam tal situação em estudo econométrico feito para 367 municípios do Paraná. Este estudo indica que os esforços requeridos para ampliar a base própria, quando a participação das transferências é elevada, tornam-se politicamente proibitivos. Nestes casos, a taxa de elevação das receitas arrecadadas localmente pela prefeitura deve ser muito alta para que tenha impacto relevante na receita total do governo municipal e resulte em gastos que justifiquem essa elevação junto ao eleitorado, o que torna tal política passível de questionamento pelos habitantes da localidade. Isso sugere que a motivação política da parte do governo municipal para ampliar a base própria tende a declinar quanto menor for seu peso no total das receitas locais.

No plano orçamentário, por outro lado, os mecanismos de correção adotados ante as situações de déficit evidenciam como comportamento mais citado pelos municípios da amostra a busca da redução de despesas. Segue a essa menção a busca por ampliação da arrecadação e por maior captação de transferências voluntárias, com essa última alternativa aparecendo no caso de municípios grandes (tabela 8).

TABELA 8
Mecanismos de correção adotados em caso de déficit orçamentário

Faixa populacional	Municípios (%)				
	Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Buscaram transferência voluntária	Solicitaram empréstimos	Reduziram despesas	Aumentaram endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	33,33	33,33	11,11	88,89	11,11
Médios	54,55	45,45	9,09	90,91	9,09
Grandes	50,00	75,00	_	100,00	25,00
Total	**45,83**	**45,83**	**8,33**	**91,66**	**12,5**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Em síntese, a análise sugere que tende a prevalecer nos municípios capixabas, especialmente nos médios e nos pequenos, uma cultura de priorização de receitas de transferências em vez da busca por geração de receitas próprias. Esta cultura é de complexa alteração, em função de dificuldades de ordem técnica e política associadas ao processo de ampliação da base própria de arrecadação. Nos municípios com relativa autonomia fiscal, os espaços para as políticas de ampliação da arrecadação de suas receitas próprias, no plano técnico e político, tendem a ser maiores.

Deve-se pontuar adicionalmente que o próprio sistema de transferências brasileiro tende a privilegiar em especial os municípios com população abaixo de 5 mil habitantes, os quais, a despeito de englobarem 2,7% da população total, recebem 3,7% dos recursos (PRADO, 2003, p. 102-103). No global, as distorções verificam-se especialmente em função dos critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Os primeiros, repartidos de forma inversamente proporcional à população, segundo faixas de tamanho, favorecem os municípios bem pequenos. A cota-parte do ICMS, ao definir constitucionalmente como critério de repartição 75% do peso segundo o valor adicionado local, favorece os municípios que contam com grandes empresas em seu território, caso notório de ao menos três municípios no Espírito Santo. O resultado conjunto do sistema de transferências penaliza notadamente os municípios populosos não capitais e com características de cidade-dormitório.

As distorções geradas pelo sistema de transferências nos municípios já foram estudadas por inúmeros autores (PRADO, 2003; MENDES, 2003) e requerem alterações para que de fato funcionem como elementos de promoção da equidade na capacidade de gasto por habitante dos municípios brasileiros, como é praxe em outras Federações. Além disso, o sistema de transferências pode assumir importante papel para promover, por meio de seus critérios de distribuição, estímulo à ampliação da base própria de arrecadação, notadamente da parte dos municípios menores.

2.3 Monitoramento e controle

Para os municípios capixabas classificados como grandes, a população tem acesso pela internet aos relatórios e aos dados de execução orçamentária. Como os municípios grandes englobam aqueles com população acima de 100 mil habitantes, estes estão obrigados por lei (Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência) a manter na internet as suas peças e a execução orçamentária. No estado do Espírito Santo, os oito municípios deste porte implantaram, desde o fim de maio de 2010, seus portais de transparência, com informações básicas acerca da execução orçamentária.[3]

Essa situação referente aos municípios grandes aparece nos dados da pesquisa pela declaração de 100% destes de que proveem à população os relatórios de execução orçamentária. A disponibilização dos dados de execução orçamentária tende a ser cada vez mais ampla para o conjunto dos municípios e será, em um ano, também obrigatória para parcela dos municípios médios – acima de 50 mil habitantes e abaixo de 100 mil habitantes – e para todos os demais nos próximos três anos, segundo os prazos da Lei da Transparência.

A menção à ocorrência de participação da população no orçamento verifica-se na maioria dos municípios associada à elaboração do PPA e à experiência do orçamento participativo (OP), situação de 50% dos municípios da amostra. O restante dos municípios dessa faixa indica formas adicionais de participação além do OP e do PPA. Situação semelhante à parcela dos maiores em que a participação é indicada apenas no OP e no PPA, é mencionada em 45,45% dos municípios médios e em 22,22% dos pequenos.

3. A qualidade e a clareza dessas informações, bem como dos demais municípios do Brasil de mesmo porte, devem ser avaliados pela ONG Contas Abertas, por meio de um índice de transparência. Tal índice possibilitará hierarquizar esses municípios, avaliando melhor a qualidade e a atualização desses dados (MUNICÍPIO..., 2010).

Carlos (2009) analisou as experiências do OP nas administrações municipais de Vitória entre 1997 e 2004. Para ela, a "gestão compartilhada de políticas públicas" é ameaçada pelos problemas relacionados à instrumentalização da participação, além das precárias condições de sustentação destas. A referida autora indica que as decisões dos investimentos deliberados pelo OP que não são efetivadas pelo governo "são meramente repactuadas para o OP do ano seguinte, enfraquecendo e desnutrindo possibilidades de decisões coletivas sobre o destino dessas prioridades" (*op. cit.*, p. 244). Em sua análise, a autora chama atenção também para o fato de como os agentes do Estado tendem a acionar a "participação" no plano puramente discursivo, promovendo o que ela identifica como "democracia nos moldes gerenciais". Tal modelo de democracia é caracterizado pelo estreitamento do espaço político para a disputa e as questões a serem debatidas e, por fim, deliberadas. Ele impede, assim, a efetiva consolidação dos espaços institucionais participativos.

Outro aspecto a se considerar diz respeito aos atores representantes da sociedade civil, os quais tendem a apresentar dificuldades no tocante ao aprendizado da articulação frente às bases que representam, bem como junto aos demais atores sociais que participam das definições de prioridades do OP. Por outro lado, tais atores demonstram mais apego aos resultados locais imediatos do que a temas e questões que podem abranger uma escala mais ampla do tecido social do qual fazem parte. Em uma discussão acerca do OP, as formas de participação, as condições que alicerçam a institucionalidade destes espaços e a qualificação dos representantes da sociedade e do Estado na fiscalização e no acompanhamento da execução dos projetos devem ser sempre relativizadas e qualificadas. De modo que não é aconselhável naturalizar os espaços de participação do OP e do PPA como sinônimos de participação plena por parte dos agentes da sociedade civil frente ao corrente processo de democratização das agências do Estado.

No caso do PPA, 75% dos grandes municípios afirmam haver participação da população na elaboração deste. Para os municípios médios e pequenos, a participação da população na elaboração do PPA e do orçamento foi declarada pela metade dos municípios médios e apenas por um terço dos municípios pequenos pesquisados (tabela 9). Isso parece sugerir associação entre o indicador de participação utilizado e o tamanho do município: quanto menor o município, menor indício de participação da população no processo de elaboração orçamentária. Em todos os casos, a questão da participação popular no plano municipal deve ser melhor qualificada, estando estreitamente associada aos casos em que existe o OP.

TABELA 9
Participação da população na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	33,33	33,33	100,00
Médios	54,55	45,45	90,91
Grandes	75,00	100,00	100,00
Total	**50,00**	**50,00**	**95,83**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Auxilia nessa qualificação da participação no âmbito municipal o uso de dados de fonte complementar, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2008a). A tabela 10 apresenta informações sobre os conselhos municipais, dando mais elementos objetivos para a questão da participação nos municípios da amostra. Deste conjunto da amostra, apenas oito contavam com conselhos municipais. Dos municípios grandes, um declarou que não possuía conselho municipal em 2008 e um informou ter o conselho, mas não adotar à paridade. Dos médios e pequenos, a exceção de dois, todos os demais citados pelo uso do OP e da consulta no PPA não contavam com conselhos municipais em 2008.

TABELA 10
Existência e característica dos conselhos municipais nos municípios da amostra – 2008
(Em %)

Faixa populacional	Conselho municipal		
	Existência	Paridade	Reuniões – realização
Pequenos	75	25	75
Médios	36,36	36,36	18,18
Grandes	11,11	11,11	11,11

Fonte: IBGE (2008a).

3 BLOCO B: GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

Nesta seção, a gestão de capital e infraestrutura será analisada desde sua estrutura presente, seu funcionamento e sua operação no município, até o controle externo exercido pela população sobre o funcionamento e/ou resultados desta gestão. Entende-se que a gestão de capital e infraestrutura engloba todo tipo de investimento sob a responsabilidade das prefeituras, sendo responsável tanto pelos investimentos futuros como pelos já realizados – principalmente em sua manutenção e conservação.

3.1 Aspectos gerais

Todos os municípios grandes declaram dispor de equipe própria responsável pelo planejamento de seus investimentos em infraestrutura e equipe responsável pelo acompanhamento de sua execução. Os municípios médios e pequenos indicam ser o planejamento destes menos internalizado; 72,73% dos médios e apenas 33,33% dos pequenos declaram ter equipe própria. No caso do acompanhamento da execução dos investimentos, 88,89% dos municípios pequenos e 72,73% dos médios declaram possuir equipes próprias (tabela 11).

Todas as faixas mencionam parcerias para realização de seus investimentos, predominando convênios com os governos estadual e federal.

TABELA 11
Estrutura da gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realizam parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	33,33	88,89	100,00
Médios	72,73	72,73	100,00
Grandes	100,00	100,00	100,00
Total	**62,50**	**83,33**	**100,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

3.2 Planejamento e execução

Para o conjunto da amostra, na definição das prioridades dos investimentos municipais em infraestrutura, quase todos afirmam ter como referência as demandas da população (91,66%), aparecendo em segundo lugar as decisões do prefeito e a participação das entidades sociais – ambas citadas por 79,16% dos municípios. Na terceira posição, aparecem os estudos técnicos (70,83%) e por último as decisões do secretariado (66,66%).

Não obstante, nos grandes municípios, os estudos técnicos são mencionados simultaneamente com a participação da sociedade e as demandas da população em todos os da faixa. Nestes, as decisões do prefeito e do secretariado são apresentadas como referência para 75% dos municípios da faixa. Para os municípios médios, as decisões do prefeito e a participação de entidades sociais lideram, citadas em 100% deles. As demandas da população são citadas por quase todos os municípios médios (90,91%) e os estudos técnicos e as decisões do secretariado são citados por 81,82%. Nos pequenos, o destaque é o item *demandas da população*, sendo os demais itens citados por cerca de metade dos municípios da faixa (tabela 12).

TABELA 12
Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	44,44	55,56	44,44	88,89	44,44
Médios	81,82	100,00	81,82	90,91	100,00
Grandes	100,00	75,00	75,00	100,00	100,00
Total	**70,83**	**79,16**	**66,66**	**91,66**	**79,16**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O considerável índice percentual de decisões de investimento cabidas aos prefeitos nos três estratos de municípios pode ser qualificado pelas discussões de alguns autores sobre a cultura política brasileira. Queiroz (1957), Leal (1976) e Faoro (2000) dissertam sobre o controle político em nível municipal no país. Se, por um lado, a visão predominante refere-se à escala local como espaço de exercício pleno da democracia, por outro, a visão da cultura política brasileira evidencia a vivência dos princípios mandonistas e coronelistas que se expressam por meio de relações hierárquicas e decisões que atendem predominantemente a seus interesses instrumentais.

Por fim, como subsídio ao planejamento dos investimentos, todos os municípios da amostra afirmam utilizar o PPA. Para o conjunto dos municípios, o plano de governo aparece em segundo lugar, citado por 91,96%. Para os grandes e médios, este é citado como referência para todos os perguntados. O plano estratégico e os planos setoriais só são mais citados na faixa de tamanho grande (75% dos da faixa). O plano diretor é mencionado como referência por 100% dos grandes e 72,73% dos médios, não sendo muito destacado pelos pequenos (tabela 13).

TABELA 13
Utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Plano diretor	PPA	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de desenvolvimento local sustentável	Plano de governo
Pequenos	_	100,00	22,22	22,22	77,78	77,78
Médios	72,73	100,00	27,27	63,64	45,45	100,00
Grandes	100,00	100,00	75,00	75,00	50,00	100,00
Total	**50,00**	**100,00**	**33,33**	**50,00**	**58,33**	**91,66**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

No que tange ao controle do patrimônio, os bens móveis – veículos leves e pesados – são, em geral, registrados no patrimônio dos municípios, mas ainda existem alguns poucos pequenos que deixam de fazê-lo. Os demais bens móveis – computador, mobiliário etc. –, bem como os bens tombados, são totalmente registrados no patrimônio pelos municípios grandes. Mas, no caso de bens de uso comum, 25% dos grandes ainda não fazem o registro no patrimônio. Só 63,64% dos municípios médios cadastram bens de uso público especial e bens de uso comum e apenas 18,18% cadastram bens tombados. Um total de 11,11% dos municípios pequenos deixa de cadastrar demais bens móveis e bens de uso especial. O cadastramento de bens comuns e de bens tombados só é declarado, respectivamente, por 55,56% e 11,11% dos pequenos (tabela 14).

TABELA 14
Existência e atualização dos cadastros de bens das prefeituras

Faixa populacional	Bens móveis[1]		Demais bens móveis[2]		Bens de uso público especial		Bens de uso comum		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	88,89	1,25	88,89	1,25	88,89	2,25	55,56	3,00	11,11	1,00
Médios	100,00	1,00	81,82	1,00	63,64	1,0	63,64	3,00	18,18	1,50
Grandes	100,00	3,00	100,0	2,00	100,0	2,75	75,00	3,33	100,0	1,00
Total	**95,83**		**87,50**		**79,16**		**62,50**		**29,16**	

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Bens móveis = apenas veículos leves e pesados.
[2] Demais bens móveis = patrimoniados, como computador, mobiliário etc.

3.3 Monitoramento e controle

Novamente, no caso dos investimentos, aparece na tabela 15 um indicador de ampla participação popular para o caso dos municípios grandes e sensível percentual de participação para os médios e pouco menor para os pequenos. Esses números devem ser objeto das mesmas qualificações feitas para a participação manifesta no PPA e nas experiências do OP, posto que envolvidas no processo de participação orçamentário municipal. Elas refletem a mesma informação que é evidenciada anteriormente.

TABELA 15
Prefeituras nas quais a população participa na escolha e é informada dos investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população de valores e prazos dos projetos de investimento
Pequenos	55,56	88,89
Médios	72,73	90,91
Grandes	100,00	100,00
Total	**70,83**	**91,96**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

4 BLOCO C: GESTÃO DE PESSOAS

Nesta seção, são apresentadas as informações coletadas na amostra sobre o funcionamento da gestão de pessoas dos municípios selecionados, ou seja, como se dá o planejamento, a execução, o controle e o acompanhamento das atividades relacionadas à contratação, ao treinamento e à manutenção de um quadro de pessoal necessário para a manutenção dos serviços prestados pelas prefeituras municipais. Cada tabela traz informações a respeito da estrutura presente, do funcionamento e da operação da gestão de pessoas nas prefeituras municipais por faixa populacional dos municípios da amostra.

4.1 Aspectos gerais

No que se refere aos aspectos gerais, tem-se que em dois terços dos municípios existe um setor subordinado a uma secretaria, normalmente a Secretaria de Administração, responsável pelas atividades de gestão de pessoas, conforme apresentado na tabela 16. Um menor número deles (em torno de 25%) possui secretaria municipal exclusiva. Um pequeno número de municípios (em torno de 8,33%) possui estas atividades em uma secretaria municipal em conjunto com outras funções municipais. Entre os municípios grandes da amostra, não se verificou a opção por agregar as atribuições de gestão de pessoas em uma secretaria municipal com outras atribuições. No que tange ao setor específico de gestão de pessoas, segundo os dados apresentados pelos interlocutores da pesquisa, não foram informados casos em que inexistisse esta estrutura organizacional nas prefeituras. Da mesma forma, não se verificaram casos em que os setores responsáveis pela gestão de pessoas estivessem diretamente ligados aos gabinetes dos prefeitos.

TABELA 16
Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	22,22	11,11	66,67	–	–
Médios	27,27	9,09	63,64	–	–
Grandes	25,00	–	75,00	–	–
Total	**25,00**	**8,33**	**66,67**	**–**	**–**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O tipo de vínculo empregatício do total das pessoas ocupadas nas várias secretarias das prefeituras municipais é apresentado em termos percentuais na tabela 17.

TABELA 17
Pessoas ocupadas na prefeitura segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício	**Total**
Pequenos	35,71	21,81	23,89	18,59	**100**
Médios	55,86	4,69	12,30	27,15	**100**
Grandes	58,17	8,38	9,90	23,54	**100**
Total	**54,56**	**9,20**	**12,40**	**23,84**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Observou-se que, em termos da porcentagem total para as três faixas populacionais, é grande o número de pessoas ocupadas das classes *somente comissionados* e *sem vínculo empregatício*, que somadas representam 36,24% do total, em relação aos servidores estatutários e aos celetistas das prefeituras municipais das três faixas populacionais (63,76%). Nos municípios pequenos, proporcionalmente, é maior ainda a relação entre o número de pessoas ocupadas das classes *somente comissionados* e aqueles das *sem vínculo empregatício*, que totalizam 42,48%, em relação aos servidores estatutários e aos celetistas (57,52%). As informações anteriormente referidas sugerem maior influência da política partidária na administração pública municipal dos pequenos municípios em relação aos municípios de maior tamanho, referendando os argumentos de Torres (2004, Cap. 4), que trata dos efeitos sobre a administração pública da engenharia institucional brasileira, em termos do presidencialismo de coalizão e da natureza do pacto federativo.

A tabela 18 indica o percentual relativo do pessoal ocupado no setor de gestão de pessoas conforme o vínculo empregatício.

TABELA 18
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente	**Total**
Pequenos	50,91	20,00	23,64	5,45	**100**
Médios	66,67	–	31,67	1,67	**100**
Grandes	63,29	6,96	8,54	21,20	**100**
Total	**62,73**	**6,72**	**15,89**	**14,66**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Também nesse caso, foi possível verificar que a maior parcela do pessoal atuante no setor de gestão de pessoas é de servidores estatutários e celetistas (aproximadamente 63%), enquanto uma parcela menor, embora ainda significativa (em torno de 37%), seja composta de comissionados ou de pessoas sem vínculo empregatício com as prefeituras municipais.

A tabela 19 mostra a porcentagem de pessoas ocupadas na área de gestão de tecnologia da informação (TI) nas prefeituras municipais, por faixa de população. São aquelas pessoas que trabalham na gestão do conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. A TI trabalha com os seguintes componentes: equipamentos e instalações de informática (*hardware*) e seus dispositivos e periféricos; programas de computação (*software*) e seus recursos; sistema de telecomunicações; e gestão de dados e informações.

TABELA 19
Pessoas ocupadas na gestão de TI segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício	**Total**
Pequenos	33,33	–	33,33	33,33	**100**
Médios	40,91	–	59,09	–	**100**
Grandes	45,98	21,84	17,24	14,94	**100**
Total	**44,64**	**16,96**	**25,89**	**12,50**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

No caso de TI, verificou-se que a maior parcela do pessoal que atua no setor é de servidores estatutários e celetistas (aproximadamente 62%), enquanto uma parcela muito significativa (em torno de 36%) é composta de comissionados ou

de pessoas sem vínculo empregatício com as prefeituras municipais. Este fato pode ser explicado pela especialização necessária às características específicas desta área, com o elevado grau de sofisticação e desenvolvimento apresentado nas últimas décadas. Deve-se destacar, todavia, que esta participação é menor para os municípios médios e pequenos.

O percentual de profissionais que atuam na gestão financeira, ou seja, aqueles que trabalham com alocação do orçamento, previsão, execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros, gestão da dívida e do investimento, estão distribuídos de acordo com seu vínculo empregatício (tabela 20).

TABELA 20
Pessoas ocupadas na gestão financeira segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício	**Total**
Pequenos	47,06	15,29	35,29	2,35	**100**
Médios	81,86	–	18,14	–	**100**
Grandes	81,24	5,10	6,56	7,10	**100**
Total	**77,92**	**4,89**	**12,29**	**4,89**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

É de se notar que a grande maioria das pessoas que trabalham nessa área – mais de 80% do total –, nos municípios médios e nos grandes, pertence ao quadro de pessoal permanente, ou seja, são estatutários ou celetistas. A exceção ocorre nos municípios pequenos, que recorrem a uma significativa parcela (da ordem de 37%) de profissionais comissionados e sem vínculo empregatício. Este fato pode ser atribuído à especialização necessária a esta área, em um contexto de pequenos municípios que tende a maiores dificuldades para manter profissionais em seu quadro permanente. Muitos dos pequenos municípios recorrem a escritórios de contadores especializados para suas atividades de gestão financeira.

Os municípios da amostra foram questionados sobre a existência de terceirização de serviços na área de gestão de pessoas, ou seja, se possuíam contratos com empresas privadas para a realização de suas atividades; se os funcionários da área de gestão de pessoas receberam cursos/programas de treinamento e qualificação; e se esta informatiza seus serviços. As respostas consolidadas em termos percentuais são mostradas na tabela 21.

TABELA 21
Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Municípios que terceirizam atividades na área de gestão de pessoas	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área
Pequenos	22,22	5,56	100,00	33,33
Médios	9,09	2,27	100,00	27,27
Grandes	_	_	75,00	75,00
Total	**12,50**	**–**	**95,83**	**37,50**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] As atividades terceirizadas pesquisadas foram: geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados no que tange à informatização: folha de pagamentos, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores.

Os dados demonstram que apenas os municípios pequenos e médios terceirizam atividades da área de gestão de pessoas, enquanto os municípios grandes não o fazem. Assim mesmo, é relativamente insignificante o número destas atividades terceirizadas nos municípios médios e pequenos. No que se refere à informatização dos processos de gestão de pessoas, apenas nos grandes municípios da amostra estes não estão totalmente informatizados. É significativo que os municípios grandes, que não terceirizam atividades de gestão de pessoas, ofereçam em maior recorrência programas de treinamento e qualificação para o pessoal desta área, sendo coerente que os pequenos e os médios, que terceirizam atividades em dada medida, disponibilizem em menor intensidade programas de treinamento a seu pessoal.

Um dos objetivos desta pesquisa foi verificar a composição do quadro de pessoal das prefeituras municipais em termos do grau de instrução. Foi possível obter esta informação apenas no caso dos municípios grandes da amostra. Os municípios médios e pequenos afirmaram dispor das informações sobre o grau de instrução de seus quadros em arquivos, porém estas são de difícil compilação, uma vez que relatórios com tais informações não são solicitados frequentemente. Os resultados são apresentados na tabela 22.

TABELA 22
Pessoas ocupadas na prefeitura segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação	**Total**
Pequenos	–	–	–	–	–	**100**
Médios	–	–	–	–	–	**100**
Grandes	0,91	13,22	34,98	41,40	9,49	**100**
Total	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Segundo informações dos funcionários da gestão dos municípios grandes, em torno de 50% do quadro de pessoal possui nível superior, ainda que incompleto, e pós-graduação.

Especificamente em relação ao grau de instrução para o pessoal que trabalha na área de gestão de pessoas, a tabela 23 apresenta os resultados dos municípios pequenos e grandes. Os municípios de tamanho médio da amostra não dispunham de informações específicas sobre o grau de instrução dos servidores que trabalham na área de gestão de pessoas pelas razões mencionadas anteriormente, ou seja, existem as informações, porém estas são de difícil compilação, uma vez que relatórios com tais informações não são solicitados frequentemente. Ao contrário, os municípios pequenos neste caso forneceram as informações, em função do pequeno número de servidores alocados nesta área.

TABELA 23
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação	**Total**
Pequenos	_	12,73	29,09	54,55	3,64	**100**
Médios	–	–	–	–	–	**100**
Grandes	_	8,54	39,56	44,94	6,96	**100**
Total	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Observou-se que a parcela de pessoal de nível superior incompleto e completo e com pós-graduação é preponderante em mais de 50%, tanto nos municípios pequenos como nos grandes. Não foi possível obter este detalhamento para os municípios de médio porte da amostra.

Foi identificado na pesquisa, cujos dados são apresentados na tabela 24, que a grande maioria do pessoal ocupado em gestão da tecnologia possui grau de instrução de nível superior incompleto e completo e com pós-graduação. Uma parcela ainda significativa de pessoal com ensino médio (50%) ainda atua nesta área nos municípios médios, enquanto nos municípios grandes esta parcela é reduzida para aproximadamente 30% do pessoal.

TABELA 24
Pessoas ocupadas na gestão de TI segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação	**Total**
Pequenos	_	_	_	100,0	_	**100**
Médios	_	_	50,00	45,45	4,55	**100**
Grandes	_	1,15	29,89	54,02	14,94	**100**
Total	_	**0,89**	**33,04**	**53,57**	**12,50**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Na área de gestão financeira, de acordo com os dados fornecidos e dispostos na tabela 25, o grau de instrução do pessoal ocupado é distribuído entre ensino médio – incompleto e completo – e ensino superior – incompleto e completo – somado ao pessoal com pós-graduação em partes aproximadamente equivalentes (50%). A situação dos municípios pequenos é uma exceção, em que a maioria é de pessoas com ensino médio – incompleto e completo.

TABELA 25
Pessoas ocupadas na gestão financeira segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação	**Total**
Pequenos	_	3,53	67,06	29,41	_	**100**
Médios	_	4,90	59,80	31,86	3,43	**100**
Grandes	0,36	6,74	42,99	45,90	4,01	**100**
Total	**0,24**	**5,97**	**49,52**	**40,81**	**3,46**	**100**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

4.2 Planejamento e execução

A tabela 26 apresenta a porcentagem das prefeituras municipais da amostra que possuem previsão de contratação de pessoal permanente por meio de concursos públicos nos próximos dois anos.

TABELA 26
Previsão de concurso para os próximos dois anos
(Em%)

Faixa populacional	Prefeituras com previsão de concurso para os próximos dois anos
Pequenos	44,44
Médios	54,55
Grandes	75,00
Total	**54,16**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Esses números podem sugerir a falta de planejamento da gestão de pessoas, já que os dados demonstram que menos da metade dos municípios pequenos e pouco mais da metade dos municípios médios possuem previsão de realização de concursos nos próximos anos. Deve-se recordar, conforme a tabela 17, que um número significativo de pessoas ocupadas nas prefeituras municipais de porte pequeno e médio não possui vínculo empregatício ou são apenas comissionados. Distintamente, entre os municípios maiores, 75% preveem realizar concursos públicos nos próximos dois anos.

Em relação aos dados usados no planejamento do quadro de pessoal das prefeituras municipais, a tabela 27 apresenta as informações consideradas na criação de vagas, demonstrando que a grande maioria são demandas das diferentes secretarias, mais do que propriamente um planejamento em função de parâmetros comparativos de necessidades nas diferentes políticas setoriais.

TABELA 27
Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Cadastro e movimentação de servidores	Parâmetros de políticas setoriais	Demandas das secretarias
Pequenos	33,33	44,44	100,00
Médios	72,73	72,73	90,91
Grandes	50,00	25,00	100,00
Total	**54,16**	**54,16**	**95,83**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A grande maioria dos municípios possui planos de cargos e salários (PCS) ou o Plano de Cargos, Carreiras, Salários/Remuneração (PCCR), conforme a tabela 28. Muito embora seja possível considerar que os conceitos de PCS e do PCCR se assemelham em termos de conteúdo, trata-se mais de questão de denominação (semântica) do que de diferença de significado.

TABELA 28
Existência de PCS ou do PCCR
(Em %)

Faixa populacional	PCS	PCCR
Pequenos	66,67	77,78
Médios	63,64	63,64
Grandes	50,00	75,00
Total	**62,50**	**70,83**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Por outro lado, quando questionados sobre planos de cargos e salários para pessoal de áreas específicas das prefeituras, as respostas dos entrevistados indicam a ausência deste instrumento de gestão de pessoas em algumas carreiras, como as da saúde e da guarda municipal. Os resultados da pesquisa são apresentados na tabela 29.

TABELA 29
Existência do PCCR em áreas específicas da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	PCCR/estatuto – educação	PCCR/estatuto – saúde	PCCR/estatuto – guarda municipal
Pequenos	100,00	33,33	_
Médios	90,91	27,27	_
Grandes	75,00	25,00	25,00
Total	**91,66**	**29,16**	**4,16**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Questionados quanto às dificuldades de contratação de profissionais por questões salariais, a maioria dos municípios (67%) indicou haver problemas e rotatividade, especialmente no que se refere aos médicos, conforme indicado na tabela 30. Menor proporção dos municípios pesquisados (54%) indicou dificuldade de contratação de engenheiros e arquitetos e um terço dos municípios relatou dificuldade de contratação de economistas e administradores, também por motivos salariais.

TABELA 30
Dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais
(Em %)

Faixa populacional	Médicos	Professores	Engenheiros e arquitetos	Advogados	Economistas e administradores	Contadores
Pequenos	66,67	11,11	33,33	_	_	_
Médios	72,73	18,18	72,73	45,45	54,55	45,45
Grandes	50,00	25,00	50,00	50,00	50,00	25,00
Total	**66,67**	**16,67**	**54,16**	**29,16**	**33,33**	**25,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Em termos de capacitação e treinamento de recursos humanos, foram apresentadas informações sobre a existência de cursos de capacitação para o pessoal ocupado nas prefeituras municipais na tabela 31.

TABELA 31
Existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Realização de capacitação de funcionários	Realização de cursos de capacitação	
		Programação de cursos	Demandas específicas
Pequenos	55,56	55,56	33,33
Médios	81,82	36,36	72,73
Grandes	75,00	75,00	75,00
Total	**70,83**	**50,00**	**58,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Foi possível observar que pouco mais da metade dos municípios pequenos declara realizar capacitação de seus funcionários, a partir de demandas específicas. A maior proporção dos que realizam cursos de capacitação para seus servidores pertencem à faixa populacional média.

A implantação de políticas de participação, satisfação e valorização dos funcionários na gestão das prefeituras é declarada pelos municípios grandes, por meio de instrumentos de participação e valorização do bom desempenho, conforme mostrado na tabela 32. Menos da metade dos municípios das outras faixas populacionais relatou o uso destas políticas de gestão de pessoas. Cabe destacar que são poucas as prefeituras (25%) que relataram dispor de instrumentos para medir a satisfação de seus servidores.

TABELA 32
Políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Existência de instrumentos de participação dos funcionários	Existência de instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários	Existência de instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários
Pequenos	33,33	_	22,22
Médios	45,45	9,09	9,09
Grandes	100,00	25,00	100,00
Total	**50,00**	**8,33**	**29,16**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

4.3 Monitoramento e controle

A tabela 33 mostra os resultados obtidos no que se refere a serviços e instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão, quais sejam: a existência de balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (*e-mail*), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas, caixa de coleta de sugestões/reclamações.

TABELA 33
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão[1]
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras que possuem	
	Balcão integrado de atendimento ao cidadão	Serviço de ouvidoria pública
Pequenos	33,33	_
Médios	27,27	45,45
Grandes	50,00	75,00
Total	**33,33**	**33,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Os serviços e os instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão listados no bloco de gestão de pessoas são: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (*e-mail*), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas e caixa de coleta de sugestões/reclamações.

Observou-se que a maioria dos municípios relatou haver pelo menos um serviço de atendimento ao cidadão, embora tenha sido possível identificar, em alguns dos municípios, apenas a existência de balcão integrado de atendimento ao cidadão e de serviço de ouvidoria pública.

5 BLOCO D: GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Nesta seção, são apresentados os resultados das entrevistas sobre de gestão de tecnologia da informação. No presente relatório, gestão de TI engloba o planejamento, a execução, o acompanhamento e o controle das atividades relacionadas aos serviços tecnológicos e computacionais necessários para a geração e o uso da informação nos municípios pesquisados. Cada tabela traz informações a respeito da estrutura presente, no funcionamento e na operação da gestão de TI das prefeituras municipais, agrupadas conforme a faixa de população dos municípios da amostra.

5.1 Aspectos gerais

No que se refere aos aspectos gerais, na maioria dos municípios (50% ou metade deles) existe um setor de gestão de TI subordinado a uma secretaria, conforme mostrado na tabela 34. Um menor número deles (em torno de 17%) o setor responsável pela gestão de TI está subordinado diretamente à chefia do Executivo. Em 25% dos casos, este setor não possui uma estrutura específica.

TABELA 34
Estrutura do órgão responsável pela tecnologia da informação
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	_	11,11	33,33	11,11	44,44
Médios	9,09	_	54,55	18,18	18,18
Grandes	_	_	75,00	25,00	_
Total	**4,16**	**4,16**	**50,00**	**16,67**	**25,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Talvez a resposta para a falta de estrutura específica de gestão de TI em 25% das prefeituras municipais da amostra e em até 44% dos municípios pequenos esteja nos dados apresentados na tabela 35, ou seja, nos municípios pequenos, mais de 75% das atividades de TI são terceirizadas, enquanto nas faixas de população média e grande são de aproximadamente 50%.

Um fato significativo a referir sobre os dados da tabela 35 é a existência de parcerias na gestão de TI tanto com o governo federal quanto com o governo do estado em mais da metade dos municípios pesquisados, por meio de convênios, repasses de recursos ou intercâmbio de conhecimentos, tecnologias e equipamentos. Estas parcerias geralmente se dão em áreas específicas, tais como a saúde e a educação.

TABELA 35
Existência de terceirização e parcerias na área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Atividades de TI terceirizadas	Prefeituras que realizam parcerias na gestão de TI		
		Governo federal	Governo estadual	Municípios e consórcios
Pequenos	75,93	44,44	33,33	11,11
Médios	48,48	45,45	72,73	9,09
Grandes	54,17	100,00	75,00	50,00
Total		**54,16**	**58,33**	**16,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

5.2 Planejamento e execução

A tabela 36 apresenta a porcentagem das prefeituras municipais da amostra que planejam a atualização de *hardware* e *software*, a capacitação de pessoas e a infraestrutura da rede física e da segurança de sua gestão de informação. Os municípios pequenos e médios têm menor previsão de atualização de *hardware* e *software* e em infraestrutura de redes. Na atualização de *hardware* e na infraestrutura de redes e segurança, apenas 33,33% dos pequenos e 45,45% dos médios preveem atualização. Na atualização de *software* e capacitação de pessoas, apenas 22,22% dos pequenos informam esta previsão. Para estas áreas, respectivamente, 45,45% e 27,27% dos médios planejam atualização. Já 75% dos grandes apresentam planejamento em todas as frentes avaliadas.

TABELA 36
Planejamento e segurança de dados
(Em %)

Faixa populacional	Existência de planejamento			
	Atualização de *hardware*	Atualização de *software*	Capacitação de pessoas	Infraestrutura de redes e segurança
Pequenos	33,33	22,22	22,22	33,33
Médios	45,45	45,45	27,27	45,45
Grandes	75,00	75,00	75,00	75,00
Total	**45,83**	**41,66**	**33,33**	**45,83**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A tabela 37 apresenta de forma resumida algumas porcentagens de seus serviços que estão informatizados, além dos serviços disponíveis à população em sua página da internet. Estas últimas informações foram agregadas em função das poucas informações obtidas de uma lista de diversos serviços que constavam nos questionários.

Todos os municípios da amostra responderam que dispõem de mais de 70% dos seguintes serviços informatizados – conforme indicado na segunda coluna da tabela 37: cadastro de pacientes na área de saúde, agendamento de consultas médicas, controle e distribuição de medicamentos, cadastro de alunos, matrícula de alunos, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), dívida ativa, emissão de alvará, registro e controle funcional, folha de pagamento, documentos processuais, protocolo, controle dos bens móveis, controle dos bens imóveis, compras, cadastros de fornecedores, gerenciamento de estoque, administração orçamentária, administração financeira e contabilidade.

Os municípios grandes oferecem à população, em suas páginas da internet, quase 90% dos seguintes serviços – conforme indicado na terceira coluna da tabela 37: consulta de processos, diário oficial, estatísticas sobre o município, estrutura organizacional, legislação municipal, mapa do município, notícias ou informativo, ouvidoria municipal, prestação de contas do município, Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (Procon) municipal, programas e projetos, protocolo, atividades das secretarias municipais, serviço de atendimento ao cidadão, serviço de emissão de guia de ISS de autônomos, serviço de emissão de guia de dívida ativa, segunda via de IPTU, *links* e telefones úteis, editais de licitação, informações turísticas do município e solicitação de serviços de manutenção urbana. Por outro lado, as prefeituras dos municípios médios e pequenos ainda carecem destes serviços via internet.

Os municípios grandes já informatizam seus serviços (média de 17,25 anos), enquanto os médios e pequenos apresentam informatização mais tardia (12,38 e 11,33 anos, respectivamente).

TABELA 37
Indicadores de serviços informatizados, disponíveis na internet e experiência da prefeitura em sua provisão
(Em %)

Faixa populacional	Serviços totalmente informatizados	Serviços disponíveis no *site* da prefeitura	Anos de serviços informatizados
Pequenos	77,78	30,69	11,33
Médios	72,33	44,16	12,38
Grandes	78,26	89,29	17,25

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A tabela 38 apresenta o indicador de acesso à internet e de instalação de computadores em rede nas prefeituras municipais. De acordo com informações dos gestores municipais, embora os pequenos e os médios municípios da amostra

possuam maior acesso à internet que os municípios grandes, o nível de interligação entre os computadores de suas secretarias ainda é restrito.

TABELA 38
Indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Computadores com acesso à internet	Computadores em rede (local)			
		Todos os computadores	Todos os computadores de algumas secretarias	Parte dos computadores de todas as secretarias	Parte dos computadores de algumas secretarias
Pequenos	93,22	33,33	33,33	_	22,22
Médios	93,55	45,45	36,36	9,09	9,09
Grandes	90,00	75,00	_	_	25,00
Total		**45,83**	**29,16**	**4,16**	**16,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

6 RESULTADOS GERAIS

A partir da pesquisa, é possível evidenciar alguns resultados em relação ao objetivo geral e alguns dos objetivos específicos deste projeto. Estes resultados são apresentados a seguir, de forma itemizada.

Entre as principais barreiras e deficiências encontradas na gestão pública dos municípios da amostra estão:

- A terceirização de serviços típicos de gestão financeira, como contabilidade, elaboração do PPA, da LOA, de manutenção do cadastro de contribuintes, de empresas e autônomos, o que deveria ser realizado pela administração direta da prefeitura municipal. Isto ocorre em 46% dos municípios da amostra.
- A baixa oferta de cursos de capacitação e treinamento para os funcionários das prefeituras municipais, em especial na área de gestão financeira.
- O uso ainda limitado à área da saúde de instrumentos de cooperação entre os municípios, para soluções conjuntas de problemas. Na pesquisa, foram mencionadas ocorrências de consórcios em 50% dos municípios grandes e cerca de 45% nos médios e nos pequenos.
- A não utilização de informações socioeconômicas mais abrangentes no planejamento orçamentário é manifesta pela informação de que nem a metade dos municípios no Espírito Santo os realiza, e aqueles que o fazem em grande medida se restringem a estudos de âmbito municipal.

- Os parcos esforços na geração de receitas próprias, como ampliação das receitas oriundas do IPTU e do ISSQN, baixas inclusive nos municípios de maior porte. Este fato se reflete na menor proporção da receita própria no total da receita municipal que, por sua vez, indica a forte dependência dos municípios em relação aos repasses federais e estaduais.
- A relativamente baixa participação da população dos municípios pequenos na elaboração do PPA e do orçamento municipal (33%), bem como na escolha dos investimentos (55,56%).
- No que tange aos municípios maiores, a declarada plena participação não é corroborada pelos estudos empíricos específicos da temática do OP na Grande Vitória, denotando que a participação ainda é insuficiente, a despeito do que mostram os dados desta pesquisa.
- A existência de grande número de pessoas sem vínculo empregatício com a prefeitura – mais de 35% do total de pessoas ocupadas são comissionados e sem vínculo empregatício, enquanto nos pequenos municípios este número é de mais de 42%. A situação é mais grave em gestão de TI, para médios e pequenos, e em gestão financeira, para os pequenos. Esta proporção indica a necessidade de maior contratação de efetivos no quadro de pessoal das prefeituras municipais, em especial nos pequenos municípios.
- A falta de informação sobre o grau de instrução do pessoal ocupado nas prefeituras municipais de tamanho pequeno e médio indica séria deficiência na gestão de pessoas, inclusive no que se refere à definição de vagas para futuros concursos e ao estabelecimento de programas de aperfeiçoamento. Apenas as prefeituras dos municípios grandes dispõem deste tipo de informação.
- Alguns municípios da amostra pesquisada ainda não possuem PCS ou o PCCR. Apenas em 25% dos grandes municípios existe o PCCR ou estatuto para a guarda municipal.
- A maioria dos municípios da amostra afirmou ter problemas na contratação de profissionais de nível superior, como médicos, engenheiros e arquitetos. Esta dificuldade também ocorre em menor proporção para advogados, economistas, administradores e contadores.
- Ainda se mostram relativamente pouco utilizadas as políticas de participação, satisfação e valorização dos funcionários das prefeituras municipais.

- Embora todos os municípios declararem dispor de instrumentos de atendimento e comunicação aos cidadãos, ainda são relativamente tímidas estas iniciativas. Poucas prefeituras informaram dispor de balcão integrado de atendimento ao cidadão (33% do total e 50% dos municípios grandes) ou serviço de ouvidoria pública (33% do total e 75% dos municípios grandes).
- Menos da metade dos municípios pesquisados planeja sua gestão de tecnologia da informação, embora parcela significativa disponha de serviços totalmente informatizados, inclusive por meio de páginas da internet – em menor proporção para os municípios médios e pequenos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de campo e a análise de seus principais resultados permitem sugerir algumas frentes de atuação por parte dos poderes públicos. A fragilidade dos estudos socioeconômicos que fundamentam o processo orçamentário indica que os municípios precisam de maior qualificação nesta frente, com reflexões acerca da importância destes estudos especialmente na estruturação de seus PPAs. A abrangência maior destes estudos é essencial, notadamente porque grande parte dos investimentos municipais é feita em parceria com os governos estadual e federal.

O desinteresse pela base própria de recursos deve ser combatido em âmbito municipal, visando conferir-lhe maior autonomia fiscal e com ênfase no IPTU, que é um imposto de natureza mais estável e de maior complexidade técnica para sua administração. Essa complexidade tem levado os municípios a buscar ampliar receitas próprias a partir do ISS, resultando em tendências opostas nestes dois impostos: o ISS de ascensão e o IPTU de queda em termos de participação no total da receita municipal. Os impostos sobre propriedade, todavia, conferem maior sustentabilidade fiscal às finanças municipais frente às flutuações normais da dinâmica econômica, típicas de impostos sobre a produção e a circulação de bens e serviços. A ação do governo federal poderia se dar por meio de programas voltados a colher experiências nacionais e internacionais acerca do uso de impostos sobre a propriedade urbana, visando estabelecer políticas de melhor administração desse tributo em âmbito municipal.

Ainda na gestão financeira, estudos e programas voltados para a qualificação de pessoal envolvido em tal campo seriam essenciais, especialmente para o caso dos municípios pequenos, visando estimular a montagem de equipes internas mais estáveis na área.

Os municípios médios e especialmente os pequenos necessitam de apoio técnico do governo federal para montar seus portais de transparência em tempo hábil. Os portais dos governos estaduais já avaliados pela ONG Contas Abertas

mostram que estes não traduzem suficiente transparência, ocorrendo casos de oito estados que ficam abaixo da nota 5,0 (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2010). No plano municipal, as dificuldades tendem a ser maiores. Desse modo, o governo federal poderia criar um programa voltado para assessoria dos municípios na montagem de seus portais de maneira padronizada.

Uma leitura inocente dos resultados sugeriria que a participação social, nos municípios maiores, aproxima-se da plenitude do que seria uma gestão democrática. No entanto, a bibliografia que reflete acerca do tema, mais precisamente no contexto da Grande Vitória, demonstra sobreposições dos interesses instrumentais sob as demandas das entidades representativas da sociedade civil, além de limitações institucionais que garantem a reprodução dos espaços, como o OP ou os conselhos municipais. Os dados indicam que os municípios grandes são os mais participativos, seguidos pelos médios e, por último, pelos pequenos. Não obstante, Sampaio e Silva (2009, p. 252) ponderam, ao analisarem o OP de Vitória, que avaliar efetivamente a participação da população e a democratização das agências do Estado requer problematizar acerca de quem participa, como participa e qual o poder de decisão dos participantes.

Por outro lado, nesta pesquisa não se tem elementos suficientes para se ter clareza sobre as variáveis que indicam as definições de prioridades dos investimentos das prefeituras. Nos estratos médios e grandes, os dados demonstram semelhanças entre os diferentes instrumentos definidores das prioridades das políticas públicas municipais: estudo técnico, decisão dos prefeitos, decisão dos secretários e participação de entidades da sociedade civil e demandas populares. Como visto, há necessidade de especificar os meandros presentes nos espaços de participação envolvendo os atores, as parcerias, as demandas da população, as disputas pelas prioridades de aplicação dos recursos públicos, os critérios de eleição dos delegados de bairros, ou das regionais, na relação com o governo municipal. Dessa forma, a pesquisa aproximar-se-ia de uma abordagem mais realista do processo de democratização do Estado no âmbito municipal. Tais qualificações acerca da participação no plano municipal e dos resultados encontrados na pesquisa indicam que seriam necessários estudos específicos adicionais, mais aprofundados e comparativos, sobre a arena orçamentária municipal.

Durante a realização da pesquisa, foi possível perceber alguns entraves que incidem sobre a gestão de pessoas. As condições de trabalho dos funcionários, a ausência de especificações de algumas áreas da administração pública reverbera na ausência de atualização tanto dos documentos internos da administração municipal quanto do patrimônio material, que figuram como problemas recorrentes para as prefeituras municipais médias e pequenas.

Um aspecto a destacar da realização da pesquisa foram as dificuldades de obtenção de informações, especialmente nos municípios pequenos e médios, sobre o grau de escolaridade do pessoal ocupado, uma vez que as prefeituras municipais não dispõem de relatórios gerenciais para este acompanhamento. As informações a este respeito constam dos registros individuais dos servidores, mas exigiriam um trabalho exaustivo de consulta para serem compiladas.

É notória a necessidade de maior contratação de servidores efetivos nos quadros municipais, bem como a adoção de políticas que visem garantir maior permanência do servidor nesses quadros. Ainda na questão da gestão municipal, o espaço físico das prefeituras daqueles municípios de menor população se apresentou insuficiente, pequeno e inadequado para as atividades desenvolvidas pelo pessoal envolvido na gestão de pessoas; mais pareciam espaços improvisados do que locais ergonomicamente adequados para os serviços prestados. Isso sugere serem necessários investimentos em espaços apropriados para o funcionamento das diferentes áreas da gestão municipal.

As informações coletadas a respeito da gestão de tecnologia da informação demonstram a necessidade de apoio aos municípios de todas as faixas de população para a disponibilização de serviços à municipalidade, ainda que esta necessidade seja mais evidente nos municípios de portes médio e pequeno.

Uma análise a ser aprofundada diz respeito à natureza do fornecedor do serviço de TI. Para o caso dos municípios menores, tem-se que um número relevante deles é dependente de um sistema de informações (*software*) de gestão de pessoas oriundo de um único fornecedor privado. Por outro lado, existem casos de municípios maiores cujos serviços de TI são totalmente fornecidos por uma empresa pública. Isto gera algumas inflexibilidades notadamente no que diz respeito à disponibilidade de *softwares* mais atualizados e ao atendimento adequado, especialmente do setor responsável pela gestão de pessoas.

Caberia avaliar em maior detalhe se os referidos sistemas de informação conseguem suprir as necessidades dos municípios, bem como propor um programa de desenvolvimento de sistemas de informação especialmente para atender a área de gestão de pessoas. No plano da informatização, tal sistema sinaliza ser um ponto de fragilidade das administrações municipais. Isso contribuiria para o fortalecimento institucional dos municípios, disponibilizando, compatibilizando e padronizando estas informações.

Deve-se adicionalmente destacar que não foi possível avaliar com precisão se as administrações locais dispõem dos meios necessários para uma atuação adequada no que tange aos serviços públicos municipais prestados à população. Para este fim, seria necessário consultar a população, em estudo apropriado. Deveriam ser propostos estudos específicos que detalhassem a gestão municipal sob um

ponto de vista de seus principais serviços à população, notadamente nas áreas de educação, saúde, segurança pública, serviços e equipamentos de uso coletivo, meio ambiente e assistência social, tendo em vista as características específicas da prestação de serviços públicos nestas diferentes áreas.

Por fim, a qualificação e a permanência de pessoal em todas as áreas mostram-se como o problema mais premente no âmbito municipal, notadamente nas áreas meio, visando maior avanço institucional dos municípios. A profissionalização e o fortalecimento do quadro de pessoal permanente seria essencial para minimizar as descontinuidades das políticas e dos serviços no âmbito municipal, com qualificação na área de gestão financeira para a geração de receitas próprias municipais e para a utilização de técnicas de planejamento das finanças e da infraestrutura baseadas em informações e indicadores socioeconômicos. Da mesma forma, faz-se necessária esta profissionalização para a prestação de serviços de TI e para as iniciativas de maior transparência e gestão democrática de recursos financeiros e programas de investimento municipais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência**. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=12>. Acesso em: 29 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dados contábeis dos Municipios**. 2008. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: maio 2010.

CARLOS, E. O orçamento participativo de Vitória-ES sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas. *In*: SILVA, M. Z.; BRITO JR., B, T. (Org.). **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

DE CESARE, C. M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. *In*: DE CESARE, C. M.; CUNHA, M. P. (Org.). **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Brasília: Seminários Nacionais, MCidades, 2006. p. 45-78.

DOIMO, A. M. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**: movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo. Petrópolis: Vozes, 1984.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo-Publifolha, 2000. v. 2.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da população**, 2007.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro, 2008a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro, 2008b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Contas regionais**: produto interno bruto estadual. Vitória: IJSN, 2007.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Jovem, estudo, trabalho e a idade da felicidade futura. **Resenha de Conjuntura**, Vitória, ano 1, n. 52, 2008.

_____. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2009.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

MCLURE JR., C. E. **O problema da atribuição de impostos**: considerações conceituais e de caráter administrativo para se alcançar a autonomia fiscal das unidades subnacionais. Tradução do texto do curso de relações fiscais intergovernamentais e financeira de governo locais. Viena, Áustria: Banco Mundial, 16-27 mar. 1998.

MENDES, M. J. Financiamento de grandes cidades brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 40, n. 157, p. 95-102, jan./mar. 2003. Disponível em: <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/28899/28455>. Acesso em: 29 set. 2010.

MUNICÍPIO que não abrir as contas perde receita. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 18 maio 2010.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e federalismo fiscal**

no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 41-125.

PRUD'HOMME; R.; SHAH, A. Centralização *versus* descentralização: o diabo está nos detalhes. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 63-99.

QUEIROZ, M. I. P. **Mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Anambi, 1957.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, H. C.; COSSETTI, M. P. **Dinâmica cafeeira e constituição de indústrias no Espírito Santo**. Vitória: Ufes, Geres, Coplan,1983.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. **Cafeicultura e grande indústria**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

SAMPAIO, P. A.; SILVA, M. Z. O orçamento participativo em Vitória-ES sob os refletores da análise institucional. *In*: SILVA, M. Z.; BRITO JR., B, T. (Org.). **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, M. Z. **Espírito Santo**: Estado, interesse e poder. Vitória: FCAA, SPDC, Ufes, 1995.

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

VARGAS, N. C. **Políticas de desenvolvimento regional e o papel do Sistema Geres/Bandes**: o caso do Espírito Santo. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1994.

CAPÍTULO 5

PERFIL DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO

Carlos Eduardo Saraça*
Carla Fellows**
Leonardo Chagas de Brito**
Patrícia de Oliveira Burlamaqui**
Patrícia Moreira Mendonça e Silva**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado da pesquisa *Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal*. O objetivo desta pesquisa foi investigar as seguintes áreas da gestão pública dos municípios do Rio de Janeiro:[1] gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação. E assim, identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios nestas áreas.

Para isso trabalhou-se com uma amostra aleatória estratificada de municípios,[2] na qual foram utilizados dois critérios de seleção: número de habitantes e produto interno bruto (PIB) *per capita*. Os principais pressupostos para a escolha destas duas variáveis foram que municípios com níveis de renda e tamanho populacional diferente terão capacidades distintas de gestão pública.

Foram aplicados quatro questionários aos municípios que fizeram parte da amostra, abordando cada uma das áreas da gestão pública mencionadas anteriormente. Estes questionários foram construídos ao longo da pesquisa em conjunto com a Rede Ipea/Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes).[3]

---

* Coordenador de estudos e pesquisas do Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e coordenador local do projeto.

** Bolsista do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (ProRedes) do Ipea.

1. A Fundação CEPERJ agradece a participação dos gestores das áreas estudadas nesta pesquisa dos seguintes municípios: Areal, Armação de Búzios, Belford Roxo, Cabo Frio, Carapebús, Cardoso Moreira, Carmo, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaperuna, Mangaratiba, Mendes, Miracema, Piraí, Quaits, Quissamã, Resende, Rio das Flores, Rio das Ostras, Silva Jardim, São Gonçalo, Tanguá, Teresópolis, Três Rios, Valença e Volta Redonda.

2. O número de casos da amostra foi determinado pelos estados, mas o formato desta foi determinado pelo Ipea.

3. As instituições que participaram da pesquisa: CEPERJ; Fundação Prefeito Faria Lima; Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (Cepam/SP); Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP/PA); Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (Ideme/PB); Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN/ES); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes/PR); e Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan/AL).

É importante ressaltar que o estado do Rio de Janeiro é formado por 92 municípios e a amostra foi de 32 municípios, o que corresponde a mais 34% do total. Destes 32 municípios visitados, obteve-se resposta de 25, ou seja, 27% dos municípios do estado. Cabe esclarecer que embora a amostra seja aleatória, ela não é representativa, ou seja, os valores encontrados para os 25 municípios investigados não permitem extrair inferências para os 92 municípios do estado.

Como este trabalho não pretende rankear os municípios estudados e sim descrever seu processo de gestão pública nas áreas delimitadas decidiu-se não divulgar, na análise, o nome dos municípios selecionados na amostra. Por isso, resolve-se dispor os dados agrupando os municípios em três grandes faixas: pequenos, médios e grandes. Foram considerados municípios pequenos aqueles com população abaixo de 20 mil habitantes; médios aqueles entre 20 mil e 100 mil habitantes; e grandes os com mais de 100 mil habitantes. Os resultados da pesquisa serão mostrados, nos próximos capítulos, por meio deste recorte populacional.

Em relação à amostra vale dizer que, primeiramente, os municipais foram divididos em quatro faixas populacionais e em cada faixa foram divididos em grupos acima e abaixo do PIB *per capita* em relação à média estadual, o que resultou em oito estratos distintos. Por exemplo, os municípios da faixa populacional de até 20 mil habitantes foram divididos em dois estratos, o primeiro formado por aqueles com PIB *per capita* maior que a média estadual e o segundo com os municípios com PIB *per capita* abaixo da média.

A tabela 1 mostra, para cada estrato, o número total de municípios amostrados, a renda *per capita* média entre eles, a distância média entre os municípios e a capital do estado e o tempo médio de criação (instalação). Percebe-se que a renda *per capita* média entre os municípios amostrados varia de R$ 190,5 – menor valor encontrado no estrato 2 – a R$ 341,3 – maior valor encontrado no estrato 6. A distância, em média, entre os municípios amostrados da capital do estado varia de 17,8 quilômetros – menor distância encontrada no estrato 7 – a 155,7 quilômetros – maior distância encontrada no estrato 6. O tempo médio de instalação dos municípios amostrados varia de 33,7 anos – menor tempo encontrado no estrato 4 – a 71 anos – maior tempo encontrado no estrato 7.

Observa-se na tabela 1 que não existe uma relação direta entre os municípios mais próximos da capital do estado e a renda *per capita.* Ao contrário, pode-se observar que os municípios dos estratos 4 e 6, que ocupam, respectivamente, a terceira e a segunda maior distância em média da capital do estado, são os municípios que possuem os maiores valores de renda *per capita.*

TABELA 1
Descrição da amostra por estrato

Estrato	**Total de municípios no estrato**	**Total de municípios amostrados**	Renda *per capita* – média em 2000	Distância média dos municípios à capital do estado (quilômetro)	Tempo médio de instalação dos municípios (anos)
1	**24**	**6**	245,1	112,9	38,5
2	**4**	**3**	190,5	155,7	34,7
3	**31**	**6**	224,8	115,4	56,5
4	**6**	**4**	324,3	116,8	33,7
5	**16**	**2**	274,5	42,6	44
6	**7**	**3**	341,5	119,8	66
7	**2**	**1**	268,8	17,8	71
8	**2**	**0**	–	–	–

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ipeadata.

Optou-se por dispor os dados agrupando os municípios em três grandes faixas: pequenos, médios e grandes, como dito anteriormente. Por meio da tabela 2 podem ser observados os números da amostra realizada em relação à amostra sugerida e ao universo. Assim, 78% dos municípios – equivale a 25 deles – sugeridos na amostra responderam os questionários. E, destes 25, apenas três responderam parcialmente.

TABELA 2
Municípios da amostra sugerida e da amostra realizada

Estrato	Total de municípios	Amostra sugerida	Amostra realizada
Pequenos	28	12	9
Médios	37	12	10
Grandes	27	8	6
Total	**92**	**32**	**25**

Fonte e elaboração dos autores.

Nas próximas seções, serão descritos os principais resultados encontrados por esta pesquisa.

2 BLOCO A: GESTÃO FINANCEIRA[4]

O objetivo desta seção é apresentar os resultados encontrados no bloco A – questionário gestão financeira. Esta parte do trabalho está organizada da seguinte forma: a primeira parte apresenta os aspectos gerais da estrutura da gestão financeira nos

4. Entende-se neste trabalho que a gestão financeira é um ciclo que se completa nas seguintes fases: planejamento, execução, acompanhamento e controle (interno e externo) das finanças municipais (ativo, passivo, receita e despesa).

municípios estudados; a segunda busca identificar se os municípios planejam a execução do orçamento e quais os mecanismos utilizados para combater o déficit orçamentário, quando for o caso; e a terceira parte apresenta os instrumentos de participação social durante o processo decisório da gestão financeira municipal.

2.1 Aspectos gerais

Alguns aspectos da estrutura da gestão financeira das prefeituras que participaram desta pesquisa foram julgados importantes para entender seu processo de funcionamento. Destacam-se neste relatório seis aspectos: *i*) a estrutura do órgão responsável pela gestão financeira; *ii*) o percentual de municípios com serviços externos de contabilidade nessa área; *iii*) o percentual de municípios com atividades terceirizadas (média) nessa área; *iv*) o percentual de municípios que possuem alguma das suas atividades terceirizadas nessa área; *v*) o percentual de municípios com processos informatizados nessa área; e *vi*) o percentual de municípios que possuem programas de treinamento e qualificação para seus funcionários nessa área.

Em relação à estrutura do órgão responsável pela gestão financeira, a tabela 3 mostra que todos os municípios estudados possuem uma secretaria ou um setor responsável por esta área, mostrando assim, estabilidade e capacidade organizacional para gerir as finanças públicas do município. Sendo que, 60% deles contam com uma secretaria municipal exclusiva, 30% com uma secretaria municipal em conjunto com outras e apenas 8% com um setor subordinado a uma secretaria.

Cabe ressaltar que 75% dos municípios pequenos contam com uma secretaria municipal exclusiva de finanças. Em relação aos municípios médios e grandes, observa-se que os valores são, respectivamente, 50% e 60%.

TABELA 3
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	75	12,5	12,5	–	–
Médios	50	50	–	–	–
Grandes	60	20	20	–	–
Total	**60,9**	**30,4**	**8,7**	**–**	**–**

Fonte e elaboração dos autores.

Destacam-se nas tabelas 4 e 5, três aspectos da estrutura da área de gestão financeira dos municípios: primeiro, se os serviços administrativos que deveriam ser executados pelo órgão responsável pela área de finanças realmente o são.

Assim, investigou-se se os municípios possuem serviços externos de contabilidade ou alguma de suas atividades terceirizadas,[5] para saber o grau de controle da gestão municipal destas atividades. Segundo, perguntou-se se os processos relacionados a arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do plano plurianual (PPA), controle da execução orçamentária e dívida ativa são informatizados, acredita-se que a informatização dos processos melhora a qualidade da informação produzida. Por fim, supondo que o investimento contínuo na qualificação dos funcionários é uma atividade relevante para melhorar seu desempenho, perguntou-se aos municípios sobre a existência de programas de treinamento e qualificação para seus funcionários.

As tabelas 4 e 5 mostram que em nenhum dos municípios médios estudados foram encontrados serviços externos de contabilidade e que, em média, 6% deles têm alguma de suas atividades terceirizadas. Em contraposição, 40% dos municípios grandes utilizam serviços externos de contabilidade, sendo que, em média, 25% deles apresentam alguma de suas atividades terceirizadas. Os municípios médios são os que apresentam maior percentual no que se refere à média de processos informatizados (94%), à frente, portanto, dos municípios pequenos (90%) e grandes (80%). Em relação aos programas de treinamento e qualificação de funcionários, como esperado, os municípios grandes se destacam (80%) em relação aos municípios médios (50%) e aos pequenos (20%). Acredita-se que os municípios pequenos encontram mais dificuldade em realizar programas de treinamento e qualificação para seus funcionários por possuírem menos recursos financeiros.

TABELA 4
Aspectos estruturais da área de gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios com serviços externos de contabilidade	Municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários
Pequenos	25	25
Médios	–	50
Grandes	40	80
Total	**17,4**	**47,8**

Fonte e elaboração dos autores.

5. As atividades investigadas com o objetivo de descobrir se eram terceirizadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, do orçamento e da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, do cadastro de contribuintes e do cadastro de empresas e autônomos.

TABELA 5
Aspectos estruturais da área de gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)
Pequenos	25	90
Médios	6,5	94
Grandes	25	80

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, do orçamento e da PGV, execução da LOA, manutenção do cadastro imobiliário, do cadastro de contribuintes e do cadastro de empresas e autônomos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

2.2 Planejamento e execução

Alguns aspectos sobre a forma como os municípios planejam, executam, acompanham e controlam determinadas atividades na área de gestão financeira foram julgados importantes nessa pesquisa e, por isso, investigados.

Nesse sentido, uma questão investigada é a realização de estudos socioeconômicos como subsídio ao planejamento orçamentário. Um estudo socioeconômico é importante para que a prefeitura tenha conhecimento tanto da situação social, quanto da econômica do seu município e região. Isto poderá possibilitar que as propostas de intervenção da prefeitura tenham maior efetividade e eficiência e consigam alcançar os objetivos inicialmente propostos. A tabela 6 mostra que este estudo é pouco adotado pelos municípios estudados, apenas 39% destes municípios realizaram este tipo de estudo. Os municípios médios foram os que mais realizaram estudos socioeconômicos (50% deles).

A tabela 6 também mostra que a maioria expressiva dos municípios estudados conta com os mecanismos de acompanhamento e controle na área de despesas com pessoal. No que se refere às outras áreas, parece não haver grande distinção no uso de mecanismos de acompanhamento e controle, independente da faixa populacional em que se situam os municípios. Além disso, observa-se ainda na tabela que, os gestores municipais têm acesso à situação atualizada de suas dotações para fins de gerenciamento próprio de suas despesas, em 100% dos municípios pequenos, em 90% dos municípios médios e 80% dos municípios grandes.

TABELA 6
Planejamento orçamentário, acompanhamento e controle
(Em %)

Faixa populacional	Realizam estudos socioeconômicos	Disponibilizam informações de dotação	Possuem mecanismos de acompanhamento e controle[1]		
			Despesa pessoal	Endividamento no curto prazo	Endividamento no longo prazo
Pequenos	37,5	100	87,5	12,5	37,5
Médios	50	90	100	40	30
Grandes	20	80	80	40	40
Total	**39,1**	**91,3**	**91,3**	**30,4**	**34,8**

Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] "Mecanismos de acompanhamento e controle: engloba atividades periódicas relativas ao registro e análise de receitas e despesas, para subsidiar as ações a serem empreendidas." (REDE IPEA/ANIPES, 2010a).

A PGV é um instrumento de planejamento municipal. Por meio deste instrumento são definidos os valores bases dos terrenos e, também, das edificações do município. Isto permite que o governo municipal tenha uma ação regularizadora, em relação ao uso e à ocupação do solo. A sua atualização, assim como a revisão do cadastro imobiliário permitirá melhor arrecadação dos tributos municipais.

A tabela 7 mostra o número médio, em anos, de defasagem na atualização da PGV, do cadastro imobiliário do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). É importante destacar que o IPTU e o ISSQN são as principais fontes de recursos diretos dos municípios da amostra[6] e que, sendo assim, a defasagem na atualização do registro do IPTU e da legislação do ISSQN podem gerar consequências negativas para as finanças municipais.

A defasagem na atualização do cadastro da PGV nos municípios pequenos é, em média, de aproximadamente nove anos, nos médios de quatro anos e nos grandes de oito anos.

Em relação ao cadastro de IPTU, os municípios grandes encontram-se atualizados. Já nos municípios pequenos e médios, a defasagem é de seis anos em média.

A legislação do ISSQN encontra-se em defasagem para todos os municípios estudados. Os municípios pequenos são os que apresentam a maior defasagem, quatro anos em média, nos médios a defasagem é de três anos e nos grandes dois anos.

6. "Segundo Prado (2003) e Rezende (2003), as principais fontes de recursos diretos dos municípios definidos pela Constituição Federal de 1988. São eles: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Urbana – IPTU e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISQN." (BURLAMAQUI, 2008, p. 12.).

TABELA 7
Atualização das bases tributárias sob a competência municipal

Faixa populacional	Número médio, em anos, de defasagem na atualização		
	PGV	Cadastro IPTU	Legislação ISSQN
Pequenos	9,7	6	4,7
Médios	4,6	6,4	3,9
Grandes	8,3	–	2,5

Fonte e elaboração dos autores.

Outro ponto investigado diz respeito ao déficit orçamentário. Perguntou-se aos municípios quais os mecanismos utilizados para correção do déficit orçamentário (receita total menor que a despesa total). A tabela 8 mostra o resultado desta questão.

Como é possível perceber, a maior parte dos municípios prefere utilizar o mecanismo de redução de despesas (87%) para combater o déficit orçamentário. Destaca-se que este mecanismo é utilizado predominantemente pelos municípios pequenos. O segundo mecanismo mais adotado pelos municípios foi o aumento da arrecadação de tributos próprios (47%). Ressalta-se que os municípios médios são os que mais utilizam este mecanismo (60%). O terceiro mecanismo mais adotado pelos municípios é a busca por transferência voluntária (34%) dos estados e da União. Novamente os municípios médios (50%) destacaram-se como os que mais utilizam este recurso. E o quarto mecanismo adotado foi o aumento do endividamento via inscrição em restos a pagar (26%). Destacam-se aqui os municípios grandes (40%) que foram os que mais buscaram este tipo de mecanismo. Além disso, cabe dizer que o mecanismo de solicitação de empréstimo não foi adotado por nenhum dos municípios que participaram da nossa amostra.

Destaca-se ainda que a arrecadação de tributos próprios dos municípios pequenos é extremamente baixa não ultrapassam em média 3% da sua receita total,[7] são muito reduzidos na maioria das cidades, quando não inexistentes. Além disso, as dificuldades para aumentar o volume desta arrecadação são enormes, depende de diversos fatores, por exemplo, estar com a PGV e o cadastro imobiliário do IPTU atualizados, para que assim o município possa aumentar seu potencial de arrecadação de tributo. Outra questão é a atividade econômica do município, que gera renda, emprego e consequentemente mais tributos. Os municípios pequenos da amostra, em geral, possuem baixa atividade econômica. Tendo em vista estas questões citadas, adotar como mecanismos de correção

7. Ver Burlamaqui (2008).

em caso de déficit orçamentário o aumento de tributos próprios se mostra pouco atraente para a realidade da maior parte dos municípios pequenos da amostra.[8]

TABELA 8
Mecanismos de correção adotados em caso de déficit orçamentário
(Em %)

Faixa populacional	Municípios				
	Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Buscaram transferência voluntária	Solicitaram empréstimos	Reduziram despesas	Aumentaram endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	37,5	25	–	100	12,5
Médios	60	50	–	90	30
Grandes	40	20	–	60	40
Total	**47,8**	**34,8**	**–**	**87**	**26,1**

Fonte e elaboração dos autores.

2.3 Monitoramento e controle

Uma questão importante para a gestão pública que emergiu pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), segundo a literatura (SILVA; BRITO JR., 2009), foi a sua democratização, com a criação de canais de participação da sociedade civil. A suposição desta literatura em meados dos anos 1980 e início dos anos 1990 era que o impacto da participação da sociedade civil na gestão pública provocava o aumento da eficácia, efetividade, transparência e controle da qualidade dos bens e serviços públicos, da atuação da administração pública e até mesmo do direcionamento das políticas públicas.

O objetivo da tabela 9 é apresentar o grau de institucionalização da participação social no processo decisório da gestão financeira municipal. Destacam-se aqui três questões: primeira, se a sociedade civil participa da elaboração do PPA; segunda, se a população participa diretamente da elaboração do orçamento da prefeitura e; terceira, se os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária são divulgados para a população.

8. Outra justificativa que pode estar desestimulando estes municípios é o recurso que eles recebem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sabe-se que a transferência do FPM é estabelecida principalmente devido ao critério populacional e, sendo assim, não se relaciona com a base econômica e tributária do município, ou seja, quanto menor o município mais favorecido ele é por este fundo.

Esse tema não foi aprofundado pela nossa pesquisa, mas é importante destacar, que o FPM foi concebido pela Emenda Constitucional nº 18/1965, este fundo é formado por 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 22,5% do Imposto de Renda (IR), repasse de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), o imposto retido na fonte do funcionalismo municipal e 2,5% do IPI por meio do Fundo de Exportação (FPEX).

Como pode ser observado na tabela, em mais de 50% dos municípios, a sociedade civil não participa da elaboração do PPA, nem da elaboração do orçamento da prefeitura. Destacam-se aqui os municípios pequenos com os piores resultados (25%).

A divulgação dos resultados dos relatórios da execução orçamentária para a população é realizada pela maioria dos municípios, mais de 80%. Destacam-se os municípios pequenos, os quais 87% afirmaram fazer tal divulgação.

TABELA 9
Participação da população na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	25	37,5	87,5
Médios	50	50	80
Grandes	80	40	80
Total	**47,8**	**43,5**	**82,6**

Fonte e elaboração dos autores.

3 BLOCO B: GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

O objetivo desta seção é apresentar os resultados encontrados no bloco B – questionário gestão de capital e infraestrutura. Esta parte do trabalho está organizada da seguinte forma: a primeira parte apresenta os aspectos gerais da estrutura responsável pelo planejamento e pela execução do investimento nas prefeituras; a segunda busca identificar a capacidade dos municípios de planejarem e executarem seu investimento; e a terceira parte apresenta o grau de institucionalização da participação social no processo de escolha dos investimentos que serão executados pela prefeitura, como também, faz referência à divulgação das informações à população de projetos de investimento já executados.

3.1 Aspectos gerais

A gestão de capital e infraestrutura nas prefeituras foi interpretada nesta pesquisa como conjunto de atividades fundamentais em todo processo de investimento. Atividades estas que vão desde o gerenciamento da concepção e elaboração de projetos de investimentos a execução, aperfeiçoamento, manutenção e avaliação desses investimentos realizados pelos municípios.

Nesse sentido, perguntou-se às prefeituras sobre a existência de um órgão responsável pelo planejamento e pela execução do investimento. Pouco mais de 69% das prefeituras afirmaram ter um órgão responsável pelo planejamento dos investimentos, e 73% delas disseram haver um órgão responsável pela execução dos investimentos. Surpreendentemente, quando se observa a faixa populacional, percebe-se que apenas 40% dos municípios grandes afirmaram ter um órgão responsável pelo planejamento e pela execução dos investimentos. Em contraposição, 87% dos municípios pequenos informaram ter este órgão.

Outra questão que se destaca, em relação à estrutura do investimento das prefeituras, refere-se à realização de parcerias para atender às demandas de investimento: 82% das prefeituras responderam positivamente.

TABELA 10
Estrutura da gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realizam parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	87,5	87,5	75
Médios	70	80	80
Grandes	40	40	100
Total	**69,6**	**73,9**	**82,6**

Fonte e elaboração dos autores.

3.2 Planejamento e execução

Outra questão investigada nesta pesquisa diz respeito à capacidade dos municípios de planejarem e executarem seu investimento. Para medir o grau de capacidade dos municípios nestas duas ações, foram feitas as seguintes perguntas para as prefeituras: Quais instrumentos são utilizados como subsídios para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura? Quais instrumentos são utilizados como subsídios ao planejamento dos investimentos da prefeitura? *iii*) Existem atualizações dos cadastros de bens da prefeitura?

No que se refere aos instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura, a tabela 11 mostra que 95% dos municípios afirmaram que definem suas prioridades de investimentos a partir das demandas da população, 91% deles por meio de estudos técnicos, 87% deles por decisões do prefeito; 69% deles por decisões do secretariado e 65% por participação de entidades sociais. Destaca-se que todos os municípios grandes afirmaram definir suas prioridades a partir de três instrumentos: demandas da população, estudos técnicos e decisões do prefeito. Por outro lado, a participação de entidades sociais foi o instrumento menos utilizado.

TABELA 11
Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	100	75	62,5	100	75
Médios	80	90	70	90	60
Grandes	100	100	80	100	60
Total	**91,3**	**87**	**69,6**	**95,7**	**65,2**

Fonte e elaboração dos autores.

Em relação à utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura, observa-se na tabela 12 que 100% dos municípios afirmaram usar o PPA, 78% utilizam o plano diretor e o plano de governo, 47% contam com o plano estratégico, 34% apresentam planos setoriais, e 26% realizam planos de desenvolvimento local sustentável.

TABELA 12
Utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Plano diretor	PPA	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de desenvolvimento local sustentável	Plano de governo
Pequenos	50	100	50	12,5	50	75
Médios	90	100	40	50	10	90
Grandes	100	100	60	80	20	60
Total	**78,3**	**100**	**47,8**	**34,8**	**26,1**	**78,3**

Fonte e elaboração dos autores.

Sobre a existência e a atualização dos cadastros de bens das prefeituras, observa-se na tabela 13 que 100% dos municípios afirmaram ter cadastrado ou atualizado o cadastro dos bens móveis e 78% deles cadastraram ou atualizaram os bens de uso público especial, 47% deles os bens de uso comum. Apenas 7% deles tiveram os bens tombados. Destaca-se que em nenhum município médio ou grande os bens tombados foram atualizados ou cadastrados. Em relação à média de atualização dos cadastros nenhum município demorou mais que um ano para ser realizado.

TABELA 13
Existência e atualização dos cadastros de bens das prefeituras

Faixa populacional	Bens móveis[1]		Demais bens móveis[2]		Bens de uso público especial		Bens de uso comum		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	100	0,8	100	0,7	100	1	62,5	10,8	37,5	10,3
Médios	100	1,4	100	1,3	70	1,2	40	10,3	6	20,8
Grandes	100	0,7	80	1	60	1	40	1	4	14
Total	**100**		**95,7**		**78,3**		**47,8**		**47,8**	

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Bens móveis = apenas veículos leves e pesados.
[2] Demais bens móveis = patrimoniados, como computador, mobiliário etc.

3.3 Monitoramento e controle

O grau de institucionalização da participação social no processo decisório da prefeitura foi uma dimensão considerada nessa pesquisa, como destacado anteriormente. Nesse sentido, foram elaboradas duas questões: uma referente à participação da população na escolha dos investimentos a serem executados pela prefeitura, e a outra, a respeito da divulgação para a população das informações sobre os valores e os prazos dos projetos de investimento executados pelo município. Os dados mostram que a maior parte dos municípios estudados afirma possuir canais de participação da sociedade civil.

Como pode ser observado na tabela 14, 82,6% dos municípios afirmaram que a população participa na escolha dos investimentos da prefeitura. Em 91% dos municípios há uma divulgação para a população das informações da prefeitura sobre os valores e os prazos dos projetos de investimento executados. Os meios de divulgação[9] mais utilizados pelas prefeituras são as placas afixadas no local da obra e os jornais locais.

TABELA 14
Prefeituras nas quais a população participa na escolha e na informação dos investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população dos valores e prazos dos projetos de investimento
Pequenos	87,5	75
Médios	80	100
Grandes	80	100
Total	**82,6**	**91,3**

Fonte e elaboração dos autores.

9. Perguntou-se às prefeituras se elas utilizavam os seguintes meios: placas afixadas em locais públicos, placas afixadas no local da obra, site da prefeitura, jornais locais e rádios para divulgar à sua população as informações da prefeitura sobre os valores e os prazos dos projetos de investimento executados.

4 BLOCO C: GESTÃO DE PESSOAS[10]

O objetivo desta seção é apresentar os resultados encontrados no bloco C – questionário gestão de pessoas. Esta parte do trabalho está organizada da seguinte forma: a primeira parte apresenta os aspectos gerais da estrutura da gestão de pessoas nos municípios estudados; a segunda busca identificar como os municípios planejam e executam determinadas atividades nessa área; e a terceira apresenta o grau de institucionalização da participação social no processo decisório da gestão de pesssoas nos municípios.

4.1 Aspectos gerais

Alguns aspectos da estrutura da gestão de pessoas das prefeituras que participaram desta pesquisa foram considerados relevantes para entender seu processo de funcionamento. Destacam-se cinco aspectos: *i*) a estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas; *ii*) o percentual de pessoas ocupadas por vínculo empregatício, e por em toda a prefeitura e nos setores responsável pela gestão de pessoas, pela gestão financeira e pela gestão de tecnologia da informação; *iii*) as atividades terceirizadas na área de gestão de pessoas; *iv*) os processos informatizados na área de gestão de pessoas; e *v*) os programas de treinamento e qualificação para seus funcionários na área de gestão de pessoas.

Em relação à estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas, pressupõe-se nesta pesquisa que uma secretaria exclusiva dedicada à gestão de pessoas possibilita maior autonomia decisória e financeira a esta área. Mas a tabela 15 mostra que esta não é a realidade da maioria dos municípios estudados, sendo o setor subordinado a uma secretaria a estrutura mais encontrada nos municípios (45%). Esta estrutura alcança 60% nos municípios médios, 33% nos pequenos e 40% nos grandes.

Em segundo lugar, observou-se com maior frequência a estrutura de secretaria municipal exclusiva, alcançando apenas 33% dos municípios estudados. Nos municípios pequenos esta estrutura chega a aproximadamente 55%, enquanto nos grandes atinge 40% e nos médios cobre apenas 10%.

Cabe ressaltar que 20% dos municípios grandes afirmaram não possuir uma estrutura específica responsável pela gestão de pessoas. A indefinição organizacional existente pode se constituir em um entrave para o pleno desenvolvimento das atividades previstas nessa área de gestão.

10. Entende-se neste trabalho que a gestão de pessoas engloba o planejamento, a execução, o controle e os acompanhamentos das atividades relacionadas à contratação, ao treinamento e à conservação de um quadro de pessoal necessário para a manutenção dos serviços prestados pela prefeitura.

TABELA 15
Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	55,6	11,11	33,3	–	–
Médios	10	20	60	10	–
Grandes	40	–	40	–	20
Total	**33,3**	**12,5**	**45,8**	**4,2**	**4,2**

Fonte e elaboração dos autores.

As tabelas de 16 a 19 têm o objetivo de identificar o percentual de pessoas ocupadas, por vínculo empregatício, nas seguintes áreas: em toda a prefeitura, somente no setor responsável pela gestão de pessoas, somente no setor responsável pela gestão financeira, e, somente no setor responsável pela gestão de tecnologia da informação.

Como esperado, a tabela 16 mostra que mais de 70% do pessoal ocupado nas prefeituras são funcionário de carreira (estatutário e celetista). Nos municípios pequenos esse percentual chega a aproximadamente 85%, nos médios e grandes por volta de 70%.

TABELA 16
Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	51,5	35	8	5,6
Médios	53,4	15,8	13,0	17,8
Grandes	61,7	8,4	11,7	18,2
Total	**57,5**	**14,6**	**11,6**	**16,3**

Fonte e elaboração dos autores.

Observa-se, também, que mais de 70% do pessoal ocupado no órgão responsável pela área de gestão de pessoas são funcionários de carreira (estatutário e celetista), como mostra a tabela 17. Nos municípios pequenos este percentual chega a aproximadamente 85%, nos grandes por volta de 70% e nos médios em torno de 60%.

TABELA 17
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	33,3	44,4	19,4	2,8
Médios	56,7	18,3	8,3	16,7
Grandes	48,8	16,3	12,5	22,5
Total	**48,3**	**22,7**	**12,5**	**16,5**

Fonte e elaboração dos autores.

Na área de gestão de tecnologia da informação, ao observar os dados por faixa populacional, vê-se que no caso dos municípios pequenos e médios a maior parte dos funcionários não é de carreira (estatutário e celetista), como mostra a tabela 18. Apenas os municípios grandes possuem a maioria dos seus funcionários de carreira, chegando a aproximadamente 69%. Nesta área o percentual de pessoas ocupadas em cargos comissionados ou celetistas é visivelmente mais elevado em relação aos estatutários.

Acredita-se que o percentual elevado de pessoas ocupadas em cargos comissionados nessa área esteja relacionado ao fato de ela ter se constituído recentemente na maioria dos municípios. A mesma hipótese pode valer para os celetistas, tendo em vista que há uma tendência recente de contratação de servidores público sobre o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

TABELA 18
Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	7,7	38,5	15,4	38,5
Médios	38,7	4,8	46,8	9,7
Grandes	15,8	56,8	27,4	0,0
Total	**23,5**	**36,5**	**33,5**	**6,5**

Fonte e elaboração dos autores.

Sendo a gestão financeira um dos braços mais importantes da prefeitura, pois dela provem os recursos para os investimentos tanto de bens e capital como para pessoal, o vínculo empregatício torna-se essencial para a continuação de um trabalho desenvolvido pela gestão municipal.

Como esperado também, mais de 70% do pessoal ocupado no órgão responsável pela área de gestão financeira são funcionários de carreira (estatutário e celetista), como mostra a tabela 19. Nos municípios grandes este percentual chega a 83%, nos médios em torno de 70% e nos pequenos aproximadamente 58%.

Chama atenção o expressivo percentual de cargos comissionados na área de gestão financeira, chegando a mais de 40% nos municípios pequenos. Destaca-se, também, a quase inexistência de pessoal sem vínculo permanente nesta área.

TABELA 19
Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Pequenos	33,3	25,0	41,7	–
Médios	63,9	8,4	26,5	1,2
Grandes	78,0	5,0	17,0	–
Total	**67,2**	**8,8**	**23,6**	**0,4**

Fonte e elaboração dos autores.

A tabela 20 destaca três aspectos da estrutura da área de gestão de pessoas dos municípios: primeiro, se os municípios possuem alguma de suas atividades terceirizadas, para se saber o grau de controle da gestão municipal destas atividades. Segundo, entre os diversos processos realizados na área de gestão de pessoas alguns foram considerados primordiais: aqueles referentes à folha de pagamentos, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores, acredita-se que a informatização dos processos melhora a qualidade da informação produzida. Por isso, perguntou-se a cada município se tais processos são informatizados. Por fim, supondo que o investimento contínuo na qualificação dos funcionários é uma atividade de gestão relevante para melhorar seu desempenho, perguntou-se aos municípios sobre a existência de programas de treinamento e qualificação para seus funcionários.

A tabela 20 mostra que em nenhum dos municípios grandes estudados foi encontrada alguma de suas atividades terceirizadas. Em contraposição, 20% dos municípios médios e aproximadamente 11% dos pequenos apresentam alguma de suas atividades terceirizadas.

Os municípios pequenos e médios ocupam as melhores colocações no que se referem à média de processos informatizados (100%). Nos municípios grandes, isso ocorre em 80% dos casos. No que se refere aos programas de treinamento e à qualificação de funcionários, como esperado, os municípios grandes apresentam a melhor colocação (80%), em relação aos municípios médios (50%) e aos pequenos (22%).

TABELA 20
Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Municípios que terceirizam atividades na área de gestão de pessoas[1]	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área
Pequenos	11,1	100	22,2
Médios	20	100	50
Grandes	–	80	80
Total	**12,5**	**95,8**	**45,8**

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados: folha de pagamento, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores.

As tabelas de 21 a 24 têm o objetivo de identificar o percentual de pessoas ocupadas, por grau de instrução nas seguintes áreas: em toda a prefeitura, somente no setor responsável pela gestão de pessoas, somente no setor responsável pela gestão financeira ou somente no setor responsável pela gestão de tecnologia da informação.

Observa-se na tabela 21 que mais de 40% do pessoal ocupado nas prefeituras possui ensino superior incompleto ou completo. Nos municípios grandes este percentual chega a 54%. Menos de 1% dos funcionários das prefeituras são sem instrução. No outro extremo, é também muito pequeno o percentual de pós-graduados.

TABELA 21
Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	0,1	36,7	38,5	22,5	2,3
Médios	0,1	22,2	42,0	34,6	1,1
Grandes	1,5	16,8	26,8	54,3	0,7
Total	**0,8**	**21,3**	**33,5**	**43,3**	**1**

Fonte e elaboração dos autores.

Em relação ao percentual de pessoas ocupadas na área de gestão de pessoas, 48% dos funcionários possuem ensino superior incompleto ou completo. Nos municípios médios, este percentual chega a 53%, nos pequenos 46%, e nos grandes 45%. Apenas 1% dos funcionários desta área são sem instrução e 4% deles tem pós-graduação. Cabe ressaltar ainda, que 36,4% dos funcionários têm ensino médio incompleto ou completo e que nos municípios grandes 20,3% dos funcionários têm ensino fundamental incompleto ou completo.

TABELA 22
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	–	4,7	34,9	46,5	14,0
Médios	–	–	44,6	53,6	1,8
Grandes	2,7	20,3	31,1	45,9	–
Total	**1,2**	**9,8**	**36,4**	**48,6**	**4,0**

Fonte e elaboração dos autores.

No que diz respeito ao percentual de pessoas ocupadas na área de gestão de tecnologia da informação, 47% dos funcionários possuem ensino superior incompleto ou completo. Nos municípios grandes este percentual chega a 54%, nos pequenos 46% e nos médios 37%. Apenas 5% dos funcionários desta área possuem ensino fundamental incompleto ou completo e 5% deles têm pós-graduação. Cabe ressaltar ainda que 41% dos funcionários possuem ensino médio incompleto ou completo.

TABELA 23
Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	–	–	46,2	46,2	7,7
Médios	–	3,2	54,8	37,1	4,8
Grandes	–	7,4	32,6	54,7	5,3
Total	**–**	**5,3**	**41,8**	**47,6**	**5,3**

Fonte e elaboração dos autores.

Sobre a tabela 24, vale dizer que 50% dos funcionários ocupados na gestão financeira possuem ensino superior incompleto ou completo e 40% deles, ensino médio incompleto ou completo. Apenas 6% dos funcionários desta área possuem ensino fundamental incompleto ou completo e 3% deles tem pós-graduação. Ao olhar a faixa populacional, cabe ressaltar ainda que menos de 2% dos municípios pequenos têm funcionários com ensino fundamental incompleto e completo e 52,8% deles têm ensino superior incompleto ou completo.

TABELA 24
Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	–	1,9	41,5	52,8	3,8
Médios	–	8,1	52,2	39,8	–
Grandes	–	6,6	31,6	56,1	5,7
Total	**–**	**6,6**	**40**	**50**	**3,5**

Fonte e elaboração dos autores.

4.2 Planejamento e execução

Alguns aspectos de como os municípios planejam e executam determinadas atividades na área de gestão de pessoas das prefeituras foram investigados na pesquisa. Destacam-se nesta seção os seguintes: *i*) previsão de concurso para os próximos dois anos; *ii*) informações consideradas importantes para a criação de novas vagas na prefeitura; *iii*) existência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR); *iv*) existência de PCCRs em áreas específicas da prefeitura; *v*) dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais; *vi*) existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura; e *vii*) políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura.

Sobre a ampliação do quadro de servidores municipais, 54% dos municípios estudados afirmaram que pretendem realizar concurso público nos próximos dois anos. Em relação às faixas populacionais, observa-se que aproximadamente 45% dos municípios pequenos pretendem ampliar seu quadro, enquanto nos médios e grandes o número de resposta chega a 60%.

TABELA 25
Previsão de concurso para os próximos dois anos
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras com previsão de concurso para os próximos dois anos
Pequenos	44,4
Médios	60
Grandes	60
Total	**54,2**

Fonte e elaboração dos autores.

Para a realização de concursos públicos, com o objetivo de ampliar o quadro de servidores municipais, é fundamental que as prefeituras saibam das suas necessidades. Por isso, foram questionados os tipos de informações consideradas no momento de criação de novas vagas. Cerca de 87% dos municípios afirmaram que criam suas vagas a partir de demandas das secretarias, 58% disseram que se baseiam nas informações do cadastro e da movimentação dos servidores municipais, e 37% em parâmetros de políticas setoriais.

TABELA 26
Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Cadastro e movimentação de servidores	Parâmetros de políticas setoriais	Demandas das secretarias
Pequenos	44,4	22,2	77, 8
Médios	80	50	100
Grandes	40	40	80
Total	**58,3**	**37,5**	**87,5**

Fonte e elaboração dos autores.

No que se refere à existência de Planos de Cargos, Carreiras e Salário/Remuneração nas prefeituras foi perguntado aos municípios se contam com: Planos de Cargos e Salários (PCS) e PCCRs. Como mostra a tabela 27, com relação à existência de PCS, 80% dos municípios grandes afirmaram possuir, enquanto os médios chegam a 60% e os pequenos apenas a 22%. Sobre a existência de PCCR, 60% dos municípios médios afirmaram ter e, apenas, aproximadamente 20% dos municípios grandes e pequenos.

TABELA 27
Existência de PCS e de PCCR
(Em %)

Faixa populacional	PCS	PCCR
Pequenos	22,2	22,2
Médios	60	50
Grandes	80	20
Total	**50**	**33,3**

Fonte e elaboração dos autores.

Com relação à existência de PCCR em áreas específicas da prefeitura, 87% dos municípios afirmaram ter para os servidores da área de educação, 20% para guardas municipais e apenas 8% para a área de saúde. Destaca-se que os municípios médios disseram não possuir PCCR na área de saúde.

TABELA 28
Existência de PCCR em áreas específicas da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	PCCR/Estatuto – educação	PCCR/Estatuto – saúde	PCCR/Estatuto – guarda municipal
Pequenos	77,8	11,1	22,2
Médios	90	–	20
Grandes	100	20	20
Total	**87,5**	**8,3**	**20,8**

Fonte e elaboração dos autores.

No que diz respeito à dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais observa-se que todos os municípios estudados possuem alguma dificuldade em contratação em todas as áreas perguntadas nesta pesquisa, como mostra a tabela 29. Destaca-se que os municípios pequenos e médios possuem maior dificuldade na contratação de médicos, engenheiros e arquitetos e advogados, já os municípios grandes na contratação de professores.

Fica claro que o porte do município é um fator determinante na gradação das dificuldades de contratação, com exceção dos cargos de magistério, em que os municípios de médio e grande portes apresentam mais dificuldade que os pequenos.

TABELA 29
Dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais
(Em %)

Faixa populacional	Médicos	Professores	Engenheiros e arquitetos	Advogados	Economistas e administradores	Contadores
Pequenos	66,7	22,2	55,6	55, 6	44,4	33,3
Médios	70	40	50	40	30	50
Grandes	20	40	20	20	20	20
Total	**58,3**	**33,3**	**45,8**	**41,7**	**33,3**	**37,5**

Fonte e elaboração dos autores.

Sobre a realização de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura, a resposta foi positiva em mais de 60% dos municípios pequenos. Entre eles, mais de 20% por meio de programação de cursos e mais de 40% por demandas específicas.

Em relação aos municípios grandes e médios, verifica-se que 80% realizam cursos de capacitação para funcionários, entre eles, mais de 80% por demandas específicas.

TABELA 30
Existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Realiza capacitação de funcionários	Realização de cursos de capacitação	
		Programação de cursos	Demandas específicas
Pequenos	66,7	22,2	44,4
Médios	80	30	80
Grandes	80	20	80
Total	**75**	**25**	**66,7**

Fonte e elaboração dos autores.

Para apreender se as prefeituras contam com políticas de participação, satisfação e valorização de seus funcionários, perguntou-se pela existência dos seguintes instrumentos: *i*) instrumentos de participação dos funcionários; *ii*) instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários; e *iii*) instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários. Como pode ser observado na tabela 31, os municípios pequenos e grandes responderam não possuir instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários e 10% dos municípios médios afirmaram possuir. Em relação aos outros dois instrumentos, 40% dos municípios grandes e 20% dos pequenos assinalaram possuir tais instrumentos.

TABELA 31
Políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Existência de instrumentos de participação dos funcionários	Existência de instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários	Existência de instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários
Pequenos	22,2	–	22,2
Médios	30	10	50
Grandes	40	–	40
Total	**29,2**	**4,2**	**37,5**

Fonte e elaboração dos autores.

4.3 Monitoramento e controle

O grau de institucionalização da participação social no processo decisório da prefeitura é outra dimensão considerada nesta pesquisa, como destacado anteriormente. Nesse sentido, foram elaboradas perguntas relacionadas aos instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão. As tabelas 32 e 33 apresentam os principais resultados sobre essa dimensão.

No que se refere aos serviços de ouvidoria pública, observa-se que mais de 70% dos municípios médios e grandes pesquisados apresentam provisão destes serviços. Em contraposição, nenhum município pequeno conta com este. Já a disponibilização de um balcão integrado de atendimento ao cidadão é um serviço que atinge uma parcela pequena dos municípios, não alcançando 30%.

Percebe-se que mais de 50% dos municípios afirmaram ter pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação. Observa-se que mais de 80% dos municípios pequenos contam com provisão de pelo menos um serviço. O serviço de atendimento e comunicação mais utilizado pelo cidadão dos municípios da amostra é a internet (*home page*) e o menos utilizado é a caixa de coleta de sugestões/reclamações.

TABELA 32
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão[1]
(Em %)

Faixa populacional	Não possuem serviços de participação e comunicação ao cidadão	Existência de pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação
Pequenos	22,2	88,8
Médios	47,3	52,7
Grandes	41,8	58,2

Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] Os serviços e instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão listados na questão 23 do bloco de gestão de pessoas (Dos serviços e instrumentos de atendimento ao cidadão, quais são disponibilizados pela prefeitura?) são: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (*e-mail*), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais e computadores disponíveis ao público; publicações e cartilhas e caixa de coleta de sugestões/reclamações.

TABELA 33
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras	
	Balcão integrado de atendimento ao cidadão	Serviço de ouvidoria pública
Pequenos	33,3	–
Médios	30	70
Grandes	20	80
Total	**29,2**	**45,8**

Fonte e elaboração dos autores.

5 BLOCO D: GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO[11]

O objetivo desta seção é apresentar os resultados encontrados no bloco D – questionário de gestão de tecnologia da informação. Esta parte do trabalho está organizada da seguinte forma: a primeira parte apresenta os aspectos gerais da estrutura da gestão de TI nos municípios estudados e a segunda parte do funcionamento e operação da gestão de TI.

5.1 Aspectos gerais

Os recursos tecnológicos são ferramentas fundamentais para auxiliar os gestores públicos durante todo o processo de planejamento e execução de tarefas. Acredita-se que estas ferramentas possibilitam aos gestores melhorar seu desempenho e assim alcançar seu objetivo fundamental que é garantir o bem-estar da população, por meio da prestação de serviços públicos de qualidade e eficiência. Por isso, o uso de tecnologia da informação na administração pública municipal vem se tornando cada vez mais presente.

Os aspectos da estrutura da gestão de TI das prefeituras analisados na pesquisa foram: *i*) a estrutura do órgão responsável pela gestão de TI; *ii*) se terceiriza atividades nesta área – como manutenção de equipamentos, gerenciamento/suporte de rede, locação de equipamentos, desenvolvimento de sistemas, desenvolvimento de *web site* da prefeitura, manutenção corretiva, preventiva e evolutiva; e *iii*) se realiza parceria com outras esferas de governo.

Uma estrutura responsável pela área de tecnologia da informação na prefeitura é fundamental para garantir seu funcionamento. A indefinição organizacional existente pode gerar entraves e prejudicar o desenvolvimento de atividades previstas na área.

Em relação à estrutura do órgão responsável pela gestão de TI, a tabela 34 mostra que 60% dos municípios estudados possuem um setor subordinado a uma secretaria responsável pela área de gestão de TI. Apenas 13% afirmaram contar com uma secretaria municipal exclusiva de tecnologia da informação (TI). Somente 5% dos municípios disseram não possuir nenhuma estrutura específica.

Cabe ressaltar que 80% dos municípios grandes afirmaram contar com um setor subordinado a uma secretaria responsável pela área de TI e que 20% com uma secretaria municipal exclusiva nesta área.

11. Entende-se neste trabalho que a gestão de TI engloba o planejamento, a execução, o acompanhamento e o controle das atividades relacionadas aos serviços tecnológicos e computacionais necessários para a geração e o uso da informação.

TABELA 34
Estrutura do órgão responsável pela tecnologia da informação
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	–	–	62,5	25	12,5
Médios	28,6	–	42,8	28,6	–
Grandes	20	–	80	–	–
Total	**15**	**–**	**60**	**20**	**5**

Fonte e elaboração dos autores.

A terceirização de atividades nos municípios pode significar a falta de investimento por parte da prefeitura em recursos tecnológicos como *hardwares*, *softwares*, sistemas de telecomunicações e gestão de dados e informação, como também, na contratação de mão de obra ou até mesmo no treinamento e na qualificação de seus funcionários.

A tabela 36 mostra que, em média, 38% dos municípios médios apresentam alguma de suas atividades terceirizadas. Os municípios pequenos e grandes terceirizam suas atividades em mais de 50% dos casos.

Outro aspecto investigado da estrutura da gestão municipal diz respeito às instâncias de cooperação intergovernamentais, perguntou-se aos municípios estudados se realizam parcerias com outras esferas de governo. No que se refere à realização de parcerias[12] na área de gestão de TI, 75% dos municípios pequenos afirmaram fazer parcerias com o governo federal e estadual, enquanto as mesmas parcerias alcançam 33% dos municípios grandes e 57% dos médios. Em relação a parcerias com outros municípios, apenas 14% dos municípios médios responderam que realizam. Os municípios grandes parecem ser menos atraídos por articulações e parcerias institucionais.

TABELA 35
Existência de terceirização e parcerias na área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras que realizam parcerias na gestão de TI		
	Governo federal	Governo estadual	Municípios e consórcios
Pequenos	75	75	–
Médios	57,2	57,2	14,3
Grandes	33,3	33,3	–
Total	**57,1**	**57,1**	**4,8**

Fonte e elaboração dos autores.

12. Entende-se como parcerias: "(…) convênios ou outros instrumentos de ajustes com instituições públicas ou privadas, envolvendo repasse de recursos financeiros à administração municipal e/ou troca de conhecimento, tecnologia ou equipamentos." (REDE IPEA/ANIPES, 2010d).

TABELA 36
Existência de terceirização e parcerias na área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Atividades de TI terceirizadas
Pequenos	52,8
Médios	38,1
Grandes	52,8

Fonte e elaboração dos autores.

5.2 Planejamento e execução

Para medir o grau de planejamento de longo prazo na área de gestão de TI nos municípios estudados, perguntou-se pela existência dos seguintes itens: atualização de *hardware* e *software*, capacitação de pessoas e infraestrutura de redes e segurança. Como pode ser visto na tabela 37, todos os municípios grandes afirmaram que realizam atualização de *hardware* e *software*, e infraestrutura de redes e segurança. No entanto, os municípios pequenos apresentaram as menores incidências de respostas sobre estes itens. A capacitação de pessoas foi a dimensão que apresentou o menor percentual: 47% dos municípios afirmaram realizar esse tipo de planejamento. Entre os municípios pequenos, apenas 25% disseram realizar capacitações.

TABELA 37
Planejamento e segurança de dados
(Em %)

Faixa populacional	Existência de planejamento			
	Atualização de *hardware*	Atualização de software	Capacitação de pessoas	Infraestrutura de redes e segurança
Pequenos	37,5	37,5	25	37,5
Médios	57,2	57,2	42,8	42,8
Grandes	100	100	83,3	100
Total	**61,9**	**61,9**	**47,6**	**57,1**

Fonte e elaboração dos autores.

No que se refere aos serviços informatizados, observa-se que mais de 70% dos municípios pequenos e grandes pesquisados apresentam provisão destes. Já a disponibilização desses serviços nos *sites* das prefeituras segue uma relação direta com o tamanho dos municípios, destacando-se que apenas 25% dos municípios pequenos disseram realizar este serviço. Em média, verifica-se que os municípios médios e grandes apresentam maior tempo de serviços informatizados, cerca de dez anos, que os pequenos, com aproximadamente seis anos.

TABELA 38
Indicadores de serviços informatizados disponíveis na internet e experiência da prefeitura na sua provisão

Faixa populacional	Serviços totalmente informatizados (%)	Serviços disponíveis no site da prefeitura (%)	Anos de serviços informatizados
Pequenos	71,7	25,6	6,2
Médios	63,4	55,1	10,3
Grandes	75,4	65,8	10,3

Fonte e elaboração dos autores.

Além do planejamento e segurança de dados e serviços informatizados, foram realizadas perguntas sobre indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura, incluindo questões sobre cobertura de computadores com acesso à internet. A tabela 39 mostra que os municípios médios apresentam maior incidência deste tipo de infraestrutura. Em geral, nem todos os computadores das prefeituras conta com acesso à internet e computadores ligados à rede (local). Em relação a computadores em rede (local) são muitas poucas as secretarias que têm todos os computadores em rede, quaisquer que sejam as faixas populacionais dos municípios. Estes dados relevam que ainda é baixo o investimento das prefeituras em infraestrutura de informática.

TABELA 39
Indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Computadores com acesso à internet	Computadores em rede (local)			
		Todos os computadores	Todos os computadores de algumas secretarias	Parte dos computadores de todas as secretarias	Parte dos computadores de algumas secretarias
Pequenos	76,8	57,2	14,3	–	28,6
Médios	86,4	42,8	14,3	–	42,8
Grandes	62,8	50	16,7	–	33,3
Total	**–**	**50**	**15**	**–**	**35**

Fonte e elaboração dos autores.

6 RESULTADOS GERAIS: PRINCIPAIS ACHADOS DA PESQUISA POR ÁREA DE GESTÃO

6.1 Gestão financeira

No que se refere a essa dimensão, destaca-se o fato de que todos os municípios apresentam algum órgão destinado a esse fim, sendo a secretaria exclusiva o principal órgão responsável por esta atividade entre os municípios pesquisados (60%). Essa predominância ocorre em todas as faixas populacionais. Ressalta-se, também, que nenhum município da pesquisa registrou a existência de um setor subordinado diretamente à chefia do Executivo como recurso organizacional destinado à gestão financeira. Ainda no que se refere à gestão financeira observa-se um elevado número de municípios que têm seus processos informatizados – atingindo quase a totalidade das prefeituras dos municípios pequenos e médios pesquisados. Além disso, há certo esforço dos municípios com programas de treinamento e qualificação destinados a este tipo de gestão para seus funcionários (quase 50%).

A pesquisa retratou que poucos municípios realizam algum tipo de estudo socioeconômico como subsídio na elaboração de seus orçamentos (39%). No entanto, quase todos (91%) afirmaram disponibilizar as informações sobre as dotações orçamentárias. Já os mecanismos de acompanhamento e controle orçamentários existentes recaem sobretudo sobre a despesa de pessoal (91%), sendo pouco mencionados no que se refere ao endividamento, seja de curto ou longo prazo.

Do lado das receitas, observa-se certa defasagem na atualização das bases tributárias sob competência municipal. Particularmente, chama atenção a defasagem encontrada entre os municípios pequenos e os médios no que se refere ao cadastro do IPTU e da legislação ISSQN. Tal fato não ocorre nos municípios classificados como grandes no que se refere ao IPTU e é menor quanto à legislação ISSQN. Provavelmente a explicação para esse fato se relaciona com a baixa participação das receitas próprias na receita orçamentária total nos municípios menores.

O déficit orçamentário é corrigido, nos casos de sua identificação, predominantemente por meio da redução de despesas (87%). Vale registrar que há grande variação, contudo, neste tipo de ação segundo o tamanho dos municípios – 60% mencionado entre os municípios grandes contra 80% e 90% registrados, respectivamente, entre os municípios médios e pequenos.

No que diz respeito ao controle da população na gestão financeira, percebe-se que a elaboração de relatórios da execução orçamentária divulgados para a população predomina, com mais de 80% de registros. A participação da sociedade na elaboração do PPA somente é elevada entre os municípios grandes (80%), abrangendo metade dos municípios médios e um quarto, apenas, dos classificados como pequenos municípios.

6.2 Gestão de capital e infraestrutura

Essa dimensão revela um quadro diferenciado conforme o tamanho do município. A existência de uma equipe responsável pelo planejamento dos investimentos e a ocorrência de uma equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos foi confirmada por parcela elevada de prefeituras de municípios pequenos (87,5% em ambos os casos) e médios (70% e 80%), mas pouco mencionada por aquelas dos grandes municípios (40% em ambos). Nestes municípios predominam as parcerias para atender às demandas de investimento (100%) – item, no entanto, também relativamente mencionado nos municípios pequenos (75%) e médios (80%).

Demandas da população e estudos técnicos foram os itens mais mencionados nas entrevistas como instrumentos usados na definição de prioridades de investimentos realizados pelas prefeituras (95% e 91%, respectivamente). A participação de entidades sociais e decisões dos secretariados receberam 65% e 69%, respectivamente. Já os instrumentos utilizados como subsídio ao planejamento de investimentos destacam-se o PPA (100%), o plano diretor e o plano de governo (ambos com 78% de respostas). Poucas prefeituras afirmaram contar, no trabalho de planejamento de investimentos, com o plano estratégico (47%), os planos setoriais (34%) e o plano de desenvolvimento local sustentável (26%).

Por fim, quanto à gestão de capital e infraestrutura, observa-se que número elevado de prefeituras afirmou contar com a participação da população na escolha dos investimentos (82%). Também foi elevado o número de municípios que disseram fazer divulgação dos valores e prazos dos seus projetos de investimentos (91%), atingindo a totalidade das prefeituras dos municípios médios e grandes.

6.3 Gestão de pessoas

O bloco de questões sobre gestão de pessoas mostra que 4% das prefeituras não têm uma estrutura específica para tratar desta dimensão. Entre aqueles em que há alguma estrutura, esta se configura como um setor subordinado a uma secretaria (41%) ou como uma secretaria municipal exclusiva (33%).

A maior parcela do pessoal ocupado nas prefeituras é constituída por vínculo estatutário (57%). Registra-se que pessoal sem vínculo permanente constitui 16,3% das respostas. Os cargos comissionados perfazem cerca de 12% do total. O padrão de vínculo empregatício existente especificamente com o pessoal lotado em gestão de pessoas segue padrão semelhante ao encontrado nas prefeituras como um todo. Já no que se refere a pessoas ocupadas na gestão de TI, percebe-se percentual maior de celetistas (36%) e de cargos comissionados (33%) do que pessoas com vínculo estatutário (23%). Ao contrário, a dimensão gestão financeira é a que conta com maior contingente de pessoas com vínculo estatutário (67%).

No que diz respeito ao grau de instrução, os funcionários das prefeituras apresentam predominantemente ensino médio (33%) ou superior (43%), sendo extremamente baixo o número de funcionários nos extremos "sem instrução" (0,8%) e com "pós-graduação" (1%).

Um pouco mais da metade das prefeituras pesquisadas afirmaram contar com previsão de concursos para os próximos dois anos. O item que mais parece influenciar na criação de novas vagas são as demandas das próprias secretarias (resposta de 87% dos entrevistados). A consideração de parâmetros de políticas setoriais foi mencionada por cerca de um terço das prefeituras (37%).

Eventuais dificuldades na contratação de salários por conta de questões salariais foram mencionadas pelas prefeituras no que se refere aos médicos (58%), engenheiros e arquitetos (45%), advogados (41%), contadores (37%) e professores e economistas e administradores (ambos com 33%).

Quase a totalidade das prefeituras disse ter os processos de gestão de pessoas informatizados (95%). Esta área, em geral, é pouco terceirizada (12% no geral) ou mesmo nula, como ocorre nos grandes municípios. Ressalte-se que cerca de 80% das prefeituras dos grandes municípios afirmaram realizar programas de treinamento e qualificação para o pessoal desta área.

Metade das prefeituras pesquisadas disseram contar com Plano de Cargos e Salários, enquanto um terço delas afirmou ter PCCR. Este instrumentos são recorrentes na área de educação (87%) e pouco comuns na área de saúde (8%).

Registra-se que três quartos das prefeituras disseram proporcionar programas de capacitação a seus funcionários, sendo este realizado predominantemente por demandas específicas dos próprios funcionários. Já a existência de programas de participação, satisfação e valorização de funcionários foi pouco mencionada, em geral.

6.4 Gestão de tecnologia da informação

A última grande dimensão analisada, gestão de TI, é geralmente executada por um setor subordinado a uma secretaria (60% das respostas), seguido por setor subordinado diretamente à chefia do Executivo (20%). Vale mencionar que 5% dos municípios pesquisados afirmaram não contar com um órgão para a realização deste trabalho.

Cerca de metade dos municípios pequenos e grandes e um pouco mais de um terço dos municípios médios afirmaram terceirizar a área de TI. A existência de parcerias nesta área com o governo federal e com o estadual ocorre em 57,1% das prefeituras analisadas – sendo esta parceria maior entre os municípios menores (75%). Consórcios intramunicipais em TI foram mencionados apenas por 14% dos municípios médios.

Atualização de *hardware* e *software* foram os itens mais mencionados pelas prefeituras quando questionadas sobre a existência de planejamento de TI (61% de respostas em ambos os casos). A capacitação de pessoal nesta área abrange grande parte das prefeituras dos grandes municípios (quase 90%), sendo reduzida nas dos pequenos municípios (25%). Todos os municípios grandes apresentam infraestrutura de redes de segurança – número que chega a menos da metade nos municípios médios e pequenos (respectivamente, em torno de 43% e 37%).

Observa-se uma cobertura razoável no que diz respeito aos serviços totalmente informatizados e sua disponibilidade na internet nos grandes municípios. Os municípios pequenos apresentam baixa cobertura de serviços disponíveis no *site* da prefeitura (25%). Cerca de dois terços dos computadores das prefeituras dos grandes municípios têm acesso à internet – número menor do que o existente em municípios médios e pequenos. Cerca de metade dos computadores das prefeituras são conectados em rede local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, realizada em conjunto com a Rede Ipea/Anipes, elegeu quatro grandes áreas da gestão municipal – gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação – para serem investigadas e, assim, proporcionar um quadro descritivo da gestão pública das 25 prefeituras estudadas dos municípios do Rio de Janeiro. O objetivo foi apresentar um diagnóstico da gestão pública destes municípios fluminenses e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional. Especificamente, buscou-se retratar, por meio dos dados coletados, se os municípios possuem uma estrutura administrativa que se preocupa com a gestão, desde a estrutura física aos aspectos relacionados com a prestação de contas ao cidadão que usufrui dos serviços municipais. Sendo assim, procurou-se identificar como estes municípios, nas quatro áreas estudadas, pensam e estruturam os órgãos responsáveis por estas quatro áreas de gestão e como planejam, executam, acompanham, monitoram e avaliam suas próprias políticas públicas. Nesse sentido, a pesquisa permitiu identificar diversos aspectos da estrutura da gestão municipal que precisam ser fortalecidos.

7.1 Aspectos da estrutura da gestão

No que se refere ao desenho institucional das áreas de gestão analisadas, observa-se uma variabilidade na estrutura do órgão responsável pela gestão, se secretaria exclusiva, secretaria em conjunto ou setor subordinado, ou uma secretaria ligada diretamente à chefia do Executivo. Na gestão financeira, por exemplo, embora predomine entre os municípios uma secretaria municipal exclusiva para tratar dos seus assuntos, é elevado o número de municípios com secretaria compartilhada. Nesse sentido, um estudo a ser aprofundado diz respeito à relação entre as

diferentes configurações organizacionais e outras dimensões da gestão, a fim de observar o tipo de estrutura mais adequado para as tarefas que lhes são designadas.

No que se refere especificamente aos dados coletados sobre a estrutura organizacional das gestões analisadas nos municípios do Rio de Janeiro, vale ressaltar que são muito poucos aqueles que não possuem uma estrutura específica para lidar com as áreas pesquisadas. De todo o modo, a indefinição organizacional existente pode se constituir em um entrave para o pleno desenvolvimento das atividades previstas nas áreas de gestão.

A terceirização de atividade também alvo desta pesquisa foi um aspecto abordado nas três áreas estudadas. No que se refere às áreas de gestão de finanças e de pessoas, a terceirização de atividades é um mecanismo pouco utilizado. Isto mostra o maior controle da gestão municipal de atividades importantes como elaboração do PPA, do orçamento, da PGV, da geração de folha de pagamento, da manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, entre outras atividades pesquisadas. Isto já não acontece na área de TI, mais de 50% dos municípios pequenos e grandes possuem uma das suas atividades terceirizada, como manutenção de seus equipamentos, desenvolvimento de *web site* da prefeitura, gerenciamento/suporte de redes, entre outras atividades.

Outro aspecto da estrutura da gestão municipal diz respeito às instâncias de cooperação intergovernamentais e interinstitucionais. Abordou-se este aspecto em duas áreas estudadas. Em relação à gestão de capital e infraestrutura a maior parte dos municípios afirmou realizar parcerias para atender às demandas de investimento. Um estudo a ser aprofundado nesta área diz respeito a identificar os tipos de instâncias de cooperação destas parcerias, como também, que outros mecanismos e instrumentos são utilizados pela gestão municipal. A outra área, gestão de TI, perguntou-se aos municípios se realizam parceria na área com outras esferas de governo. O volume de parcerias com outras esferas ainda é relativamente baixo, porém identifica-se número grande de municípios pequenos realizando parcerias em relação aos municípios médios e grandes.

7.2 Planejamento, execução, acompanhamento e controle

Para identificar a capacidade de planejamento, execução, acompanhamento e controle nos municípios estudados foi elaborada uma série de perguntas específicas em cada área estudada. Observou-se por meio dos resultados algumas deficiências encontradas no decorrer destes processos. Tais problemas serão abordados a seguir.

Em relação à atualização das bases tributárias sob competência municipal, destaca-se aqui a defasagem na atualização da PGV e do cadastro imobiliário do IPTU nos municípios estudados. A não atualização destas bases pode prejudicar a capacidade tributária dos municípios, fragilizando-os de forma econômica e fiscal, fazendo com que eles fiquem ainda mais dependentes de transferências. Embora novas pesquisas

possam aprofundar o estudo sobre este tema, uma diminuição desta defasagem pode se constituir em instrumento fortalecedor da gestão financeira local.

Apesar de o déficit orçamentário ser corrigido na maior parte dos municípios por meio da redução das despesas, destaca-se que esta variação, contudo, está relacionada ao tamanho do município. Os municípios pequenos, por exemplo, encontram maior dificuldade em aumentar seus tributos ou em buscar mais transferências voluntárias e, consequentemente, acabam depositando todas suas fichas na redução de suas despesas.

No que se refere ao planejamento orçamentário, um dado que se mostrou preocupante é a pouca incidência de municípios que realizam estudos socioeconômicos. Vale apontar que nada se sabe sobre a qualidade da técnica científica dos estudos realizados. Nesse sentido, a falta de conhecimento da realidade social e econômica do município poderá trazer prejuízo para as ações do governo local, e até mesmo, a não realização dos objetivos propostos. Isto pode se constituir em um entrave para o planejamento orçamentário municipal.

No que diz respeito ao planejamento de longo prazo na área de TI das prefeituras observa-se que este planejamento não se dá de forma igual nos municípios estudados. No que se refere à atualização de *hardware* e *software* e infraestrutura de rede e segurança o tamanho do município faz diferença. Quando maior o município maior sua capacidade de planejamento de longo prazo na área de TI. Uma das justificativas possíveis para o quadro encontrado seria o fato dos municípios pequenos e médios terem menos recursos financeiros que os grandes, e como consequência menor capacidade de investimento na área.

Um instrumento fundamental para subsidiar o planejamento da prefeitura é o plano diretor. Este documento irá definir o planejamento da cidade, permitindo ao governo municipal elaborar e aplicar uma série de outros instrumentos de planejamento urbano, como o IPTU. Apesar de o plano diretor ser obrigatório apenas para os municípios com mais de 20 mil habitantes, 50% dos municípios pequenos estudados nesta pesquisa afirmaram já possuí-lo. Vale destacar que a existência do plano diretor não garante que esteja sendo aplicado.

No que se refere ao planejamento da área de gestão de pessoas foram feitas uma série de perguntas relacionadas ao PCCR, expectativa de contratação, dificuldade de contratação de funcionários, cursos de capacitação e políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários. Nestes aspectos o tamanho do município volta a fazer diferença. Por possuírem menos recursos, os municípios pequenos encontram maiores dificuldades de realizar concursos públicos, de capacitar seus funcionários, como também, de contratar funcionários em diversas áreas por questões salariais.

Vale relembrar que a maior parte dos municípios pequenos não possui plano diretor, encontram-se em situação de defasagem na atualização da PGV de mais de nove anos em média e do cadastro imobiliário de seis anos em média, e 100% destes municípios utilizam como mecanismo para reduzir o déficit orçamentário a redução de despesas.

Esses resultados levantam as indagações importantes a serem investigadas sobre qual política de planejamento orçamentário que esses municípios devem adotar.

7.3 Monitoramento e controle social

Como já foi dito na primeira parte desse trabalho, surge no cenário pós-Constituição de 1988 temas como "boa" governança, transparência e participação e controle da sociedade civil. Ou seja, a participação e o controle da sociedade civil nas atividades da gestão pública passam a ser vistos, como fatores importantes e capazes de gerar "boa" governança, porque torna os atos administrativos da gestão pública transparente (SILVA; BRITO JR., 2009).

Uma forma encontrada nesse trabalho para identificar a participação da sociedade civil na gestão municipal foi perguntar aos municípios sobre instrumentos de participação social.

Os dados mostram que os canais de participação da sociedade civil ainda não estão abertos e consolidados como processos da administração pública em todos os municípios. Estranhamente, a participação da sociedade civil nas elaborações do PPA e do orçamento foram os canais menos utilizados pelos municípios. Sendo o PPA que irá determinar quais as prioridades que o município terá nos próximos quatro anos. Cabe ressaltar que a baixa participação da sociedade civil nestes processos pode significar a não transparência dos atos administrativos da gestão municipal, como também, a falta de organização e de mobilização dos movimentos sociais municipais.

7.4 Desafios futuros

O trabalho, no entanto, consiste em primeira abordagem sobre o tema e, nesse sentido, tem um caráter exploratório que precisa ser desenvolvido. Isto porque a possível criação de uma série histórica sobre o tema será possível identificar avanços e retrocessos na gestão municipal ao longo do tempo. Além disso, a continuidade da pesquisa poderá subsidiar a definição de indicadores, visando medir a qualidade das administrações municipais nas diversas áreas da gestão pública. Com isso, será possível preencher uma lacuna nos trabalhos e nos estudos sobre o processo decisório da gestão pública municipal.

Vale ressaltar o caráter inovador desta pesquisa, tanto por trabalhar um tema ainda pouco estudado no Brasil, quanto pelo formato de estudo em "rede" com diversas fundações estaduais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

BURLAMAQUI, P. O. **Abordagens teóricas sobre o desenvolvimento econômico local**. 2008. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

FUNDAÇÃO CIDE. **Sondagem estrutural dos fatores de desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro**: três estudos de caso, Paraty, Piraí e Nova Friburgo. Rio de Janeiro, 2007.

LEITE, L. O; RESENDE. D. A. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 44, n. 22, p. 459-93, mar./abr. 2010.

MARGARIDO, M. J. F. F. **Modelo para informatização das administrações públicas municipais.** Brasília: ENAP, 2000 (Texto para Discussão, n. 35).

MIRANDA, R. B. Índice de Gestão Municipal em Cultura. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., painel 65, gestão da cultura. Mimeografado.

PRADO, S. Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: FGV, Konrad Adenauer, 2003.

REDE IPEA/ANIPES. **Bloco A** – Questionário de gestão financeira. Projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal. Brasília, 2010a.

———. **Bloco B** – Questionário de gestão de capital e infraestrutura. Projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal. Brasília, 2010b.

———. **Bloco C** – Questionário de gestão de pessoas. Projeto Fortalecimento Institucional e Qualicidação da Gestão Municipal. Brasília, 2010c.

———. **Bloco D –** Questionário de gestão de TI. Projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal. Brasília, 2010d.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: FGV, Konrad Adenauer, 2003.

ROCHA, N. A. Melhoria da gestão municipal: política e técnica de reestruturação. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, ano 53, n. 263, jul./ago./set. 2007.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, ano 48, n. 3, set./dez. 1997.

SILVA, M. Z; BRITO JR., B. T. (Org.). **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória/ES. São Paulo: Annablume Editora, 2009.

CAPÍTULO 6

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE ALAGOAS: DIAGNÓSTICO A PARTIR DE UMA AMOSTRA DE 21 MUNICÍPIOS

Paulo da Cruz Freire dos Santos[*]
Nelsio Rodrigues de Abreu[*]
Luciana Peixoto Santa Rita[**]
Araken Barbosa da Silva[***]
Roberson Leite Silva Júnior[***]

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o estado atual da gestão pública municipal alagoana a partir de dados coletados em 21 municípios distribuídos por todas as mesorregiões do estado de Alagoas. Os dados da pesquisa foram coletados durante os meses de abril e maio de 2010 utilizando-se questionários estruturados, com questões fechadas, por meio de autopreenchimento e entrevistas realizadas com integrantes dos médios e dos altos escalões das prefeituras municipais.

No atual cenário político-administrativo, aparentemente os municípios alagoanos não diferem muito dos seus congêneres de outros estados, porém, devido às condições próprias do estado de Alagoas, e a sua cultura regional, algumas peculiaridades são apresentadas e merecem análise.

Frise-se que o município brasileiro não é uma forma de descentralização administrativa recente, dado que ela existe desde a época colonial (MELLO, 2001). Em relação aos municípios, remonta ao período imperial a "competência para disciplinar as posturas municipais, que englobam condutas públicas, a forma de uso e de ocupação do solo urbano, as obras e as edificações" (BRANT *et al.*, 2008, p. 32). Pelo tempo que passou desde então, os municípios alagoanos, a exemplo da maioria dos municípios brasileiros, deveriam ter evoluído. Não é o que aparentemente aconteceu. Apesar da sua relativa autonomia em alguns campos – uma de suas características é poder promulgar leis (MELLO, 2001) –, nem sempre têm conseguido por em prática a governança e a governabilidade.

[*] Professor da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e bolsista do Ipea.
[**] Professora da Ufal e bolsista do Ipea.
[***] Técnico da Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas (Seplan).

Entende-se aqui a gestão, no âmbito da administração pública municipal, como a ação de governo no sentido de alcançar objetivos e realizar o que lhe é legalmente atribuído. Nessa ação espera-se que os administradores públicos se utilizem de formas de gestão estratégica e participativa, em razão das solicitações e das demandas de munícipes cada vez mais atuantes e conscientes dos seus direitos (OLIVEIRA; REZENDE, 2007).

Dado que as novas formas de gestão pressupõem que se aja estrategicamente e de forma participativa, pode-se perguntar: essas novas formas de gestão estão sendo praticadas pelos atuais prefeitos alagoanos? Até onde existe participação popular no processo de tomada de decisão sobre questões relevantes para o município, como as definições orçamentárias?

Questões como essas, relativas à gestão municipal, têm sido muito evidenciadas ultimamente em razão do fato de que as alterações sofridas pela administração pública criaram novas responsabilidades, principalmente as decorrentes da descentralização de atividades que antes estavam adstritas ao governo federal. As novas atribuições, como a elaboração do plano plurianual (PPA) municipal, do plano diretor da cidade e do planejamento estratégico, deveriam ter feito emergir a profissionalização dos órgãos públicos e a introdução de uma nova postura administrativa (PEREIRA, 1997).

Nesse contexto da nova administração pública alguns elementos são, no momento, extremamente importantes para o bom desempenho da gestão dos municípios alagoanos, a saber: o trato do orçamento e das finanças públicas, a transparência e a *accountability*, a participação popular e o controle popular além do provimento de serviços públicos. Todas essas questões estão, de alguma forma, conectadas com o processo de fortalecimento institucional da administração pública não só em Alagoas, mas em todo o território brasileiro. Este processo passa pelo conhecimento da realidade das administrações municipais, e das diversas instituições que as compõem, e pelas sugestões que possam advir, após a análise de suas forças e deficiências, objetivando a melhoria das ações direcionadas ao atendimento das necessidades das populações de cada unidade federativa municipal.

1.1 Alagoas e os municípios objetos do diagnóstico

O estado de Alagoas atualmente ocupa uma área de 27.818,9 km², equivalente a 0,32% do território brasileiro e 1,8% da região em que está situado, o Nordeste. Dados da última contagem da população, atualizada em 2007, informam que a sua população alcança os 3.037.103 habitantes (IBGE, 2007).

Na classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1997), o estado é composto de três mesorregiões e 13 microrregiões, onde ficam

distribuídos 102 municípios (anexo). Desse total de municípios, foram estudadas as administrações de 21 municípios compondo um quadro o mais heterogêneo possível, para que se tivesse um retrato, sem muitos vieses, dos atuais processos de gestão municipal no território alagoano.

O critério orientador para a escolha dos municípios foi seu tamanho populacional e o seu produto interno bruto (PIB) *per capita*, ambos por serem utilizados em várias políticas governamentais e se adequarem como *proxies* para campos de gestão (VIEIRA, 2009).

Esse critério (quadro 1) permitiu a estratificação dos municípios em oito estratos. Alagoas, no entanto, não apresentou municípios nos estratos 5 e 7. A amostra foi composta, portanto, de municípios constantes dos demais estratos, a saber: estrato 1 – Água Branca, Anadia, Canapi, Messias, Olho d'Água Grande, Porto de Pedras, Porto Real do Colégio e Santana do Mundaú; estrato 2 – Santa Luzia do Norte; estrato 3 – Igaci, Igreja Nova, Murici, Piranhas, Porto Calvo e União dos Palmares; estrato 4 – Coruripe, Marechal Deodoro, Delmiro Gouveia, Pilar e São Miguel dos Campos; estrato 6: Arapiraca; e estrato 8 – Maceió. Problemas decorrentes da coleta de dados em Porto Real do Colégio o deixaram fora da pesquisa.

QUADRO 1
Descrição dos estratos para a seleção dos municípios a serem escolhidos para o diagnóstico

Estrato municipal	População	PIB *per capita* em relação à média estadual
1. Pequenos e menos produtivos	Até 20 mil habitantes	Menor
2. Pequenos e mais produtivos	Até 20 mil habitantes	Maior
3. Médios e menos produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Menor
4. Médios e mais produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Maior
5. Grandes e menos produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Menor
6. Grandes e mais produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Maior
7. Muito grandes e menos produtivos	Mais de 500 mil habitantes	Menor
8. Muito grandes e mais produtivos	Mais de 500 mil habitantes	Maior

Fonte: Ipea.

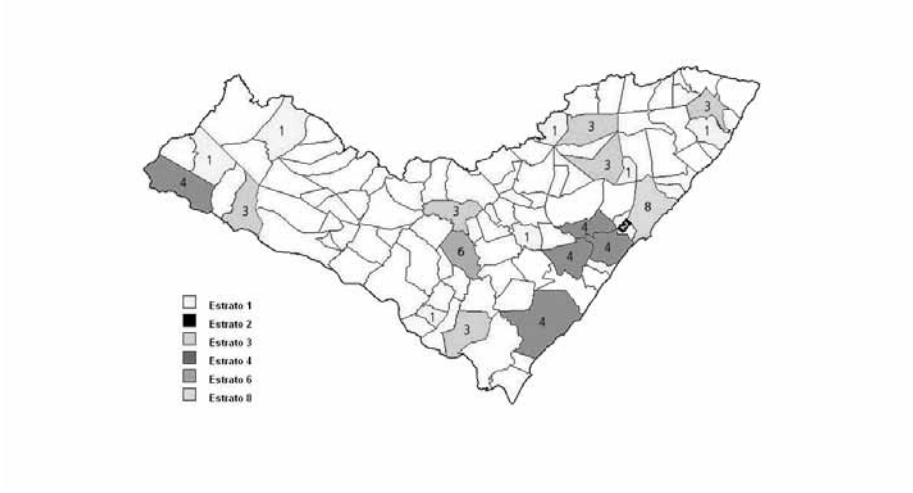
A distribuição amostral por estrato contemplou municípios espalhados por todo o território alagoano (ver os assinalados no anexo), independendo da distância para a capital. Apenas as microrregiões de Batalha e de Santana do Ipanema não tiveram municípios compondo a amostra. Vale, no

entanto salientar que os municípios dessas duas microrregiões são muito assemelhados com os das microrregiões Alagoana do Sertão do São Francisco e Serrana do Sertão Alagoano, microrregiões que forneceram quatro municípios para a composição da amostra. Por conta disso, pode-se afirmar não houve concentração demasiada em determinados espaços geográficos (figura 1).

A renda média *per capita* nos estratos que foram amostrados varia consideravelmente, perfazendo um intervalo de R$ 220,27 (tabela 1), demonstrando a disparidade de riqueza existente nos vários municípios. Isso tem reflexos no recolhimento de impostos e consequentemente na capacidade de esses municípios realizarem benfeitorias e manutenção dos bens públicos. Isso torna as prefeituras reféns dos repasses estaduais e federais e da captação de recursos via projetos. Nesse tópico muitas vezes as prefeituras são penalizadas devido à desinformação quanto à captação de recursos e à incapacidade técnica para elaborar projetos.

Essa desinformação muitas vezes é decorrente da falta de qualificação dos quadros das prefeituras em relação à utilização dos modernos meios de busca de informações, dado que, com o advento da internet e o surgimento de buscadores na internet, a obtenção de informações ficou bastante facilitada.

FIGURA 1
Distribuição dos municípios amostrados no espaço geográfico do estado de Alagoas



Fonte: IBGE (2010).

Alagoas, por ser um estado pequeno, não possui distâncias consideráveis entre os seus vários municípios e a capital. A cidade mais distante pode ser alcançada em menos de quatro horas por via terrestre. Uma malha rodoviária, em sua

maior parte asfaltada, cobre todo o estado e todas as sedes municipais possuem fácil acesso à capital. É possível, no entanto, se encontrar cidades bem distantes e com alto grau de desenvolvimento, para os padrões alagoanos, e cidades próximas à capital com baixos índices de desenvolvimento.

Dada a dinâmica político-administrativa do estado, estabeleceu-se como ponto de referência cronológica para a contagem do tempo médio de instalação dos municípios o ano 1939, envolvendo a junção de áreas municipais para a criação de novos municípios e a extinção de outros. No entanto é importante destacar que, em Alagoas, existem municípios cujos povoamento e fundação de aglomerados urbanos datam da época da colonização. Apesar de povoados, há muito tempo alguns territórios não se desenvolveram política e economicamente. Alguns até regrediram no tocante a sua importância política. Um exemplo são os municípios de Delmiro Gouveia e Marechal Deodoro. O primeiro foi povoado no início do século XX, tendo sido instalado como município em 1952 (IBGE, 2008a). O segundo, com o antigo nome de Alagoas, foi elevado em 1823 a cidade e se tornou capital da província (IBGE, 2008b). Essas disparidades em relação ao tempo de elevação a sede municipal não impediram Delmiro Gouveia de ser um município em franca expansão, mesmo estando a 294,8 quilômetros de distância da capital (ALAGOAS, 2005). No entanto, ao se comparar as histórias dos dois municípios, ver-se-á que cada um deles teve um trajeto diferente em relação à exploração dos seus recursos naturais.

Com a utilização desse ponto de referência cronológico, os tempos médios de instalação apresentados neste trabalho (tabela 1) indicam que o hiato entre a instalação dos municípios, nos vários estratos, é pequeno. No entanto, podem-se distinguir médias diferentes para os vários estratos, à exceção dos de número 6 e 8.

TABELA 1
Descrição da amostra por estrato

Estrato	**Total de municípios no estrato**	**Total de municípios amostrados**	Média de renda *per capita* – 2000 (R$)	Distância média dos municípios à capital do estado (km)	Tempo médio de instalação dos municípios (anos)
1	**59**	**7**	62,72	118,95	58,14
2	**4**	**1**	85,90	11,81	48,00
3	**31**	**6**	71,88	103,92	67,67
4	**6**	**5**	104,90	81,12	68,00
5	**–**	**–**	–	–	–
6	**1**	**1**	129,21	102,05	71,00
7	**–**	**–**	–	–	–
8	**1**	**1**	282,99	–	71,00

Fontes: IBGE e Ipeadata.

Frise-se que essas diferenças não mostram inconsistências na distribuição amostral, dado que são resultantes de uma padronização do IBGE quanto à data de instalação dos municípios. A amostra foi calculada com base no tamanho da população de cada município e na relação PIB *per capita* municipal e estadual.

2 GESTÃO FINANCEIRA

Esta seção apresenta um cenário da gestão financeira dos municípios alagoanos, partindo-se de aspectos gerais, planejamento e execução.

Nos últimos 20 anos, a gestão financeira municipal passou por profundas modificações. Essas mudanças, em boa medida, foram resultados da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Reforma Gerencial de 1995, que permitiu iniciar uma discussão, principalmente, nos municípios brasileiros, relativa à avaliação dos gastos públicos e à redefinição do papel do Estado nacional.

Complementando esse raciocínio, Abrucio e Couto (1996) destacam que por força dessas mudanças, foi imbuída aos estados e aos municípios a necessidade de uma redefinição de sua estrutura organizacional para caracterizar um novo papel diante de compromissos gerados durante o processo de descentralização e redemocratização.

Para os autores, a municipalização não deve ser considerada uma questão de ordem exclusivamente administrativa, mas um movimento chamado "nova administração pública", "administração gerencial" ou "modelo pós-burocrático de gestão pública" na medida em que, com a promulgação da Lei de Responsabilidade de Fiscal (LRF), os municípios passaram a se preocupar mais com suas finanças, tanto do lado da receita quanto do lado da despesa.

Nesse contexto, o novo modelo de administração pública possui uma ênfase maior em funções financeiras em detrimento das funções sociais. De forma geral, é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Para isto, movimentos considerados essenciais à reforma estrutural proporcionaram maior legitimidade aos governos, bem como o ajuste fiscal que proporcionou uma nova fase de governança pública (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1988).

Outro aspecto relevante deste contexto está relacionado ao fato de que uma boa gestão financeira do município é importante não só do ponto de vista gerencial como também no que diz respeito aos aspectos legais. Na administração municipal, o responsável pela gestão financeira cuida da arrecadação de impostos, da administração dos repasses estaduais e federais, bem como de outros recursos que a municipalidade venha a receber.

Nesse ínterim, a eficiência na coleta de impostos e na gestão dos recursos à disposição da municipalidade é por demais importante para a viabilidade

administrativa do município e depende em alto grau de planejamento, organização e controle. A inexistência destes elementos pode conduzir à ineficiência e à ineficácia administrativa. Daí a importância de se conhecer como estão estruturadas e como funcionam as administrações financeiras dos municípios pesquisados.

2.1 Aspectos gerais da gestão financeira

Dada a importância da gestão financeira em uma administração municipal, as primeiras perguntas que são feitas são como ela está estruturada; se é um órgão com atribuições exclusivas; se comparte as suas responsabilidades com outras áreas ou se é um mero setor arrecadador subordinado a outro departamento.

A despeito dessa estrutura, uma condição importante da gestão municipal alagoana é a existência de um número expressivo de municípios que, embora apresentem uma dinâmica regular de crescimento, possuem pouca representatividade em termos de estruturas organizacionais diferenciadas e elevada dependência das flutuações políticas e eleitorais.

No estado de Alagoas, a gestão orçamentária é realizada por meio de ferramentas de planejamento que permitem a formulação de políticas. Como tal, as bases orçamentárias de sua gestão financeira são dispostas por meio dos seguintes instrumentos: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (ALAGOAS, 2009).

Da análise superposta e referenciada dessas informações resultou uma avaliação geral da situação dos municípios alagoanos, em termos de capacidades de gestão financeira e de condições de planejamento e execução, que serão apresentadas nas análises na sequência, bem como a proposta de identificação das principais barreiras e deficiências observadas na gestão pública municipal, assim como sugestão de agenda de temas prioritários no sentido de subsidiar as decisões relativas à focalização de ações de fortalecimento institucional em âmbito municipal.

Como se pode depreender da observação disposta na tabela 3, em Alagoas, na amostra de municípios pesquisados, 76% das prefeituras possuem uma secretaria exclusiva para cuidar da gestão financeira municipal. No entanto, esse percentual é claramente influenciado pela participação dos municípios maiores. Ademais, somente os municípios classificados como grandes, em sua totalidade, possuem uma secretaria exclusiva. Além disso, naqueles de tamanho médio podem ser encontradas ainda áreas de gestão financeira subordinadas a outras secretarias, perfazendo 5% dos municípios pesquisados.

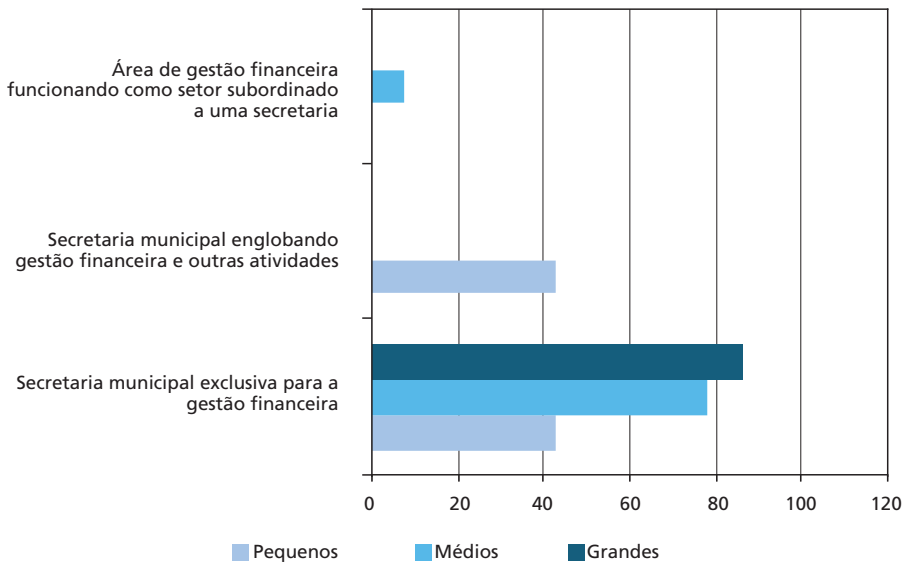
Por sua vez, nos municípios pequenos a situação é bem diferente: apenas 50% deles possuem secretarias exclusivas, sendo que os restantes 50% repartem suas responsabilidades com outras áreas. Qual a razão disso? Dificuldades

financeiras para manter uma estrutura exclusiva ou ausência de maiores atividades para serem desenvolvidas. Depreende-se que podem ser as duas coisas.

Tal constatação é reforçada em municípios pequenos, em decorrência da falta de recursos ou do que cobrar devido à incipiente atividade econômica, e as chamadas secretarias de finanças têm atuado muitas vezes com estruturas funcionais pequenas, limitando-se às pequenas cobranças de impostos feitas pela prefeitura, ao controle dos valores depositados em banco, aos pagamentos e aos recebimentos e às devidas anotações para atendimento aos preceitos legais de prestação de contas. Os indicativos apresentados na tabela 3 sugerem este estado de coisas.

Como já visualizado no conjunto, sem uma análise mais profunda dessa realidade, com a coleta de dados mais focada nesses tópicos e utilizando métodos qualitativos, não se pode afirmar se esta situação é boa ou ruim, pois depende da realidade municipal e do tipo de atividades que são realizadas na área financeira. Municípios de porte mais acentuado, pela sua maior complexidade administrativa, requerem estruturas mais complexas e de maior especialização. Nos municípios menores, essas exigências na maioria das vezes inexistem e em muitas ocasiões se torna mais adequado condensar atividades, concentrar esforços e reduzir gastos com pagamento de pessoal.

GRÁFICO 1
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira – municípios por categoria
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Os dados podem ser discutidos considerando também o fato de que, na realidade dos municípios alagoanos, percebem-se as primeiras interações multis-

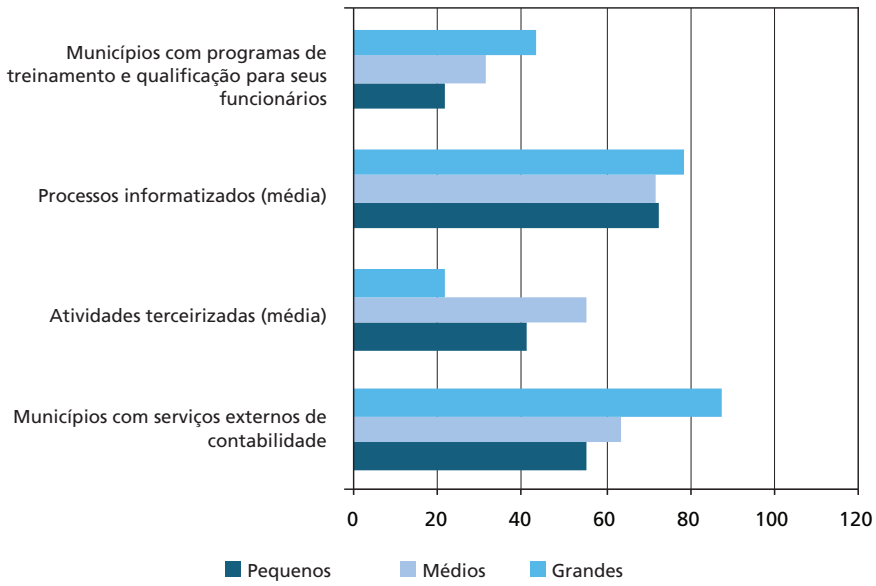
setoriais na construção de uma estrutura organizacional favorável à excelência da gestão pública no estado de Alagoas.

Parece não haver dúvidas de que existem aspectos de inovação organizacional na medida em que os impactos dessas interações com outros setores em municípios menores resultaram na abertura de estruturas e trajetórias específicas, principalmente porque nenhum município deixa de apresentar uma estrutura ou se condiciona a um setor subordinado à chefia do executivo (gráfico 1).

Assegura-se nesses municípios a importância da avaliação dos gastos públicos por um órgão competente, pois permite, entre outros aspectos, contribuir para a implementação do princípio da eficiência na administração municipal.

Ademais, percebe-se que pelos dados apresentados no gráfico 2 na área financeira dos municípios pesquisados existe uma grande utilização da informática nos processos administrativos. Em todos os segmentos da classificação dos municípios (pequenos, médios e grandes), no mínimo, 80% dos processos, em média, são informatizados. Comparando-se com o percentual dos grandes municípios (90%), vê-se que pequenos e médios não estão distantes daqueles de maior porte. Considerando que nos dias atuais esperam-se agilidade e maior rapidez no controle administrativo, não se pode prescindir da informatização, e as prefeituras aparentemente têm recorrido a essa condição.

GRÁFICO 2
Aspectos estruturais da área de gestão financeira – municípios por categoria
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

No entanto, parece existir uma razão para o alcance desse patamar apresentado. É o que evidenciam os percentuais de municípios com serviços externos de contabilidade e de atividades terceirizadas.

Constata-se, pelos dados da pesquisa, que a utilização de serviços externos de contabilidade indica que a maior parte dos municípios pesquisados disponibiliza as suas informações contábeis a escritórios especializados em atender às demandas de informações sobre entradas e saídas de recursos, bem como em atentar para os aspectos legais relacionados a aplicações de verbas e as mais variadas formas de controle, oriundas dos Tribunais de Contas Estaduais e Federal.

Em termos explicativos, esta alta utilização talvez seja decorrente da grande quantidade de normas legais existentes para o setor, assim como de que muitas vezes as pequenas estruturas dos municípios de menor porte não conseguem manter-se atualizadas em relação a essas normais legais. Logo, basta observar os percentuais de municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários da área financeira.

Em relação aos programas de treinamento e qualificação, apenas 31% do total de municípios pesquisados declararam possuí-los. Esses percentuais além de serem pequenos tornam-se menores ainda quando a observação recai sobre os pequenos municípios (25%). No entanto, ao se comparar estes dados com os referentes à terceirização e à execução de serviços contábeis por entidades externas, não se vê uma associação lógica. Como tal, seria de se esperar que nos municípios em que houvesse maior investimento com treinamento e capacitação de servidores a utilização de serviços externos fosse menor, o que não é o caso.

Depender de serviços externos, apesar de presença da informática, pode em alguns momentos interferir na disponibilidade de dados para orientar uma melhor tomada de decisão. Isto pode ser visto em alguns municípios em que na prefeitura não se dispunha de um conjunto de informações financeiras, dado que estas estavam em um escritório de contabilidade contratado, a centenas de quilômetros dali. Apesar do avanço das comunicações e da presença da internet no cotidiano de muitas prefeituras, ainda existem aquelas em que o acesso à informação rápida é bastante precário.

Entende-se que em torno dos municípios alagoanos existam certas características partilhadas e comportamentos que formam uma referência de debilidades no que concerne aos programas de treinamento e qualificação na medida em que o número apontado de municípios que possuem ainda é reduzido. Ressalta-se que essa área deve ser considerada como prioritária no que se refere às ações para fortalecimento da gestão municipal.

Destaca-se que para a melhoria da qualidade da gestão o adequado seria maior investimento na capacitação dos funcionários e melhoria no processo

de comunicação e disponibilização de dados para os gestores financeiros, e por extensão, a todos os das demais áreas da prefeitura. Assim, principalmente no quesito capacitação dos funcionários, como detectado pela pesquisa, os pequenos municípios pesquisados ainda têm uma série de desafios a vencer.

Todavia, a heterogeneidade dos municípios analisados resulta que essa questão apresente também algumas fragilidades relacionadas à ausência de práticas vinculadas à gestão da inovação, à gestão de serviços, à gestão de projetos, entre outras.

Como reflexão dos dados apontados, destaca-se a importância de desenvolver capacidade gerencial para a melhoria da gestão financeira nos municípios alagoanos, criando oportunidades para que estes municípios se modernizem. Nesse caso, o conceito de gestão é decisivo, pois traduz o enraizamento da competitividade. A capacidade de investimento dessas prefeituras em termos de ferramentas gerenciais é cada vez mais relevante, seja para possibilitar a obtenção de contratos de fornecimento, seja para permitir a absorção de custos referentes à estrutura organizacional.

2.2 Planejamento e execução orçamentária

Esta subseção apresenta uma discussão do processo de planejamento orçamentário e sua execução nos municípios, partindo-se do porte e dos demais aspectos de sua caracterização na atualização das bases tributárias.

Diante do contexto, a importância relativa das gestões municipais em termos de planejamento financeiro vem sendo paulatinamente discutida a partir da CF/88. Ademais, o crescente ritmo das inovações organizacionais tem contribuído para o aumento do planejamento e da elaboração de instrumentos de controle nos municípios brasileiros. O planejamento governamental tornou-se fundamental por conta da entrada em vigor da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de LRF (BRASIL, 2000).

Nas prefeituras, tanto o planejamento como o controle tornaram-se ferramentas imprescindíveis para o gestor municipal. Ressalte-se que é provavelmente por conta disso que as administrações municipais vêm procurando usá-los de forma concomitante e preventiva, principalmente na execução da receita, da despesa e da preservação do bem público.

Nessa perspectiva, os resultados mais efetivos em um "marco institucional" adequado a partir de um novo processo de mobilização e governança pública, com princípios e objetivos definidos, maximizando a participação dos parceiros sociais no desenvolvimento local, já são uma realidade nos municípios alagoanos e apresentam um razoável nível de participação e controle social.

De forma geral, os principais instrumentos impõem a participação local, entendida como fenômeno político, que pressupõe uma real ampliação da estrutura de poder da gestão pública, em direção a uma forma de governar em que os cidadãos atuam como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado.

Vale salientar que a pesquisa revelou que os gestores dos municípios menores possuem o entendimento do que é um controle interno atuante e um processo de planejamento eficiente. Tal resultado pode ser verificado nos dados da pesquisa, pois 16 dos 21 municípios pesquisados declararam que realizam estudos socioeconômicos, ou seja, 76% da amostra. Destaque-se, ainda, que esse número é mais expressivo no tocante à disponibilização de informações quanto à dotação orçamentária, visto que 19 municípios, ou seja, 90% da amostra o fazem.

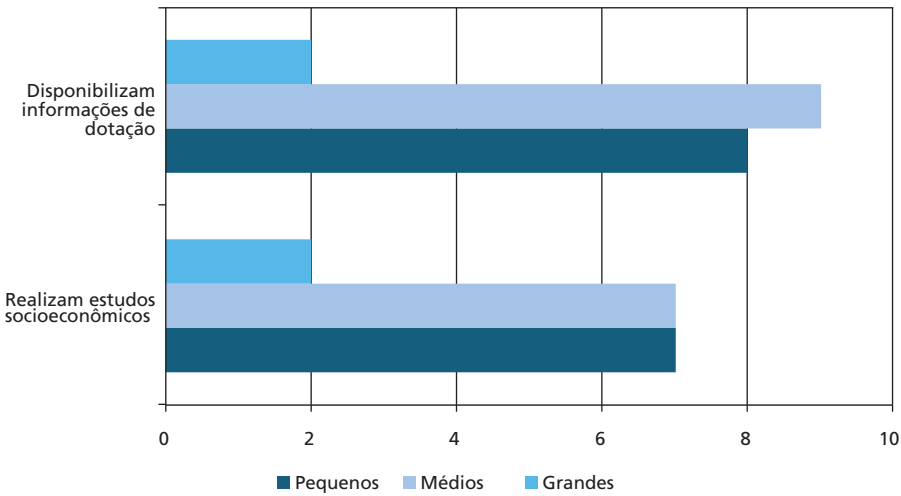
Por sua vez, no que tange aos mecanismos de acompanhamento e controle, os dados da pesquisa mostram que 21 municípios, ou seja, 100% da amostra possuem mecanismos de acompanhamento de despesa pessoal. Por outro lado, a pesquisa revelou que apenas aproximadamente 50% dos municípios da amostra possuem mecanismos para acompanhamento do endividamento, seja a curto, seja a longo prazo.

Além disso, apenas dez municípios realizam mecanismos de acompanhamento e controle para o endividamento, a longo prazo. Percebe-se por meio dos dados coletados que todos os grandes municípios da amostra realizam tal controle. Todavia, apenas quatro dos de pequeno porte realizam esse tipo de controle. Percebe-se também que a categoria de municípios médios apresentou reduzida representatividade de controle.

Como marco contemporâneo da gestão municipal alagoana, entende-se que os gestores municipais, principalmente através dos seus interlocutores privilegiados, trabalham as variáveis que são indispensáveis à construção social dos processos políticos no que se refere à mobilização, à representação e à participação efetiva em diferentes estágios de planejamento de despesa. Todavia, o reduzido controle dos mecanismos de endividamento aponta a necessidade de maior intervenção do governo federal para minimizar os gargalos oriundos da falta de controle de endividamento.

Esses resultados, além das especificidades locais de alguns municípios, demandam uma reflexão sobre uma situação peculiar ao analisá-los pelo porte. Para isto, vale à pena salientar que os dois municípios de grande porte da amostra executam de forma integral as atividades de planejamento e controle, conforme disposto no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Atividades de planejamento e acompanhamento orçamentário realizadas pelos municípios
(Em nº de municípios)



Fonte e elaboração dos autores.

A análise do gráfico 3 mostra que o processo de planejamento dos municípios alagoanos, apesar de atender às demandas do setor público, ainda apresenta barreiras e deficiências. Embora os municípios utilizem instrumentos institucionais da cultura de mobilização, como consórcios, convênios intermunicipais e estudos técnicos visibilizados pelas comunidades locais com participação de voluntários e organizações representativas, entende-se que avançar nesta perspectiva implica o seu uso integral por aqueles classificados como de pequeno e médio porte. A utilização dessas ferramentas permitirá avaliar o potencial do município e da região, assim como promover o empreendedorismo e aprimorar os pactos pontuais de gestão eficiente.

Quanto às inovações observadas, percebe-se que os instrumentos de planejamento, consolidados na CF/88, resultam para os grandes municípios na mobilização dos atores locais, por meio da formalização de pactos com foco definido, com convergência de ações nas atividades produtivas dos territórios e por projetos técnicos elaborados em comum acordo. Todavia os instrumentos de supervisão e acompanhamento em municípios de menor porte são pouco visíveis, sendo deste modo insuficientes para uma mudança tecnológica e, por sua vez, um respaldo para a gestão estadual.

Um aspecto a ser destacado no processo de atualização das bases tributárias é o fato de que se conhece pouco sobre o papel dos municípios alagoanos no

processo de atualização. De forma geral, espera-se que as prefeituras ampliem a sua base tributária e invistam na melhoria de sua relação com os contribuintes e na recuperação dos débitos. Todavia, o processo de atualização do sistema tributário é uma tarefa complexa que interfere em interesses conflitantes e que não pode ignorar aspectos e desdobramentos sobre o ambiente econômico e os contribuintes.

Os dados da pesquisa demonstram que a defasagem da atualização nas bases é mais intensa na Planta Genérica de Valores (PGV) na medida em que apresenta a maior média em anos (5,9). Igualmente, percebe-se nessa mesma base de comparação que existe maior defasagem quando o corte é realizado em grandes municípios, com a média em anos ficando em 7,5.

Por sua vez, os dados revelam na tabela 6 que os municípios menores apresentam um número inferior de anos no processo de atualização (4,83). É provável que o tamanho do município auxilie na manutenção de um menor tempo entre uma atualização e outra. Os municípios maiores, pela sua extensão de área urbana e maior rapidez na ocupação de terrenos anteriormente não habitados, têm maior dificuldade em proceder essas atualizações, que muitas vezes exigem a utilização de instrumentos mais complexos, como levantamentos aerofotogramétricos de custo elevado.

Na direção contrária, percebe-se maior defasagem em pequenos municípios quando é apresentada a média de 6,43 anos para a legislação pertinente ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) em comparação com os grandes municípios que apresentam a média de três anos (tabela 2).

É sabido que a atualização contínua, independente do porte do município, permite o aproveitamento de sinergias técnicas e produtivas das receitas municipais, a diluição dos riscos financeiros dos investimentos, além de permitir que os gestores públicos obtenham um melhor desempenho nas competências específicas de égide tributária. Assim, entende-se a partir dos dados apresentados na tabela 2 que essa questão deve ser considerada prioritária como ação para fortalecimento da gestão municipal no estado de Alagoas.

TABELA 2

Atualização das bases tributárias sob a competência municipal

Faixa populacional	Número médio, em anos, de defasagem na atualização		
	PGV	Cadastro do IPTU[1]	Legislação do ISSQN
Pequenos	4,83	4,29	6,43
Médios	5,36	5,80	4,00
Grandes	7,50	5,00	3,00
Total	**5,90**	**5,03**	**4,48**

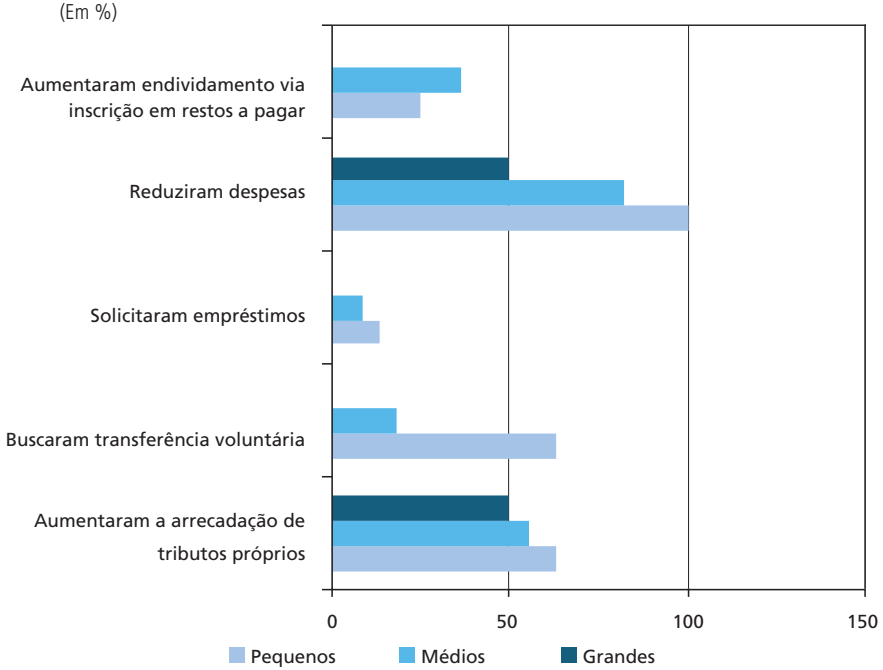
Fonte e elaboração dos autores.
Nota: [1] Imposto Predial e Territorial Urbano.

Diante do exposto, uma análise mais detalhada dessa questão permite inferir que os arranjos institucionais devem ser fortalecidos para minimizar as descontinuidades das políticas e dos serviços no âmbito municipal, principalmente, por ser a atualização das bases tributárias fundamental para o aumento das receitas municipais.

A análise dos dados permite averiguar (gráfico 4) que a maioria dos municípios alagoanos reduziu as suas despesas para minimizar o déficit orçamentário. Os pequenos foram os grandes responsáveis por essa conduta. Paralelamente ao corte de despesas, 57% das prefeituras procuraram incrementar suas receitas próprias, o que pode ser entendido por meio da revisão das pautas do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), do IPTU e do ISSQN, via trabalho mais profissional, com fiscalização rigorosa. Saliente-se que 13% dos pequenos municípios recorrem à solicitação de empréstimos e que 9% dos de porte médio também adotam esse mecanismo de correção de déficit orçamentário.

Os dados da pesquisa, como pode ser visto no gráfico 4, apontaram quais são os principais instrumentos utilizados pelos municípios alagoanos, destacando que as prefeituras atuam, principalmente, o PPA com foco na redução de despesas, com capacidade institucional para formulação de políticas públicas e com capacidade institucional para a gestão das políticas, permitindo o incremento da cultura de controle nos municípios – aumento da capacidade de endividamento.

GRÁFICO 4
Mecanismos de correção do déficit orçamentário
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Por sua vez, no tocante à transferência voluntária, endividamento via inscrição em restos a pagar e busca de empréstimos, percebe-se que esses mecanismos são usados pelos pequenos e médios municípios, enquanto mostraram-se ausentes nos de grande porte. Percebe-se pelo gráfico 4 que 63% dos pequenos municípios usaram o mecanismo de transferência voluntária e nenhum grande município o utilizou.

Observe-se também que 25% dos pequenos municípios e 36% dos médios municípios aumentaram o endividamento via inscrição em restos a pagar. Uma especulação sob a não recorrência dos grandes municípios a esses mecanismos pode ser uma decorrência da menor incidência de déficits orçamentários ou da melhor utilização de outros mecanismos, como o aumento de arrecadação de tributos próprios e a redução de despesas.

É preciso registrar, a partir dos dados obtidos, que podem ser consideradas fragilidades nos municípios alagoanos os instrumentos de gestão pública como o plano diretor, os programas estratégicos de consolidação do Arranjo Produtivo Local (APL), de desenvolvimento da vocação "do município" e de implantação de saneamento básico etc. Estes mecanismos de promoção de competitividade local carecem de uma maior atenção pelo estado.

2.3 Monitoramento e controle da gestão financeira

Esta subseção apresenta uma discussão do processo de monitoramento e controle dos municípios, partindo-se do porte e dos demais aspectos de sua caracterização e do processo de participação popular na gestão financeira.

Em geral, o monitoramento e o controle estão relacionados à transparência da gestão financeira dos recursos municipais e precisam estar, de alguma forma, associados à participação da população. Isso permite maior empoderamento à população. Como a participação permite o empoderamento, em um estágio mais avançado é necessário que os munícipes também participem de forma mais efetiva não só da elaboração do PPA, como também do orçamento e tenham maior conhecimento de como está sendo feita a execução orçamentária.

Nos municípios pesquisados, apenas os classificados como grandes, percebe-se, em todos eles, a participação da sociedade civil na elaboração do PPA, conforme declarado pelas gestões municipais. Nos médios e nos pequenos municípios, o percentual dos que declaram esta prática não ultrapassa 75% (tabela 3).

A participação ideal e necessária seria o alcance dos 100%. Frise-se que mesmo sem alcançar tal patamar são bastante elevados os percentuais de municípios que já adotam esta prática. Deve-se considerar que a tradição do estado de Alagoas, durante muito tempo, foi pautada pelos procedimentos de "coronelismo" de muitos prefeitos que consideravam a prefeitura uma extensão de sua casa ou de sua fazenda.

Nessa direção, a questão deve ser considerada como um avanço no estado de Alagoas, principalmente pelo fato de que nos anos recentes as prefeituras municipais apresentaram modelos de controle e fiscalização, objetivando suprir as deficiências identificadas e permitindo que os órgãos existentes no município de controle e fiscalização de receitas e despesas atuassem com um maior nível de estruturação.

TABELA 3
Participação da população na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios nos quais		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	75	38	50
Médios	64	27	91
Grandes	100	50	100
Total	**71**	**33**	**76**

Fonte e elaboração dos autores.

Como pode ser visto na tabela 3, a participação popular nos diversos municípios alagoanos é clara, mobilizando e capacitando atores locais e inserindo novos instrumentos legais que influenciam a institucionalidade dos municípios.

Todavia, apesar de os grandes municípios informarem que a população participa da elaboração do PPA, no tocante a essa participação ser estendida ao orçamento verifica-se uma redução de 50% no número de municípios. Apenas a metade dos grandes municípios adota a prática, o que evidencia ser esta uma área sensível, ainda com restrições à participação popular. A situação é mais frágil nos municípios de tamanho médio, em que esta participação, em relação aos pequenos municípios, inclusive mostra-se inferior.

Na realidade o que se observa são práticas descasadas, em termos de participação popular. Onde exista participação na elaboração do PPA deveria haver também na elaboração do orçamento e ao mesmo tempo divulgação dos relatórios da execução orçamentária para a população. Porém os números não combinam.

Nessa direção, essa questão é apontada como uma fragilidade da gestão municipal alagoana e exige que os arranjos institucionais devam ser fortalecidos para minimizar as descontinuidades das políticas e dos serviços no âmbito municipal.

Como se pode verificar existe uma ação em marcha que pode se converter em um esforço concentrado no sentido de dar seguimento a essa estratégia de fortalecimento municipal, focada em instrumentos de mobilização e governança,

mas que deve ser devidamente integrada, inclusive nas esferas superiores do poder público e entre as entidades não governamentais. É o que se vê na tabela 3, quando se comparam os dados sobre a divulgação do relatório de execução orçamentária e os demais sobre a participação popular na gestão financeira.

Seria de se esperar que os percentuais fossem crescentes nas três categorias de municípios, independentes de serem iguais ou não. Isto demonstraria uma possível evolução e que presumivelmente no futuro todos os municípios alcançariam esse patamar: 100% no que tange à participação popular na gestão financeira municipal, por intermédio de instrumentos variados e não só por meio de representação parlamentar na câmara municipal.

O argumento central que se quer ressaltar na análise da gestão financeira dos municípios alagoanos retrata a situação atual, pelo menos nos municípios pesquisados. Em relação a um passado que provavelmente poucos têm saudade, em que o prefeito fazia tudo como queria, já se verifica um avanço considerável, mas comparado ao que uma sociedade democrática almeja, ainda existe muito a ser feito.

3 GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

Esta seção apresenta um cenário da gestão de capital e infraestrutura dos municípios alagoanos, partindo-se de aspectos gerais, planejamento e execução.

Analisando-se especificamente a situação dos municípios, Borges (2000) afirma que os distintos aspectos da gestão urbana, as contradições existentes e a demanda de uma visão sistêmica são os elementos centrais para a gestão municipal na administração pública. No seu entendimento, saber provocar e analisar a correlação entre as diversas variáveis existentes no município é fundamental para o gerenciamento e a avaliação do impacto das políticas sobre os municípios, permitindo que estes diante do crescimento urbano definam as suas estratégias de gestão.

Neste pressuposto, observa-se visitando os vários municípios de Alagoas que, além da construção de estradas vicinais no interior do município, os prefeitos dedicam bastante atenção às obras que os mostrem como realizadores e lhes tragam prestígio. Há, no entanto, que observar que muitas vezes a manutenção e a conservação são relegadas a um segundo plano, pois como alguns observam "não mostra serviço e serve apenas para enterrar dinheiro".

Esse tipo de comportamento de alguns administradores públicos municipais relega a segundo plano as tarefas de planejamento de investimentos. Apesar de essa mentalidade estar pouco a pouco aparentemente desaparecendo, ainda restam alguns que pelas mais diversas justificativas ainda continuam agindo em desacordo com as boas práticas de administração pública.

3.1 Aspectos gerais da gestão de capital e infraestrutura

Considerando a importância da gestão de capital na municipal, esta subseção procura identificar a composição da estrutura de gestão de capital e infraestrutura.

Em primeiro lugar, destaca-se que o quantitativo de municípios que possui uma equipe responsável pelo planejamento dos investimentos a serem realizados pelas prefeituras responde a 86% e pode ser considerado alto, levando-se em conta as disparidades existentes na forma como esses municípios são administrados. O que é paradoxal é ter 75% dos pequenos municípios admitindo essa prática e em contrapartida apenas 50% dos grandes (tabela 4). Uma questão relevante é o fato de que todos os municípios de porte médio informam possuir essas equipes. Esse paradoxo se mantém em relação à existência de equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos.

Todavia (tabela 4), apenas no que diz respeito à realização de parcerias é que os municípios maiores se sobressaem em relação aos médios e pequenos. Considerando que a área de gestão de capital e infraestrutura é de grande importância, para qualquer prefeitura, deve-se considerar a possibilidade de, em pesquisas futuras, se procurar conhecer com maior profundidade as razões dessas discrepâncias.

Esse processo em destaque embora animador, principalmente quando a municipalidade por meio dos dirigentes públicos se mobiliza para o planejamento da infraestrutura e começa a agir de forma ordenada, apresenta poucas respostas mais efetivas nos níveis de acompanhamento da execução dos investimentos. Essa condição é de notória fragilidade, principalmente nos pequenos municípios, na medida em que favorece práticas ilícitas de desvios ou crimes de corrupção.

TABELA 4
Estrutura da gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realizam parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	75	75	63
Médios	100	100	91
Grandes	50	50	100
Total	**86**	**86**	**81**

Fonte e elaboração dos autores.

Um desdobramento que se pode realizar a partir dos dados mostrados na tabela 9, é que esse processo necessita de maior organização e articulação no nível territorial, por parte dos mais diversos parceiros, que resultarão em maior rapidez

nas respostas às demandas e eficiência das ações de cunho local, função catalisadora para que uma gestão municipal eficiente possa se caracterizar.

Em termos técnicos, a tabela 4 ratifica que existe uma boa participação dos pequenos municípios, no que se refere à existência de equipe especializada para se responsabilizar pela gestão dos investimentos e da infraestrutura, mostrando que há avanços. Sabe-se que esses municípios dispõem de poucos recursos e precisam agir com bastante critério na sua alocação. Precisa-se avançar mais e aumentar esse percentual de forma que alcance todos os municípios, mas, como já foi dito, ainda persistem muitas disparidades na forma como é tratado o bem público.

Em suma, é necessário que se aumente o quantitativo de pequenos municípios que recorrem às parcerias para atender as suas demandas de investimentos. É bem verdade que eles têm dificuldades para estabelecer parcerias, mas urge superá-las e adotar essa prática que tem trazido bons resultados na gestão municipal.

3.2 Planejamento e execução da gestão de capital e infraestrutura

Esta subseção apresenta uma discussão do processo de planejamento e controle dos municípios, partindo-se do porte e dos demais aspectos de sua caracterização, e do processo de instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos e de instrumentos como subsídio ao planejamento.

Sabe-se que o planejamento municipal e seus instrumentos devem integrar todo o processo administrativo e financeiro, quer seja na manutenção das atividades, quer seja na execução dos projetos para atender às necessidades públicas. É importante citar que essa condição implica que o prefeito municipal possui discricionariedade, na medida em que a CF/88 criou ferramentas de controles (a LRF, os conselhos e o PPA) para que fosse possível existir instrumentos utilizados pelo poder público para programar a administração pública por um período de até quatro anos.

Por conta disso é relevante a ideia de que o processo orçamentário deve permitir o envolvimento da população. Como tal, a participação popular na esfera pública vem sendo de grande importância para a avaliação de potenciais investimentos. Estes últimos relativos à ampliação dos benefícios sociais, à redução de desigualdade, à garantia de oferta de serviços e equipamentos urbanos e à valorização da cidadania e da democracia. Isso sem esquecer a agenda política de novas inversões. Saliente-se que os municípios alagoanos assumiram novos papéis, a saber: estabelecimento de novas formas de relação com a sociedade e busca de maior responsabilidade e eficiência na alocação de recursos.

Nessa direção, a pesquisa permitiu aferir que independentemente do porte do município, a esfera municipal do estado de Alagoas já utiliza diferentes instrumentos para a definição de prioridades de investimentos. Um aspecto que é destaque na análise é a intensa representação das demandas da população na medida em que

95% dos municípios sinalizaram a sua utilização. Tal análise contempla que 100% dos municípios de médio e grande porte utilizam essa representação.

Assim, percebe-se por meio da tabela 5 que a população também participa da forma de gestão municipal, ou seja, observa-se uma gestão participativa, devido ao número de associações de moradores, conselhos municipais em funcionamento e programas de integração/parcerias municipais.

Além desses resultados, destaca-se também a utilização de estudos técnicos por 81% das prefeituras pesquisadas e a participação de entidades sociais com 81% das respostas (tabela 5). Os dados coletados apresentam, nesses instrumentos, elevadas representatividades nos médios municípios (91% e 100%), enquanto nos grandes municípios essa representatividade cai (50%).

A partir dos dados da pesquisa, é possível observar, ainda, que as decisões do secretariado apresentam um amplo espectro de variação. Essa gradiente demonstra uma razoável assimetria entre perfis de municípios tendo em vista que os pequenos e médios apresentam graus menores aos esforços em eficiência técnica (tabela 5).

Outro aspecto de destaque nos dados é o fato de que em todos os municípios, independente do porte, as decisões do prefeito influenciam a definição de prioridades dos investimentos realizados pelas prefeituras. Ademais, nos grandes municípios, as decisões do secretariado também são relevantes na definição dessas prioridades.

Embora os instrumentos propostos sejam distintos, estes deveriam ser pensados e estruturados, sempre que possível, de forma articulada, conforme se vê na tabela 5.

TABELA 5
Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	75	100	88	88	63
Médios	91	100	82	100	100
Grandes	50	100	100	100	50
Total	**81**	**100**	**86**	**95**	**81**

Fonte e elaboração dos autores.

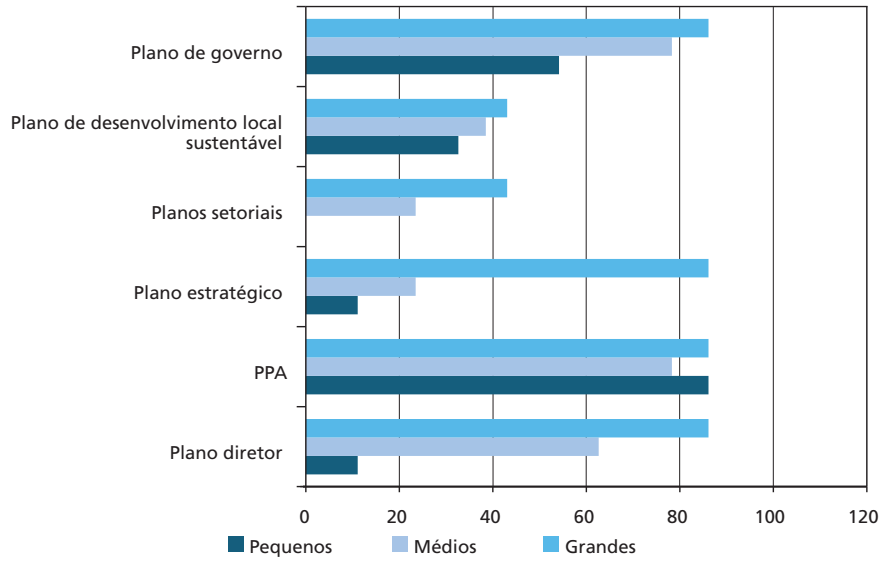
É de fundamental importância compreender que as ações com vista ao planejamento integrado dos municípios alagoanos podem envolver um processo recorrente de inovação pelos agentes municipais. Nessa direção, é fundamental o fortalecimento das ações de natureza institucional que visem a maior inserção do planejamento governamental.

Uma averiguação importante é quanto à utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos das prefeituras na medida em que os dados do gráfico 5 mostram nos grandes municípios a plena utilização dos seguintes instrumentos: plano diretor (100%), plano estratégico (100%), PPA (100%) e plano de governo (100%).

No entanto, observa-se pelos dados coletados uma reduzida utilização pelos pequenos municípios dos seguintes instrumentos: plano diretor (13%), plano estratégico (13%) e planos setoriais (0%). Na análise dos dados, é perceptível que a imposição legal, caracterizada pela regulamentação constitucional, por exemplo o PPA, significa maior inserção no processo de planejamento.

No que se refere aos médios municípios, verifica-se que 73% utilizam o plano diretor, 91%, PPA, 27%, plano estratégico, 27%, plano setorial, 45%, plano de desenvolvimento sustentável e 91%, plano de governo.

GRÁFICO 5
Utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Os percentuais dos três agrupamentos municipais demonstram que em alguns instrumentos os pequenos municípios têm uma participação muito pequena e que os médios situam-se, com algumas assimetrias, em direção aos grandes. Por conta das assimetrias, não existe um padrão. Em alguns instrumentos, como o plano diretor, a distância é grande. Por outro lado, em relação ao PPA os pequenos municípios estão à frente dos médios.

Por sua vez, quanto aos planos relacionados à sustentabilidade, de forma semelhante aos pequenos e médios, os grandes municípios também denotam reduzida utilização destes instrumentos. Isso pode ser visto pelos percentuais dos pequenos (38), médios (45) e grandes (50) municípios mostrados no gráfico 5.

Essas constatações reforçam que é crucial para a construção de ambientes competitivamente sustentáveis a articulação entre as prefeituras municipais e, caso existam, suas instituições de desenvolvimento, com organizações de empresários e de trabalhadores, organizações não governamentais e instituições do conhecimento na medida em que esses instrumentos destacam-se como importantes vetores de crescimento e desenvolvimento local.

No que diz respeito aos bens das prefeituras, o ambiente competitivo e o novo papel dos governos marcaram uma série de transformações que fez renascer o interesse sobre a responsabilidade que a esfera municipal pode vir a assumir na reestruturação produtiva, assim como no uso dos bens públicos. Um elemento importante nessa área é a existência e a atualização dos cadastros de bens das prefeituras municipais.

Com base nos indicadores apresentados na tabela 6, vê-se que independente do porte do município, na maioria deles existem cadastros de bens móveis, porém sua atualização é mais frequente nos grandes municípios, representado por 0,5 ano na média para atualização.

A partir da análise dos dados, é possível se perceber que 76% dos municípios, independentemente do porte, possuem bens móveis. Outro aspecto a se ressaltar é que 71% dos municípios possuem bens de uso especial, bem como 48% dos municípios possuem bens de uso comum e 29%, bens tombados. Quando se analisa o porte, verifica-se que apenas existe diferença no porte para a categoria de bens tombados, ou seja, mais incidente para os grandes municípios.

TABELA 6
Existência e atualização dos cadastros de bens das prefeituras

Faixa populacional	Bens móveis[1]		Demais bens móveis[2]		Bens de uso público especial		Bens de uso comum		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	75	1,00	63	0,80	83	0,80	38	1,33	13	1,00
Médios	73	1,00	64	2,17	82	1,50	55	1,17	36	2,00
Grandes	100	0,50	100	0,50	50	–	50	–	50	5,00
Total	**76**	**0,83**	**67**	**1,16**	**71**	**0,76**	**48**	**0,83**	**29**	**2,67**

Fonte e elaboração dos autores.
Notas: [1] Bens móveis = apenas veículos leves e pesados.
[2] Demais bens = móveis são os bens patrimoniados, como computador, mobiliário etc.

Por sua vez, a tabela 6 destaca ainda que quando se analisa a existência de cadastro de bens tombados, percebe-se o baixo percentual, 13% da amostra, para a categoria dos pequenos municípios, sendo mais incidente nos grandes municípios com 50% de participação, mas com atualização do cadastro com a média de cinco anos. De maneira geral, a atualização de bens tombados é mais incidente em grandes municípios e razoavelmente em médios municípios.

A partir dos dados retratados na subseção, cumpre notar a necessidade de apoiar este processo de controle de bens, independente do porte, e as entidades propensas a intensificar a atuação das bases cadastrais no município alagoano e buscar ofertar alternativas de controle, além de que devem ser propostos novos mecanismos de melhoria.

3.3 Monitoramento e controle da gestão de capital e infraestrutura

Esta subseção apresenta uma discussão do processo de monitoramento e controle dos municípios, partindo-se do porte e dos demais aspectos de sua caracterização, e do processo de participação popular na gestão de capital.

Para iniciarmos a discussão dessa temática, convém reafirmar que a LC nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada LRF (BRASIL, 2000), dá destaque a três elementos de fundamental importância: planejamento, transparência e participação popular.

Nessa direção, o percentual de prefeituras que permite a participação da população na escolha dos investimentos a serem realizados é semelhante ao apresentado na participação quanto à elaboração do PPA (71). Eles diferem, no entanto, quando a comparação é feita no nível das faixas populacionais, ou seja, nos municípios considerados pequenos, médios e grandes. Como pode ser visto nas tabelas 5 e 7, nos pequenos e nos grandes municípios a participação se dá em um quantitativo menor, enquanto nos médios há maior incidência participativa.

Em relação à divulgação de dados, os percentuais também não combinam. Apenas os municípios de porte médio mantêm estes percentuais (91) para a divulgação à população dos valores e dos prazos dos projetos de investimento e dos relatórios da execução orçamentária, demonstrando coerência quanto à prática de tornar pública as suas ações.

Nos pequenos municípios o percentual é maior comparado com a gestão financeira (88 *versus* 50), enquanto nos grandes é menor (50 *versus* 100).

TABELA 7
Prefeituras nas quais a população participa na escolha e na informação dos investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população dos valores e dos prazos dos projetos de investimento
Pequenos	63	88
Médios	82	91
Grandes	50	50
Total	**71**	**86**

Fonte e elaboração dos autores.

Esses dados evidenciam que a prática da divulgação de dados à população difere em relação ao objeto dessa difusão, quando o esperado é que ela seja uniforme. Aparentemente as prefeituras possuem procedimentos diferentes, selecionando o que é divulgado. As duas áreas podem ser vistas como sensíveis e que o tornar público pode comprometer estratégias políticas ou dar munição a opositores. Porém este tipo de pensamento e comportamento não se adequa à nova mentalidade que deve permear a administração pública, ou seja, a da transparência e a do empoderamento.

Assim, devem ser evidenciadas experiências de políticas setoriais, independentemente da natureza das políticas serem de cunho mais regulatório, ligada à criação e à sustentação de uma instância de consórcios intermunicipais e das parcerias público-privadas (PPPs) na gestão pública municipal, fortalecendo a participação popular nas instâncias relacionadas aos investimentos dos municípios alagoanos.

No caso específico dos pequenos municípios, é necessário maior avanço, no sentido de aumentar o número dos que já adotam práticas participativas. Essa colocação é mais forte ainda no tocante aos grandes municípios, dado que eles funcionam, às vezes, como condutores de boas práticas em relação aos de menor tamanho.

4 GESTÃO DE PESSOAS

Esta seção apresenta uma análise do atual processo de gestão de recursos humanos dos municípios alagoanos, abrangendo os seus aspectos gerais, o planejamento e a execução, além do monitoramento e do controle.

A administração dos recursos humanos, ou a gestão de pessoas, tem sido uma das atividades mais importantes de uma administração municipal. Isto é verdade pelo fato de que uma prefeitura dedica grande parte de seus esforços para a prestação de serviços, quer seja na educação, quer seja na saúde, na segurança etc. Nessas áreas emprega-se um grande contingente de pessoas que necessitam de adequada coordenação, treinamento e supervisão, além das atividades cartoriais, como contratação, remuneração e demissão.

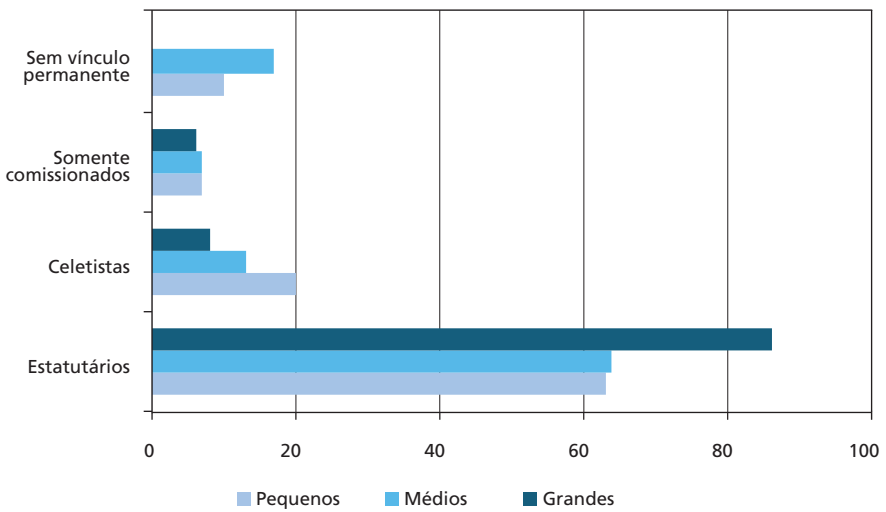
Todas as áreas da administração municipal dependem da gestão de pessoas. Portanto, há necessidade de que estas administrações tenham boas estruturas, montadas para que exista não só eficiência, como também eficácia na condução desta área tão estratégica.

4.1 Aspectos gerais da gestão de pessoas

Em relação aos municípios que foram pesquisados, pode-se verificar que a maioria dos considerados pequenos (88%) tem o setor de gestão de pessoas subordinado a uma secretaria e o restante deles não possuem nem uma estrutura, conforme informações coletadas nas prefeituras. Esta realidade também não difere dos municípios classificados como médios ou grandes. Nos grandes, 50% das estruturas encontram-se subordinadas a uma secretaria ou a uma secretaria em conjunto com outras, sem foco de gestão de pessoas. Na média geral dos municípios pesquisados (76%), este setor está subordinado a uma secretaria; o que se pode analisar é o não vislumbramento deste como um órgão estratégico para as prefeituras pesquisadas.

É preocupante quando os municípios não têm uma estrutura organizacional direcionada para a função de gestão de pessoas, visto que essa estrutura visa atender, em princípio, ao melhor aproveitamento dos talentos humanos que atuam na administração municipal. O gráfico 6 mostra a atual distribuição de pessoal nas prefeituras estudadas.

GRÁFICO 6
Pessoas ocupadas nas prefeituras segundo o vínculo empregatício
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Em relação ao regime jurídico, os municípios do estado de Alagoas na sua maioria têm seus quadros compostos de estatutários, com média geral da ordem de 71%, conforme dados coletados na pesquisa. Do mesmo modo, pode-se verificar, pelo gráfico 6, a existência de uma média de aproximadamente 6% nos cargos comissionados.

A compreensão do regime de trabalho tem uma importância estratégica na adoção dos regimes jurídicos possíveis de serem adotados pela administração pública brasileira: é em essência a definição do futuro, para o qual a reforma administrativa sugere às organizações públicas se tornarem autoadaptáveis e reinventarem a si mesmas, com objetivo de atender, com qualidade, às expectativas da sociedade.

Ressalte-se que os municípios classificados como grandes apresentam maior percentual (86) dos servidores estatutários e também não apresentam nenhum servidor sem vínculo permanente.

Vale mencionar que os municípios classificados como médios apresentam maior índice de pessoas sem vínculo permanente com as prefeituras municipais (17%). Portanto, o número de pessoas sem vínculo, conforme reza o regime do servidor público, pode ser considerado relevante, quando da análise das atribuições desenvolvidas por eles. Isso em razão da cultura brasileira no tocante ao servidor público, pois se tem uma percepção negativa quanto a eles, devido às disfunções que ocorrem nas burocracias governamentais.

Do mesmo modo que no tópico anterior, que aborda a importância da forma de vínculo, quando se analisa o setor de gestão de pessoas, verifica-se que esta média diminui no tocante aos estatutários (62%), enquanto aumenta o número de pessoas com cargos comissionados, com especial destaque para os municípios de porte médio (33%). É importante aqui se destacar que 47% dos servidores dos municípios pequenos estão classificados como celetistas, comissionados e sem vínculo permanente, o que demonstra a necessidade de que sejam estabelecidas, com certa urgência, políticas de gestão de pessoas para esses municípios. No tocante aos servidores sem vínculo, observa-se que os municípios de pequenos e médios têm em média 5% e 4%, respectivamente, de servidores nesta modalidade (tabela 8).

TABELA 8
Pessoas ocupadas nas diversas áreas da gestão municipal segundo o vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo permanente
Gestão de pessoas				
Pequenos	53	27	15	5
Médios	59	4	33	4
Grandes	72	9	18	–
Tecnologia da informação (TI)				
Pequenos	87	–	7	7
Médios	34	3	31	31
Grandes	74	–	26	–
Gestão financeira				
Pequenos	50	11	17	22
Médios	49	1	26	24
Grandes	81	14	5	–

Fonte e elaboração dos autores.

A forma de gerenciamento das relações interpessoais nas instituições é crucial para melhor aproveitamento das habilidades dos atores envolvidos e, deste modo, um melhor desempenho nos serviços oferecidos para a comunidade. Assim, como se sabe da rotatividade existente nos cargos comissionados, por ocorrer uma não continuidade de políticas de gestão de pessoas nas prefeituras, deduz-se que isso pode vir a acarretar desmotivação nos servidores dessas instituições.

Quanto ao setor de TI das prefeituras pesquisadas, verifica-se que também nele parte significativa é de estatutários (65%). Entretanto, nos municípios de médio porte, ao se somar o número de comissionados com o de pessoas sem vínculo permanente, obtêm-se 62% das pessoas envolvidas, o que remete às atividades terceirizadas (tabela 8).

Assim, tem-se a contratação de serviços por meio de empresas, intermediárias entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços. No tocante às pessoas que estão envolvidas no setor de TI das prefeituras pesquisadas, os pequenos municípios apresentam a maior média de servidores estatutários (87%). Vale destacar também que, nessa área, todos os municípios apresentam baixo índice de servidores celetistas (1%), conforme dados da pesquisa, entretanto, apresentam em média 13% de servidores sem vínculo permanente, o que pode ser decorrente das especialidades e das exigências da área de tecnologia.

Ressalte-se que a intensidade e a complexidade da TI são maiores. Isso pode estar levando as instituições a optar pela terceirização.

A rápida evolução tecnológica e a crescente competitividade fizeram que algumas instituições mudassem suas estratégias de terceirização de um foco centrado em tecnologia para um foco centrado na utilização e no gerenciamento da informação. Como resultado, as instituições gastam menos tempo e recursos construindo uma infraestrutura interna de computação e concentram seus esforços na efetiva utilização das informações. Assim, as prefeituras concentram suas atividades em atender a sociedade.

Saliente-se, no entanto, que, para as prefeituras que adotarem essa prática, uma política de gerenciamento de informações deve ser desenvolvida, pois, se tratando de terceirização, informações sigilosas podem ser acessadas por pessoas não autorizadas. Isso também poderá gerar ausência de políticas de aprimoramento das tecnologias de comunicação e informação (TICs) nas prefeituras que aderirem a essa prática.

Em relação ao pessoal ocupado na gestão financeira, segundo o vínculo empregatício, observa-se o seguinte: os pequenos municípios (22%) e médios (24%) utilizam pessoas na área financeira sem vínculo permanente (tabela 8). Isso pode acarretar prejuízos para o capital intelectual da prefeitura ou para a continuidade das atividades na gestão do município em mudanças de governo.

Seguindo a linha de raciocínio anterior, verifica-se nas prefeituras pesquisadas uma média geral de 66% de servidores estatutários. Ao mesmo tempo, verifica-se que 34% das pessoas atuantes na gestão financeira das prefeituras pesquisadas estão classificadas como celetistas, comissionados e sem vínculo permanente, o que pode resultar em perda de *know-how* para essas prefeituras. O raciocínio decorre do fato de que são pessoas que poderão ficar por pouco tempo em seus cargos, normalmente pelo período de um mandato. Isto pode ser ruim, em razão da possibilidade de descontinuidade nas políticas públicas de investimentos.

Como visto até agora, os setores de gestão de pessoas e de TI apresentam índices altos de pessoas sem vínculo empregatício com as prefeituras, de acordo com os dados coletados. Os municípios de médio porte terceirizam 18% das suas atividades. Nos municípios classificados como médios e grandes, a área de informática apresenta índices de 91% e 100%, respectivamente, de atividades terceirizadas.

Outro ponto a destacar é a terceirização dos treinamentos dos servidores das prefeituras pesquisadas, em que 100% das consideradas grandes, conforme a pesquisa, terceirizam estas atividades de qualificação profissional.

É bom lembrar que o treinamento, como um investimento, é destinado a reduzir ou eliminar a diferença entre o desempenho atual e aquele desejado. Além disso, o treinamento é um processo contínuo, isto é, deve cobrir uma sequência programada de eventos, constituindo-se em um ciclo que se renova a partir das experiências anteriores.

Em relação à distribuição das pessoas ocupadas nas prefeituras segundo o seu grau de instrução, observa-se que nas prefeituras pesquisadas 3% do seu pessoal não possuem instrução. Esse percentual é maior nos municípios qualificados como pequenos. O contingente com maior percentual (41) é o das pessoas que têm ensino médio incompleto e completo. Verifica-se também um percentual relativamente baixo de pessoas com pós-graduação (3%), o que aponta para uma necessidade de projetos de qualificação para estes colaboradores dessas prefeituras. O ensino superior incompleto e completo se apresentam com 31%, o que é relevante para um estado carente de mão de obra qualificada e principalmente em que se destaca a quantidade de municípios de porte médio.

Em relação à gestão de pessoas, como observado anteriormente, em que se mostra importante a qualificação profissional dos gestores e dos servidores públicos, o setor de gestão de pessoas apresenta um índice médio de 35% dos participantes possuindo formação de nível superior incompleto e completo.

É bom lembrar, no entanto, que parte significativa dos profissionais de nível superior (18% nos municípios de médio porte) é terceirizada, o que pode levar aos problemas anteriormente discutidos. O que não se pode deixar de mencionar é que, somando as médias do sem instrução, ensino fundamental incompleto e completo e ensino médio incompleto e completo, tem-se um percentual de 64%, o que demonstra a necessidade de políticas de qualificação dos quadros das prefeituras. Entretanto, conforme dados coletados na pesquisa, os municípios não possuem programas de treinamento para seus servidores e poucos terceirizam estas ações.

Nos municípios classificados como pequenos e que apresentam um percentual de terceirização de 13%, não existe qualquer profissional com pós-graduação, isto em uma área vital para o gerenciamento das relações pessoais nas instituições municipais. Ressalta-se aqui que a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos passa pela modernização da área de gestão de pessoas, revisando os processos de trabalho e de informatização das suas rotinas e, principalmente, pela capacitação dos servidores, representantes efetivos da vontade política do estado.

Do mesmo modo, isso se verifica no setor de TI, área que trata da construção, do tratamento e da divulgação de informações de diferentes tipos, em parceria. Um produto que se destaca, nessas parcerias, é a socialização da informação entre usuários e criadores de conteúdo. Nesse contexto o diálogo é importante, pois são os usuários, ou seja, a sociedade que receberá os serviços e as informações prestadas pelo setor público municipal, portanto, vislumbra-se a necessidade de gestores públicos qualificados em TI.

No entanto, na área de TI, verifica-se que os servidores das prefeituras pesquisadas atingem na média geral 66%, em relação a possuírem ensino médio incompleto e completo. Nesta área nenhum dispõe de pós-graduação. Ressalte-se também que é nesta área que está localizada a maioria dos terceirizados (68%), o que sugere que as prefeituras devam rever suas políticas públicas de inclusão e manutenção de pessoal qualificado nos seus quadros de servidores permanentes.

As ações de capacitação devem ser estruturadas de modo a contribuir para o desenvolvimento e a atualização profissional do servidor, estando em consonância com as demandas institucionais de órgão e das entidades federais. Estas ações podem ser descritas como cursos (presenciais e a distância), treinamentos, grupos de estudo, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos e outras modalidades de capacitação.

O pessoal com ensino médio, incompleto e completo, ocupado na área de gestão financeira também apresenta uma média (51%) intermediária entre a de gestão de pessoas e a de TI. Este dado sugere que as prefeituras verifiquem suas políticas públicas no sentido de aprimorar as qualificações dos seus servidores.

Vale destacar que, o percentual geral de pessoas possuidoras de curso superior (28%) é inferior ao das áreas de gestão de pessoas e a de TI. Dado que a área financeira é de grande relevância para uma administração municipal eficiente e eficaz, convém uma maior presença de profissionais possuidores de curso superior, preferencialmente na área.

4.2 Planejamento e execução da gestão de pessoas

No contexto do planejamento e da execução, a evidência é a de que os grandes municípios são os que detêm os maiores percentuais no que se refere à previsão de realização de concursos públicos para os próximos dois anos. Esse desempenho possivelmente resulta, em especial, da crescente modernização das suas atividades, bem como de fatores como aumento de produtividade via progresso técnico e ações relativas à capacitação tecnológica e gerencial.

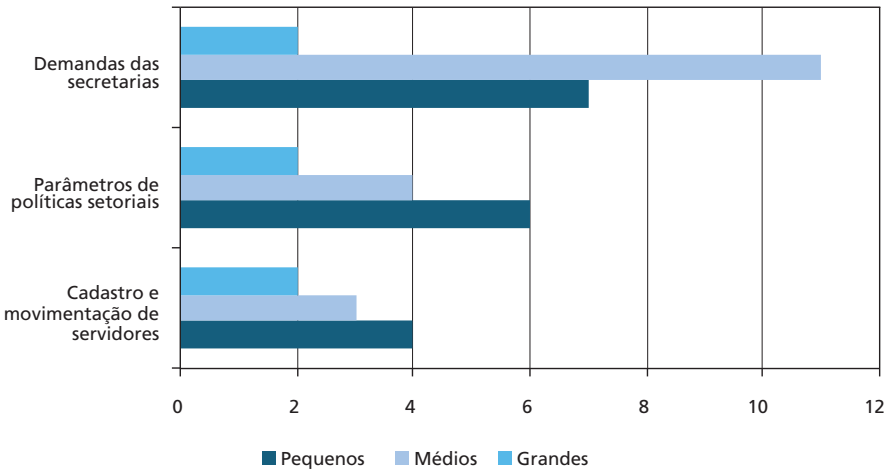
Observa-se também que apenas 38% dos pequenos municípios preveem a realização de concurso público para os próximos dois anos, conforme respostas dos entrevistados. No caso dos pequenos municípios, essa situação aponta as fragilidades e vulnerabilidades de sua base econômica e da sua arrecadação. Essa fragilidade fica patente quando se compara esse percentual com o dos grandes municípios.

A criação de novas vagas nos municípios alagoanos não se centra apenas na questão orçamentária, mas na organização interna e na perspectiva da avaliação processual, na tentativa de estabelecer expectativas, parâmetros e modelos que proporcionem a otimização dos gastos, planos de metas e avaliação do desempenho da ação governamental. Uma das discussões atuais nos municípios alagoanos gira em volta da questão da eficiência na contratação pela administração municipal.

Diante desse cenário, os dados da pesquisa destacam que para a maioria (20) dos municípios da amostra o parâmetro para a criação de novas vagas está centrado na demanda das secretarias, independente do porte. Com isso, sete pequenos municípios, 11 médios e dois grandes consideram as lacunas oriundas das próprias secretarias (gráfico 7).

Pela análise dos dados, percebe-se que a utilização do cadastro e da movimentação de servidores, e dos parâmetros de políticas setoriais são menos incidentes nos médios municípios, mas significantes para os grandes (100%) e razoavelmente significantes para os pequenos municípios (50% e 75%). Nestes últimos, as demandas das secretarias também são bastante consideradas (88%), o que também acontece nos médios (100%) e nos grandes municípios (100%). Ao se comparar os dados, vê-se que são as demandas das secretarias que se sobressaem, embora não se possa afirmar que elas tenham maior peso, o que é passível de ocorrer. O que aparentemente importa menos, dado que tem menor utilização, é o cadastro e a movimentação de servidores. O ideal seria que os parâmetros de políticas setoriais fossem mais utilizados.

GRÁFICO 7
Informações que são consideradas para a criação de novas vagas nas prefeituras
(Em nº de municípios)



Fonte e elaboração dos autores.

No que diz respeito aos Planos de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCRs) a situação observada não é boa. Pelos dados da pesquisa, observa-se que apenas seis municípios da amostra possuem Plano de Cargos e Salários (PCS), sendo que os pequenos municípios estão mais presentes (38%) do que os de tamanho médio (18%). A situação se inverte no PCCR, em que os municípios de

porte médio se sobressaem. Era de se esperar uma participação maior dos municípios de grande porte, mas apenas 50%, ou seja, um deles, possui algum tipo de plano referente a cargos e salários. O que se percebe pelos dados apresentados é o fato de que mesmo os grandes municípios utilizam de forma reduzida PCCR em sua política de pessoal.

A análise desses indicadores de pessoal, por sua vez, também indica o fato de que nos municípios alagoanos existem problemas de qualificação da mão de obra e fragilidades no tocante a cargos e salários. Frise-se que a existência de programas de cargos e salários em uma esfera municipal permite o estímulo à formação de um quadro mais motivado e eficiente em termos de respostas ao atendimento das demandas da sociedade. Tal fato parece que não está sendo considerado com a atenção que merece.

De forma geral, os dados da pesquisa, em relação à existência de PCCR em áreas específicas da prefeitura, não apresentam grandes diferenças em relação ao porte dos municípios.

Vale salientar que PCCR/estatuto – educação e PCCR/estatuto – saúde têm maior presença na política de pessoal dos municípios alagoanos, principalmente para os de porte médio. O PCCR/estatuto – educação e o PCCR/estatuto – saúde estão presentes, respectivamente, em 8 e 9 deles.

Estas informações, provenientes dos dados sobre cargos e salários, sugerem maior atenção dos municípios para com seus servidores. Profissionalizar a máquina pública deveria ser uma das prioridades.

O que ocorre, de maneira genérica, é que alguns municípios utilizam mais de uma forma de vinculação dos seus servidores. As formas de contratação temporária e de prestação de serviços predominam amplamente sobre todos os outros modos de contratos e são usadas por conta das dificuldades recorrentes de contratação de pessoal.

A maior dificuldade apresentada pelos municípios na contratação de pessoal, por questões salariais, está vinculada à área de saúde, em especial os profissionais médicos. Na área de educação, essa dificuldade é quase inexistente. Os pequenos municípios são os que têm maior dificuldade em contratar, e isso vale para todas as categorias profissionais, com menor destaque para os professores.

Engenheiros e arquitetos, advogados, economistas e administradores, contadores, todos enfrentam dificuldades para a sua contratação pelos pequenos municípios, provavelmente em decorrência das fragilidades financeiras destes. Quando não é por conta disso, é porque a municipalidade não sente a necessidade desses profissionais, por falta do que fazer com os seus conhecimentos ou por desconhecimento do que eles são capazes de fazer. Cabe salientar que entre os municípios de pequeno porte pesquisados, vários deles só sobrevivem devido aos repasses de recursos que recebem.

Em consonância com os demais pressupostos, destaque-se ainda que, embora segundo os dados da pesquisa, cerca de 57% dos municípios realizam capacitação para seus funcionários e apenas 38% dos pequenos municípios realizam essa prática, quando a totalidade dos grandes municípios que realizam chega a 100%. Nesse aspecto, tanto os médios (64%) como os grandes estão mais avançados. Outro aspecto a salientar é a baixa programação de cursos, independente da faixa populacional do município, na medida em que apenas 24% dos municípios declararam esta prática.

Em todos os municípios pesquisados foi informado que existem instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários. Por outro lado, é muito reduzido o número de municípios em que existem instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários. Pelos dados coletados na pesquisa, apenas cinco pequenos municípios, sete médios e um grande possuem instrumentos de participação dos municípios que garantem a satisfação e a valorização dos funcionários na prefeitura. Percebe-se, assim, a reduzida incidência de mecanismos que promovam o bem-estar dos servidores municipais. Todavia, 21 municípios, ou seja, todos pertencentes à amostra possuem instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários. Ressalte-se que a valorização de desempenho destes ainda não é uma prática constante nas prefeituras na medida em que apenas quatro dos 21 municípios pesquisados a utiliza.

4.3 Monitoramento e controle da gestão de pessoas

Embora os cidadãos precisem se comunicar com a administração do seu município para expor reclamações ou fazer solicitações, nem sempre dispõem de mídias que atendam a essas suas necessidades de informação/comunicação. Nas prefeituras municipais essas mídias ou serviços podem ser os mais variados, aí incluídos balcões de atendimento, telefones ou aparelhos de fax, *site* na internet, terminais de computador, informativos, caixas de coleta de sugestões e ouvidoria pública.

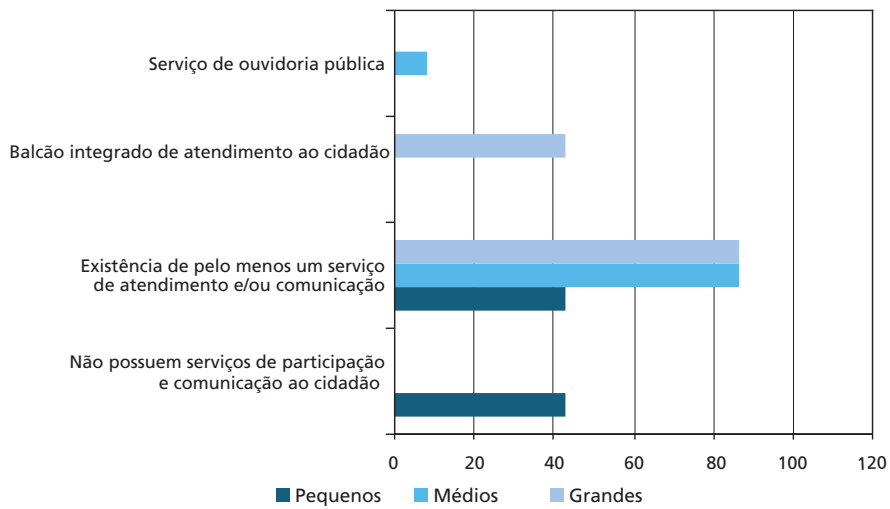
Em relação aos municípios pesquisados contata-se que, naqueles classificados como de pequeno tamanho, os serviços de participação e comunicação com os munícipes só estão presentes em 50%. Uma realidade bem diferente da apresentada pelos médios e grandes municípios, que em sua totalidade declarou os possuir.

Esse estado de coisas também está presente quando se muda o tópico de participação para atendimento. Observa-se que 50% dos pequenos municípios não dispõem deste serviço e que a totalidade dos médios e grandes o possui.

Nos pequenos municípios em função das dificuldades enfrentadas, devido à ausência de muitos serviços, públicos e privados, os cidadãos, notadamente aqueles de menor poder aquisitivo e que demandam bastante das prefeituras, talvez apresentem maiores necessidades quanto a esse tipo de atendimento.

Em nenhuma prefeitura de município de pequeno porte é encontrado um balcão de atendimento integrado, fato que também é verdade para os médios e 50% dos grandes. Isto denota que a maioria das administrações municipais ainda não atentou para a importância de um serviço desse tipo. Apenas 5% dessas administrações, ou seja, um município no total pesquisado, descobriram o papel que pode exercer este tipo de serviço, atendendo o munícipe, informando-o e propiciando-lhe condições para que possa sentir-se cidadão. O gráfico 8 mostra a situação dos instrumentos de atendimento ao cidadão, por grupo de municípios.

GRÁFICO 8
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

No tocante à ouvidoria pública, a situação é bastante precária. Podem ser encontrados serviços desse tipo em apenas 9% dos municípios de porte médio, o que representa apenas 5% do total pesquisado. Grandes e pequenos municípios estão igualados nesse instrumento, ou seja, eles não dispõem de serviços de ouvidoria pública.

Os dados obtidos no estudo levam à constatação de que é necessário um esforço maior para aproximar o cidadão da administração municipal. A existência de serviços de participação e comunicação com o cidadão ou de pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação não significa que o usuário maior deste serviço está sendo servido em suas necessidades específicas. Quando se parte para os serviços integrados via balcão de atendimento o resultado é decepcionante, pois apenas 5% dos municípios possuem este serviço.

Enfatiza-se aqui a necessidade de os municípios executarem esses serviços, não só porque atenderão aos cidadãos em suas demandas, mas porque poderão servir como um meio de recepção de *feedback* que poderá ajudar a melhorar o processo de gestão municipal.

5 GESTÃO DE TI

Nesta seção é apresentado um cenário de TI e faz-se uma análise da gestão da atual situação da gestão de TI nos municípios alagoanos.

Como decorrência do advento da informática e da popularização dos computadores, surgiu na administração pública o conceito de governo eletrônico e os processos ligados a ele, gerando como consequência um fluxo intenso de informações e demandando pessoas capacitadas para sua operacionalização. No Brasil, o programa de governo eletrônico surgiu no governo Fernando Henrique Cardoso, em 2000 (DINIZ *et al.*, 2009).

O governo eletrônico (*e-government*) é ainda um conceito novo, portanto, de difícil detalhamento. Pode-se dizer que:

> Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública (JOIÁ, 2007, p. 1).

Nesse contexto a TI, e como decorrência a sua gestão, tem um papel fundamental. Entenda-se a gestão da tecnologia da informação como o conjunto de atividades e projetos criados com recursos de computação, ou não, objetivando alinhar a TI às estratégias das instituições.

Hoje, com a internet, tem-se o maior e mais conhecido conjunto de redes interligadas, conectando centenas de milhares de redes individuais ao redor do mundo. Este fato não poderia deixar de impactar nas administrações municipais. Para a administração municipal ela trouxe novas possibilidades. Ela abriu uma ampla variedade de oportunidades, que podem ser utilizadas para a troca de informações internamente e para a comunicação externa com empresas e instituições, criando uma ampla plataforma para a aquisição de bens e serviços ou para dirigir importantes processos de gestão. Com tais aplicações, a internet tende a converter-se em expressivo catalisador, tanto do *e-government* como do *e-commerce* e do *e-business* (ABREU, 2006).

O governo eletrônico depende essencialmente da tecnologia da informação. Portanto, a TI nas organizações municipais deve ser bem estruturada para responder aos anseios dos gestores públicos, da sociedade e dos órgãos fiscalizadores, dando assim transparência e tornando pública as ações dos governos municipais. Nesse sentido, o uso da TI, e em especial, o da internet tem um número grande de usuários.

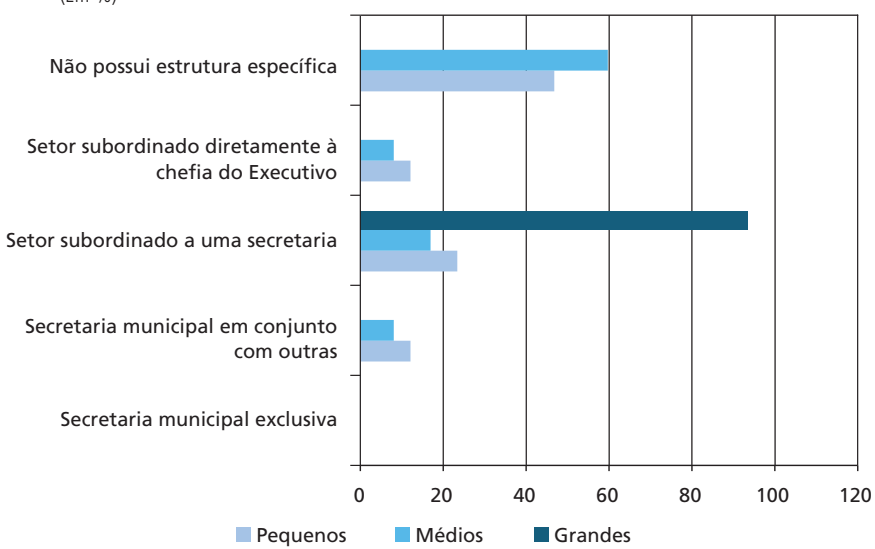
Como vantagens, pode-se enumerar a uniformidade de aplicações que existem em toda a rede, independentemente do local ou do país onde se utilize, os custos reduzidos para acessar a informação e os diversos recursos de informação sobre qualquer assunto, facilitando os processos administrativos dos gestores públicos.

5.1 Aspectos gerais do setor de tecnologia da informação

Com o avanço tecnológico dos computadores e das telecomunicações, tornou-se possível o gerenciamento de enorme quantidade de informações, determinando-se um novo perfil de serviços e provocando mudanças de comportamento nas sociedades. Nos mais diversos poderes públicos o uso da TI tem auxiliado no aumento da eficiência e da eficácia. No âmbito das prefeituras municipais a introdução da TI agilizou serviços e trouxe mais eficiência. Para que essa tecnologia fosse implantada foi necessário, em muitas delas, a adequação da estrutura organizacional.

Nas prefeituras alagoanas pesquisadas, no setor de tecnologia de informação não há uma secretaria exclusiva, e sim, uma subordinada a outra determinada secretaria (48%), ou esta não existe na estrutura organizacional das prefeituras pesquisadas (38%), reforçando mais uma vez a constatação de que essas atividades são terceirizadas e ligadas primordialmente à área da informática, com uso de tecnologia na forma básica e não como forma de gerenciamento de informação. O gráfico 9 mostra o detalhamento da estrutura dos órgãos responsáveis por TI nas prefeituras estudadas.

GRÁFICO 9
Estrutura dos órgãos responsáveis pela tecnologia de informação nas prefeituras municipais
(Em %)



Fonte e elaboração dos autores.

Nos dados obtidos nas prefeituras, pode-se observar que as atividades de informática são terceirizadas nas três categorias de municípios pesquisados e que todas mantêm parceria com o governo federal. Destacam-se os municípios classificados como grandes, que realizam parcerias com os governos federal e estadual e/ou municípios e consórcios. O destaque é para a parceria com o governo federal (100%).

Pode-se verificar ainda, conforme dados obtidos, que os pequenos e os médios municípios não realizam parcerias com outros municípios ou com consórcios. Neste sentido, além das parcerias entre os setores públicos, é importante destacar que, neste ambiente de severa dificuldade de financiamento estatal, a parceria com o setor privado começa a se desenvolver e pode ser uma alternativa para as prefeituras municipais. Destaque-se que a PPP é uma modalidade de delegação de atividades, que tradicionalmente são executadas pelo setor público e que passam para a esfera de ação do setor privado. Pode ser uma boa alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos.

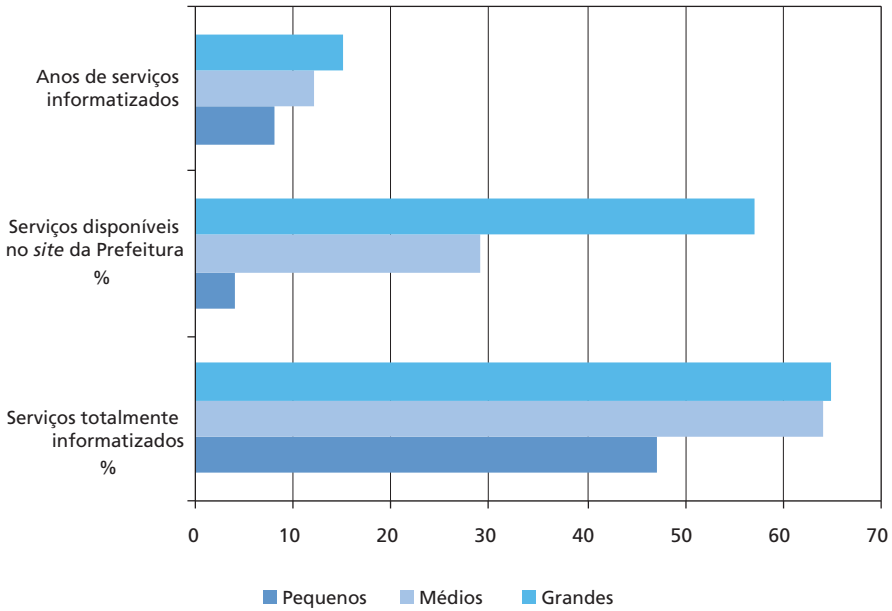
5.2 Planejamento e execução no setor de TI

Nos municípios classificados como pequenos, conforme observado nos dados da pesquisa utilizada para este trabalho, não existe planejamento quanto à segurança de dados e isso é preocupante. Pouca ou nenhuma segurança deixa as administrações municipais vulneráveis, principalmente devido à existência de dados sigilosos que se vazados podem afetar a administração e a vida dos cidadãos.

Nos municípios pesquisados, verifica-se que apenas naqueles classificados como grandes um percentual maior mantém uma política de atualização de *hardware* e *software* (com média de 50% cada, respectivamente), com capacitação de pessoal e infraestrutura de redes e segurança com estes índices. Frise-se que esses 50% representam quantitativamente apenas um município. Quantitativamente os municípios de porte médio têm maior presença (2), embora percentualmente isso represente apenas 18%.

Porém, são os pequenos municípios que se apresentam mais fragilizados neste ponto. Como não existe planejamento de atualização ou programa de gerenciamento das informações, isso pode tornar-se um grande problema na gestão dos recursos e na disponibilização de informações para a população ou para a própria gestão pública, em razão das políticas públicas e do uso intensivo do governo eletrônico. Os indicadores de serviços informatizados, disponíveis na internet, e a experiência da prefeitura na sua provisão mostram essas fragilidades (gráfico 10).

GRÁFICO 10
Indicadores de serviços informatizados, disponíveis na internet, e experiência das prefeituras em anos de utilização de serviços informatizados



Fonte e elaboração dos autores.

Vale mencionar neste trabalho as novas políticas públicas, como a do "governo eletrônico" que visa fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, via meio eletrônico, por intermédio de órgãos públicos, a qualquer momento, e local ao cidadão. Como será um modo de agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública, é importante que as prefeituras de Alagoas estejam preparadas para atender seus cidadãos com a tecnologia adequada, além de participar de forma eficiente do processo de tornar público as suas contas, a participação em processos licitatórios e outras atividades cada vez mais dependentes da informática e das novas TIs. Devido às novas necessidades que foram criadas, com o uso destas tecnologias, os municípios precisarão se adequar disponibilizando as mídias necessárias.

Dos municípios pesquisados em Alagoas, 66% apresentam serviços totalmente informatizados para a população e outros setores/órgãos públicos (gráfico 10). Deve-se atentar para o fato de que os grandes municípios estão, em média, informatizados há 15 anos.

Entretanto, no *site* das prefeituras, apenas 34% disponibilizam serviços, o que deve ser reavaliado devido ao potencial da internet e à necessidade de transparência junto à população, principalmente nos pequenos municípios onde este índice é de somente 3,6%. Ressalta-se aqui a sua importância na gestão pública, visto que, com

o uso adequado da internet e da informática, tem-se a aplicação da TI no aprofundamento da reforma da administração pública, nos aspectos de melhoria da prestação de serviços, de acesso a informações, de redução de custos e de controle social.

TABELA 9
Indicadores de infraestrutura de informática das prefeituras
(Em %)

Faixa populacional	Porcentagem de computadores com acesso à internet	Computadores em rede (local)			
		Todos os computadores	Todos os computadores de algumas secretarias	Parte dos computadores de todas as secretarias	Parte dos computadores de algumas secretarias
Pequenos	66,5	–	14,3	14,3	57,1
Médios	98,2	20,0	10,0	20,0	50,0
Grandes	95,0	100	–	–	–
Total	**–**	**42,0**	**8,5**	**12,0**	**37,5**

Fonte e elaboração dos autores.

Constata-se que, no geral, todas as prefeituras possuem acesso à internet, com destaque para os municípios classificados como médios (98,2%). O que se constata também é uma distribuição deste acesso entre as secretarias, o que significa a distribuição da informação entre os setores das prefeituras pesquisadas. No entanto, deve-se ressaltar a importância de uma política pública de planejamento de segurança de dados e de qualificação dos servidores envolvidos no processo de gerenciamento de tecnologias e de informação das prefeituras, o que, como visto anteriormente, apresenta-se ainda de forma falha.

A interoperatividade entre os diversos órgãos da administração pública, sem a qual não é possível atingir estágios mais avançados de *e-governo*, depende de investimentos consideráveis na modernização administrativa de estados e municípios. Isto pressupõe não apenas informatização de procedimentos, mas, sobretudo, treinamento e qualificação profissional dos servidores. Estes desafios, embora imensos, precisam ser superados para a viabilização cada vez maior do desenvolvimento do *e-governo* no país. Os indicadores aqui postos ressaltam a importância de políticas públicas direcionadas ao uso e ao manejo adequado das novas tecnologias para uma forma de gestão pública eficiente e que leve à sociedade informação, transparência e agilidade na prestação dos serviços públicos.

6 RESULTADOS GERAIS

Nesta seção se faz, de forma genérica, uma discussão dos resultados da pesquisa sobre o atual estado da gestão municipal em vários municípios alagoanos, aponta-se algumas deficiências desta gestão e sugere-se algumas ações que possam fortalecê-la.

O estado atual da gestão pública municipal alagoana mostra altos e baixos descompassos se forem levadas em conta as assimetrias existentes entre os três grandes grupos de municípios. É possível se ver em algumas situações, como tempo médio de defasagem da PGV e do cadastro do IPTU, que os pequenos municípios estão em vantagem sobre os médios e os grandes, porém em clara desvantagem quanto à legislação do ISSQN. É praticamente nesse item que os pequenos se sobressaem, em relação aos médios e aos grandes. Na maioria dos outros itens eles estão distanciados dos grandes municípios.

Observa-se, entretanto que em relação aos médios municípios, os pequenos conseguem aproximar seus percentuais, ou até mesmo superá-los em algumas áreas. É o caso, por exemplo, do percentual de pessoas com escolaridade superior, completa e incompleta, na área de gestão financeira, neste caso 30% *versus* 18%. Porém são situações pontuais e que não revelam tendências.

O que se observou foi a existência de assimetrias de forma esparsa. Em algumas poucas situações, pode-se ver os pequenos municípios se sobressaindo, mas sem causar impacto no todo. Em muitas situações, os médios municípios se aproximando dos grandes, ou mesmo superando-os, e em outras, estes claramente em vantagem. Não existe uma lógica que ordene as três categorias. Isso dificulta a análise e a conduz para o caminho qualitativo, em que apenas se pode descrever o fenômeno e tentar explicar possíveis razões para sua ocorrência.

Talvez esta situação decorra do fato de que existe uma heterogeneidade muito grande, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, com municípios muito pobres próximos da capital e municípios com maior poder econômico, porém bem distantes da sede do Poder Executivo estadual. Este fato acontece também com os índices educacionais, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros indicadores, sejam socioeconômicos ou não.

Constatou-se que a maioria dos municípios alagoanos está situada na faixa daqueles considerados pequenos. Para eles, as dificuldades estão relacionadas aos baixos índices de escolaridade, de renda *per capita*, de produção, de baixa captação de recursos para investimento etc. Aliado a isso, muitas vezes os investimentos feitos pelas suas municipalidades não são direcionados para áreas verdadeiramente carentes, mas sim para aquelas onde possa fornecer maior visibilidade da gestão. Esse fenômeno não é específico dos pequenos municípios, ocorre também nos médios e nos grandes.

Apesar das diferenças existentes nos três grupos de municípios, os dados da pesquisa não mostram a existência de tendências ou de modelos de gestão que possam ser atribuídos especificamente a um determinado grupo. O que se observa é que na maior parte das vezes os pequenos estão ainda atrás dos maiores, em termos de percentuais quanto à existência de determinadas características,

mecanismos ou ações. Sobressaem-se apenas alguns casos pontuais, dignos de nota, como clara diferenciação.

Pode ser citada neste trabalho a estruturação do órgão responsável pela gestão financeira. Na quase totalidade dos grandes e dos médios municípios, é uma secretaria exclusiva, o que não ocorre nos pequenos, talvez por contenção de despesas ou por o município não comportar ainda este tipo de divisão. Nesse caso as atribuições são compartilhadas com outra secretaria. Ainda na área de gestão financeira, especificamente na forma como enfrentam seus problemas de déficit orçamentário, os pequenos e os médios recorrem a mais opções, provavelmente porque precisam a todo custo resolver seus problemas de caixa e buscam recursos onde eles possam existir. Os grandes, com maior folga financeira, recorrem a menos expedientes. Mas são diferenças apenas pontuais.

Na área de gestão de pessoas, a maioria absoluta dos pequenos e dos médios municípios tem essa área não como secretaria, mas sim como uma área subordinada a outra secretaria, que pode englobar várias áreas, enquanto os grandes municípios dividem-se em relação ao modo como utilizam essa opção e meros 9% dos municípios de médio porte adotam a secretaria única. Na área de TI os três grupos distribuem-se, sem um padrão, pelas várias possibilidades apresentadas, exclusive a secretaria específica.

Notou-se no estudo realizado a existência de algumas fragilidades. Uma das fragilidades encontradas nas prefeituras se relaciona à utilização de serviços externos de contabilidade com dependência extremada a eles no tocante ao controle da informação. É possível se encontrar casos de prefeituras cujos funcionários precisam recorrer a esses escritórios para obter informações que deveriam estar armazenadas nas próprias prefeituras. Prefeituras de pequeno porte, às vezes por falta de recursos para montar estruturas mais sofisticadas de controle financeiro, recorrem a esses escritórios e terminam tornando-se seus reféns em relação à disponibilidade de informações que podem ser cruciais para o processo de tomada de decisão. Por outro lado, notou-se também durante o processo de coleta de dados que em algumas situações os gestores financeiros não dominam da forma desejável a área sob sua responsabilidade e entregam o controle da informação para esses escritórios.

Isso leva a outro problema também detectado, principalmente nos pequenos municípios, que é a falta de qualificação de pessoal. Isso pode ser visto pelos baixos percentuais de programas de treinamento e qualificação. Paradoxalmente, nos municípios em que há maior investimento com treinamento e capacitação de servidores, a utilização de serviços externos não é menor.

A solução pode ser a criação de mecanismos, e aqui não existe receita para isto. Eles devem ser desenvolvidos caso a caso, para que os dados financeiros permanentemente estejam sob o controle da prefeitura, com dados armazenados e de fácil acesso no local onde funciona a administração.

Outra das fragilidades encontradas e que merece aqui ser abordada é a defasagem na atualização nas bases de dados da PGV e do ISSQN. Sabe-se que a atualização dessa base de dados é crucial para o recolhimento de impostos. Não é um problema fácil de resolver, porque envolve custos, atenção dos gestores para os detalhes quanto aos prazos de atualização e, muitas vezes, vontade política. Talvez esteja faltando um estudo genérico de algum órgão que assessore as prefeituras e que demonstre quais as perdas e os ganhos decorrentes da defasagem/atualização, que motivem os gestores a serem mais ágeis quanto a essa atualização.

Uma outra fragilidade refere-se à realização e à utilização das demandas das secretarias municipais como parâmetros para a criação de novas vagas. Apesar de a informação ser um tanto vaga, e não detalhar com maior profundidade o que significam essas demandas, a princípio sugere falta de planejamento de necessidades de recursos humanos, o que pode ser uma falta grave, além de criar condições para o inchamento dos quadros de pessoal, um fenômeno que costuma ocorrer na administração pública. A solução para isso é um estudo das reais necessidades de pessoal por área, o que pode detectar escassez ou excesso de pessoas e recomendar redistribuição de funcionários para áreas mais carentes.

Além dessas fragilidades citadas, pode-se ainda incluir a baixa atualização de *hardware* e *software* e o pouco investimento na capacitação de pessoal e de infraestrutura de redes e de segurança. A rápida expansão da informática, com o surgimento de novos sistemas, e os processos e os equipamentos ficando defasados cada vez mais rápido têm criado um problema de ordem financeira para as instituições públicas. A solução para manter-se operacional, mesmo com equipamentos ultrapassados, passa talvez pela adesão ao *software* livre. O governo federal é um incentivador deste e já mantém um portal dedicado ao tema. Sugere-se que as prefeituras estudem a adesão ao *software* livre.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou diagnosticar e analisar o atual estado da gestão municipal em vários municípios alagoanos com o intuito de oferecer subsídios para o fortalecimento institucional e melhor qualificar as administrações municipais. Os dados utilizados foram resultantes de uma coleta realizada em uma amostra representativa de 21 dos 102 municípios alagoanos. Os municípios da amostra foram agregados em três categorias, pequenos, médios e grandes, a partir de critérios populacionais e dos PIBs *per capita* municipal e estadual. Com isso buscou-se obter uma radiografia do funcionamento atual da gestão municipal das unidades amostrais pesquisadas que sirva de indicador da realidade dos municípios de todo o estado de Alagoas.

Para fins de estudo e análise, os dados foram organizados em quatro grandes blocos: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e

gestão de tecnologia de informação. Em cada um dos blocos buscou-se tratar dos aspectos gerais do tópico, o planejamento e a execução e o monitoramento e o controle exercido pelos cidadãos.

Como já citado anteriormente, foram observadas, de forma esparsa, algumas assimetrias e heterogeneidade muito grande, do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Talvez por conta disso não se detectou tendências ou modelos de gestão para determinados grupos. O que se observou foi em grande parte das vezes os pequenos municípios ainda distantes dos de maior porte em termos de posse e utilização de mecanismos mais aprimorados de gestão municipal.

Essas constatações permeiam todos os resultados da pesquisa. Constatou-se a existência de percentuais diferentes para cada grupo, em cada indagação feita, mas sem indicar clara diferenciação na forma de condução da administração municipal. Em alguns pontos os grandes municípios estão à frente, em outros eles se tornam semelhantes aos médios ou até são superados, distanciando-se apenas dos pequenos.

Isto conduz à conclusão de que não se pode afirmar que cada grupo possui características administrativas próprias e segue determinada tendência. Se isto é bom ou não os dados não permitem responder. Para isso é necessário uma investigação de cunho mais profundo que procure buscar razões e não apenas identificar ou diagnosticar situações.

A pesquisa cujos dados se utilizou neste trabalho mostrou, no entanto, que as prefeituras têm procurado se adaptar e acompanhar os novos tempos e as práticas da nova administração pública, como: possuir pessoal com maior grau de escolaridade, dispor de equipamentos informatizados, conexão com a internet etc. Porém áreas como empoderamento e *accountability* ainda precisam avançar mais. Essa é uma constatação que se aplica aos três grupos de municípios estudados.

Todas as constatações, porém, são de ordem descritiva, dado que a pesquisa que forneceu os dados para este trabalho foi de cunho exploratório e não responde a questões como: Por que tais fatos acontecem? Quais as reais causas? O que pode ser feito para alterar o atual quadro?

Uma das limitações da pesquisa foi ter-se concentrado na coleta de dados categóricos, limitando-se à contagem da frequência das várias situações investigadas. Apesar da riqueza dos dados coletados a análise não permitiu se avançar além de uma interpretação qualitativa, não sendo possível se responder as questões colocadas no parágrafo anterior. Para se obter essas respostas, é recomendável que se façam mais investigações, com foco causal, ou, dado que a pesquisa provavelmente foi a primeira radiografia que se fez sobre a administração municipal, com tal amplitude no país, se fazer novos estudos, de cunho longitudinal, para comparar situações e se poder identificar avanços ou retrocessos.

REFERÊNCIAS

ABREU, N. R. **Comunidades virtuais como fonte de informações para estratégias mercadológicas**: o caso do setor de turismo. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006. 233 p.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do estado em âmbito local. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). **Balanço geral de Alagoas 2009**. Maceió, 2009. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2010.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas (SEPLAN). **Anuário estatístico de Alagoas – 2005**. Maceió, 2005.

BORGES, K. A. V. A gestão urbana e as tecnologias de informação e comunicação. **Informática Pública**, n. 2, 2000.

BRANT, A. G. C. *et al*. Vinte anos da Constituição Federal sob o olhar da consultoria jurídica do Ibam. **Revista de Administração Municipal**, n. 268, p. 23-39, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1988.

DINIZ, E. H. *et al*. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 1995-1996**. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm>. Acesso em: 30 jun. 2010.

_____. **Contagem da População 2007**. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Delmiro Gouveia, Alagoas – AL**. Rio de Janeiro, 2008a. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/alagoas/delmirogouveia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2010.

_____. **Marechal Deodoro, Alagoas – AL**. Rio de Janeiro, 2008b. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/alagoas/marechaldeodoro.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2010.

_____. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=al>. Acesso em: 30 jun. 2010.

JOIÁ, L. A. **O que é governo eletrônico**. Disponível em: <http://www. ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp>. Acesso em: 27 abr. 2007.

MELLO, D. L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.

OLIVEIRA, T. S. M.; REZENDE, D. A. Análise das variáveis culturais da gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública. **Revista de Negócios**, v. 12, n. 3, p. 45-61, 2007.

PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, 1997.

VIEIRA, R. S. **Metodologia aplicada para a seleção dos municípios**. Comunicação ao Grupo Gestão Municipal via yahoogrupos em 21 set. 2009.

ANEXO

BOX 1
Meso e microrregiões do estado de Alagoas com seus respectivos municípios

Mesorregião do Agreste Alagoano
Microrregião de Arapiraca – Arapiraca, Campo Grande, Coité do Noia, Craíbas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, São Sebastião e Taquarana.
Microrregião de Palmeira dos Índios – Belém, Cacimbinhas, Estrela de Alagoas, Igaci, Maribondo, Mar Vermelho, Minador do Negrão, Palmeira dos Índios, Paulo Jacinto, Quebrângulo e Tanque d'Arca.
Microrregião de Traipu – Traipu, Olho d'Água Grande e São Brás.
Mesorregião do Leste Alagoano
Microrregião do Litoral Norte Alagoano – Japaratinga, Maragogi, Passo de Camaragibe, Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres.
Microrregião de Maceió – Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Maceió, Marechal Deodoro, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba.
Microrregião da Mata Alagoana – Atalaia, Branquinha, Cajueiro, Campestre, Capela, Colônia Leopoldina, Flexeiras, Jacuípe, Joaquim Gomes, Jundiá, Matriz de Camaragibe, Messias, Murici, Novo Lino, Porto Calvo e São Luís do Quitunde.
Microrregião de Penedo – Feliz Deserto, Igreja Nova, Penedo, Piaçabuçu e Porto Real do Colégio.
Microrregião de São Miguel dos Campos – Anadia, Boca da Mata, Campo Alegre, Coruripe, Jequiá da Praia, Junqueiro, Roteiro, São Miguel dos Campos e Teotônio Vilela.
Microrregião Serrana dos Quilombos – Chã Preta, Ibateguara, Pindoba, Santana do Mundaú, São José da Laje, União dos Palmares e Viçosa.
Mesorregião do Sertão Alagoano
Microrregião Alagoana do Sertão do São Francisco – Delmiro Gouveia, Olho d'Água do Casado e Piranhas.
Microrregião de Batalha – Batalha, Belo Monte, Jacaré dos Homens, Jaramataia, Major Isidoro, Monteirópolis, Olho d'Água das Flores e Olivença.
Microrregião de Santana do Ipanema – Carneiros, Dois Riachos, Maravilha, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira.
Serrana do Sertão Alagoano – Água Branca, Canapi, Inhapi, Mata Grande e Pariconha.

Fonte: IBGE (1997).
Elaboração dos autores.

CAPÍTULO 7

CONTINUIDADE E MUDANÇA NO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL NO ESTADO DO PARÁ

José Tarcísio Alves Ribeiro[*]
Josep Pont Vidal[**]
Mirian da Silva Salomão[***]
João Augusto Pereira Neto[****]
Rosiany Miranda[***]
Fabio Araújo Fernandes[***]

1 INTRODUÇÃO

O estado do Pará possui uma população de 7.321.493 habitantes (IBGE, 2003),[1] distribuída em um total de 144 municípios. O estado se caracteriza pela grande quantidade de municípios de tamanho médio, entre 20 mil e 100 mil habitantes, somando um total de 84. Seguido em número, os municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes, são 49. No que se refere aos municípios grandes, maiores de 100 mil habitantes, existem no total dez, embora entre estes se destaque a capital do estado, Belém, com 1.428.368 (IBGE, 2007). Contudo, analisam-se estes municípios a partir do parâmetro da renda *per capita*, apenas 21 têm renda *per capita* superior à média do estado, já por si só, baixa (renda *per capita* do estado do Pará). Este fato mostra o baixo nível de desenvolvimento econômico da maioria dos municípios. Também neste aspecto, aparecem diferenças substanciais entre o tamanho dos municípios e a renda *per capita*. Enquanto nos municípios pequenos apenas seis se encontram acima da média do estado, dez representam os 12,2%, este número aumenta rapidamente com os municípios médios, ao ser 12 os que ultrapassam a média *per capita* do Estado, representando 14,2%. Os municípios maiores de 100 mil habitantes exigem estudo mais específico. Sobre estes, cinco têm população que oscila entre 100 mil e 160 mil habitantes:

[*] Diretor de Estatística e Tecnologia da Informação no Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP).

[**] Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA) e bolsista do Programa de Apoio a Redes de Pesquisas (ProRedes) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais de (Dirur) do Ipea.

[***] Bolsista do ProRedes na Dirur/Ipea.

[****] Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra) e bolsista do ProRedes na Dirur/Ipea.

1. Os dados que se expõem à continuação se encontram no Sistema de Informação do Estado (SIE) de 2006. Esses dados básicos utilizados no projeto para a estratificação populacional não interferem na estratificação dos municípios referidos no ano 2000.

o município de Castanhal com 158.462; o município de Santarém com 276.074; e o município de Ananindeua com 498.095 habitantes (IBGE, 2007). A capital Belém ultrapassa o número de 1.500.000 habitantes (2010).

Contudo, a classificação dos municípios a partir destes três grandes grupos de população, pequenos, médios e grandes, reclama por estudos mais precisos que contemplem estratificações mais precisas. Como exemplo, cabe mencionar que entre os municípios médios, os que correspondem a 10 mil e 50 mil habitantes somam 100 e os com 50 mil a 100 mil somam um total de 19 (IBGE, 2007). Para esta variável proposta haveria que somar outra que contemple não apenas o número de habitantes, como também a tipologia de município – percentual da população rural e urbana, *clusters* minero-metalúrgico ou agropecuário, agrovila, *company town*.

Uma das características das cidades da região da Amazônia é o fato de uma parte da população ser considerada rural e outra ser considerada urbana.

Como característica específica da distribuição populacional da Amazônia, destaca-se a disseminação em extensas áreas pouco povoadas, distantes geograficamente dos núcleos urbanos e sedes administrativas e em consequência com poucos ou inexistentes serviços públicos e sociais. A população rural foi mais numerosa até o fim da década de 1980. A partir desse período, a população urbana foi crescendo constantemente até alcançar os 78,2% no fim de 2010 IDESP; Sistema Informação Estado, SIE, 2010).

Essas propostas obedecem a necessidade de compreender o fortalecimento institucional e as demandas políticas, sociais e institucionais a partir de perspectivas muito diferentes, segundo a estratificação que corresponda à atividade principal do município, posto que o perfil institucional deste depende também das atividades econômicas principais, por exemplo, a especificidade das *company towns* (tabela 1).

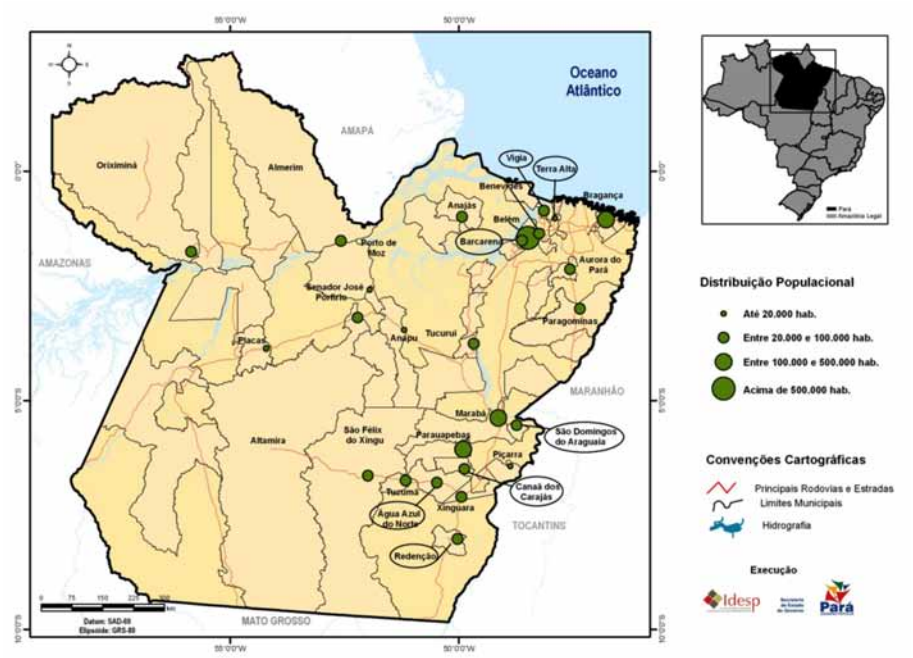
TABELA 1
Descrição do estrato municipal no estado do Pará

UF[1]	Até 20 mil habitantes		Entre 20 mil e 100 mil habitantes		Entre 100 mil e 500 mil habitantes		Acima de 500 mil habitantes	
	PIB *per capita* abaixo do estado	PIB *per capita* acima do estado	PIB *per capita* abaixo do estado	PIB *per capita* acima do estado	PIB *per capita* abaixo do estado	PIB *per capita* acima do estado	PIB *per capita* abaixo do estado	PIB *per capita* acima do estado
PA	43	6	72	12	7	2		1

Fonte: Pesquisa de campo.
Nota: [1]Unidade da Federação.
[2] Produto interno bruto.

Finalmente, um dado não menos importante do estado do Pará constitui as enormes distâncias das sedes municipais da capital, Belém, e nos municípios a distância entre a sede municipal e o extremo municipal, como é o caso do município de Altamira, no qual a sede se encontra a mais de 700 quilômetros do perímetro municipal (mapa 1).

MAPA 1
Municípios selecionados para a amostra, segundo a faixa populacional



Fonte: IDESP

A renda média *per capita* (IBGE, 2003) situa-se entre R$ 70,00 e R$ 205,00. Especialmente entre os municípios pequenos que são municípios recentes, cuja média de instalação é de 14 anos. Uma característica importante do estado é sua extensão territorial, cujas distâncias entre os municípios e a capital estão entre 490 km e 530 km.

Como dado significativo, cabe mencionar que apenas três municípios possuem PIB *per capita* superior aos R$ 30 mil (IBGE, 2007), sendo dois dos quais *clusters* minero-metalúrgicos e um centro industrial metalúrgico: Canaã dos Carajás: R$ 50.448,1; Parauapebas: R$ 31.319,85 e Barcarena: R$ 46.851, respectivamente. Por outro lado, grande maioria dos municípios possui PIB *per capita* que oscila entre R$ 1.400 (Jacareacanga) e R$ 3 mil, em torno de 90% dos municípios restantes.

TABELA 2
Descrição da amostra por estrato

Estrato	**Total de municípios no estrato**	**Total de municípios amostrados**	Renda *per capita* (média, em R$ 2.000)	Distância média dos municípios à capital do estado (Km)	Tempo médio de instalação dos municípios (anos)
1	**4**	**2**	133,34	529,54	15
2	**2**	**2**	138,42	530,55	13
3	**7**	**2**	70,06	533,61	117
4	**12**	**4**	203,98	484,03	39
5	**1**	**0**	0,00	0,00	0,00
6	**2**	**2**	205,04	487,46	59
7	**0**	**0**	0,00	0,00	0,00
8	**1**	**0**	0,00	0,00	0,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ipeadata.

Como elemento mais significativo no estudo empírico no estado do Pará, considera-se necessário mencionar que somente 12 municípios, de um total de 29 que constavam na amostra original proposta, enviaram os questionários respondidos. Ressalta-se que foram visitadas com antecedência todas as prefeituras dos 29 municípios, estabelecendo contato prévio – telefônico, *e-mail* e envio prévio de questionários, agendando telefonicamente o dia da visita da equipe de pesquisa do IDESP, com os chefes de gabinete e os secretários. Ainda assim, apenas 12 enviaram os questionários preenchidos, e em três casos com algumas perguntas sem responder. Como hipótese se estabelece que no caso do estado do Pará, dispor de mais tempo para a pesquisa empírica poderia trazer resultados quantitativos mais confiáveis.

As diferentes equipes enviadas nas datas acertadas foram bem recebidas pelos representantes das prefeituras, chefes de gabinete e secretários. Após informação e explicação prévia da importância da pesquisa para o fortalecimento institucional, e da explicação das respectivas questões, informou-se da necessidade do compromisso para enviar em data marcada – normalmente se estabeleceu um período entre 7 e 10 dias, embora dadas as circunstâncias, aceitou-se que algumas prefeituras enviaram os questionários devidamente preenchidos com várias semanas de atraso. Entretanto, apesar da insistência, por telefone e *e-mail*, ou inclusive de visitas repetidas e personalizadas por parte dos pesquisadores nas prefeituras próximas à cidade de Belém, muitos questionários não foram enviados para o endereço indicado, perderam-se na burocracia municipal das prefeituras, ou foram tratados como instrumentos não relevantes para a gestão municipal. Em alguns casos, apesar da insistência, e da visita dos pesquisadores, a resposta da secretária do chefe de gabinete era: "ele está doente", quando em realidade se comprovou que o chefe estava tratando de outros assuntos na prefeitura.

Em outras ocasiões, os pesquisados eram novamente acolhidos, recebendo promessas sobre o envio de questionários devidamente preenchidos em uma data marcada, mas apesar disso, os questionários nunca foram enviados de volta ao IDESP.

Para superar esta situação, a equipe tomou a decisão de convocar as associações de municípios. Para isso, realizou-se uma reunião com o presidente da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP), e os representantes das associações que a compõem, estando presentes: Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (Amam), Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins (AMAT), Associação dos Municípios da Calha Norte (Amucan), Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belém (Ambel), Associação dos Municípios no Nordeste Paraense (AMUNEP), Associação das Rodovias Transamazônica Santarém/Cuiabá e região do Oeste do Pará (AMUT), Consórcio Integrado de Municípios Paraense (COIMP), Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal (Codesei). Apesar das intenções manifestadas pelos representantes no princípio, os resultados não foram os esperados.

Na reunião, foi apresentado breve resumo da pesquisa, a parceria entre Ipea e IDESP e o destaque da importância e da necessidade de apoio da FAMEP, sem a qual teria poucas possibilidades de alcançar seus objetivos. Diante desta explicação, a FAMEP e suas respectivas associações demonstraram total interesse em apoiar a pesquisa, por sua grande relevância para os municípios com relação à construção de um diagnóstico capaz de auxiliar a gestão municipal quanto à otimização de recursos, ao planejamento e à capacitação técnica de funcionários em um momento de crise generalizada. Os representantes das associações ressaltaram que os gestores municipais já vinham sentido a necessidade de uma pesquisa como esta há bastante tempo, porém, a carência de recursos financeiros se constituía o principal entrave para sua concretização.

Uma primeira hipótese explicativa sobre o baixo nível das respostas obtidas nos questionários é que os municípios que enviaram os questionários devidamente respondidos e nos prazos indicados, são os municípios nos quais se observam melhor planificação da gestão pública e que, portanto, tendem a certa excelência no nível organizacional.

Em *nível metodológico*, os dados obtidos geram um problema de diagnóstico representativo e de interpretação da situação da gestão municipal no estado do Pará. Um exemplo surge com a avaliação de municípios considerados "grandes", dispondo apenas de um questionário preenchido, o que comporta o risco e a dificuldade de poder oferecer tendências neste tipo de município. Pelas razões expostas, torna-se difícil estabelecer percentuais que indiquem tendências para todo o estado, quando talvez seria melhor falar quase de "caso concreto".

TABELA 3
Descrição do estrato municipal

Estrato municipal	População	PIB *per capita* em relação à média estadual
1. Pequenos e menos produtivos	Até 20 mil habitantes	Menor
2. Pequenos e mais produtivos	Até 20 mil habitantes	Maior
3. Médios e menos produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Menor
4. Médios e mais produtivos	De 20 mil a 100 mil habitantes	Maior
5. Grandes e menos produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Menor
6. Grandes e mais produtivos	De 100 mil a 500 mil habitantes	Maior
7. Muito grandes e menos produtivos	Mais de 500 mil habitantes	Menor
8. Muito grandes e mais produtivos	Mais de 500 mil habitantes	Maior

Fonte: Pesquisa de campo.

Como já se mencionou, um fato que prejudica os resultados é o universo da pesquisa, calculado inicialmente com 29 prefeituras e sobre as quais se receberam 12 questionários preenchidos. A renda média dos pequenos municípios está entre R$ 130,00 e R$ 140,00 (valor de 2000). Esta renda oscila entre os municípios médios situando-se entre R$ 70,00 e um pouco mais de R$ 200,00. Nos municípios grandes, a renda *per capita* é sensivelmente superior. Com relação à distância média dos municípios, os pequenos são os que estão mais afastados da capital, enquanto os médios e os grandes situam-se mais próximos de Belém. É importante assinalar que a distância não significa necessariamente as horas de viagem, visto que em algumas ocasiões o acesso a alguns municípios é possível apenas por via aérea ou fluvial. Considera-se importante mencionar que as equipes que viajaram em carro permaneceram imobilizadas de 4 a 8 horas em algumas estradas devido às interrupções causadas por conflitos fundiários. Finalmente, os municípios menores são os de criação mais recente, enquanto a antiguidade dos médios aumenta consideravelmente. A seguir, será feita a análise das áreas da gestão municipal.

2 BLOCO A: GESTÃO FINANCEIRA

Nos municípios pequenos, a gestão financeira divide-se entre diferentes órgãos – secretaria municipal em conjunto com outras, subordinada ao executivo –, destacando-se em alguns casos como uma secretaria municipal exclusiva. Esta situação varia muito nos municípios médios, nos quais a gestão financeira possui uma secretaria exclusiva, o que pode indicar maior complexidade e especialização de tarefas. Finalmente, na única prefeitura considerada grande – maior de 100 mil habitantes – a secretaria municipal atua também em conjunto com outras, embora seja importante ressaltar que se trata de um único caso analisado.

TABELA 4
Estrutura do órgão responsável pela gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	40,00	20,00	20,00	20,00	_
Médios	100,00	_	_	_	_
Grandes	_	100,00	_	_	_
Total	**66,67**	**16,67**	**8,33**	**8,33**	_

Fonte: Pesquisa de campo.

Praticamente todo tipo de prefeituras tem uma parte importante dos serviços de contabilidade externalizados, alcançando 80% nos municípios pequenos e 100% nos municípios grandes. A terceirização também é observada de forma transversal, destacando os municípios grandes com mais de 60%. A informação está em grande medida informatizada, destacando-se as prefeituras médias com mais de 90%. Entretanto, a formação de funcionários para revolver os problemas informáticos adequadamente, ainda é precária, somente o município considerado grande oferece programas de treinamento. O nível nos municípios pequenos é muito baixo (20%).

Nos municípios pequenos, os processos de informatização variam muito segundo o município, embora prepondere a informatização nos aspectos referentes à arrecadação dos tributos. Os municípios médios mostram uma tendência à informatização de todos os processos de gestão financeira, predominando, entretanto, os processos de arrecadação dos tributos e a contabilidade – balancetes e balanços.

TABELA 5
Aspectos estruturais da área de gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios com serviços externos de contabilidade	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para seus funcionários
Pequenos	80,00	37,50	72,00	20,00
Médios	83,33	37,50	93,33	33,33
Grandes	100,00	62,50	80,00	100,00
Total	**83,33**	**–**	**–**	**33,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do Plano Plurianual (PPA), elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e do cadastro de empresas e autônomos.
[2] Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

Em relação ao planejamento e à execução, a realização de estudos socioeconômicos varia em cada tipo de prefeitura, manifestando-se em mais de 33% nos municípios médios, e sendo 100% no município considerado grande. Entre as prefeituras médias, a realização de estudos socioeconômicos varia, apontando algumas delas a realização em nível local, tanto por consultores externos como por técnicos da prefeitura. Praticamente todos os municípios pesquisados, pequenos e médios, disponibilizam informações de dotação orçamentária. Os municípios médios utilizam basicamente como mecanismos de acompanhamento e controle: *i*) a execução do PPA; *ii*) receitas próprias e transferências; *iii*) gastos públicos; e *iv*) gastos de pessoal. No entanto, existem poucos mecanismos de controle de endividamento a curto e longo prazo, respondendo afirmativamente a apenas 33% dos municípios no caso do endividamento em longo prazo.

Em relação aos mecanismos de acompanhamento e controle, tais como quadro demonstrativo de despesa (QDD) ou balancete orçamentário, entre outros, somente o município maior possui estes mecanismos. Todos os municípios disponibilizam pessoal para realizar o acompanhamento e controle.

TABELA 6
Planejamento orçamentário, acompanhamento e controle
(Em %)

Faixa populacional	Realizam estudos socioeconômicos	Disponibilizam informações de dotação	Possuem mecanismos de acompanhamento e controle		
			Despesas com pessoal	Endividamento curto prazo	Endividamento longo prazo
Pequenos	80,00	100,00	100,00	40,00	40,00
Médios	33,33	100,00	100,00	16,67	33,33
Grandes	100,00	_	100,00	100,00	100,00
Total	**58,33**	**91,67**	**100,0**	**33,33**	**41,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

É difícil estabelecer uma tendência geral entre as prefeituras *grandes*, visto que a prefeitura sobre a qual se possuem dados realiza em uma média de cinco anos as receitas tributárias correspondentes – PGV, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). A média aumenta consideravelmente entre as prefeituras médias, passando de uma média máxima de 11, 2 anos a uma mínima de 8,5 anos. Entre as prefeituras pequenas estes dados variam, ao passar de uma média de 3,6 anos para a PGV e 5 anos para o ISSQN.

TABELA 7
Atualização das bases tributárias sob a competência municipal
(Em %)

Faixa populacional	Número médio, em anos, de defasagem na atualização		
	Planta Genérica de Valores	Cadastro IPTU	Legislação ISSQN
Pequenos	3,67	4,50	5,00
Médios	11,20	8,20	8,50
Grandes	5,00	5,00	5,00
Total	–	–	–

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O aumento da arrecadação de tributos próprios é uma medida muito utilizada nos municípios pequenos (60%) e nos municípios médios (50%). A busca de transferências voluntárias também é bastante utilizada nos municípios pequenos e em menor medida nos médios. Os pequenos também recorrem aos empréstimos, embora não se especifica de que forma ou a que entidades. Frente ao déficit orçamentário todos os tipos de municípios recorrem à *redução de despesas próprias*. Finalmente, a estratégia de endividamento em curto prazo é utilizada basicamente pelos municípios médios (33%) e em menor medida pelos pequenos (20%).

TABELA 8
Mecanismos de correção adotados em caso de déficit orçamentário
(Em %)

Faixa populacional	Municípios				
	Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Buscaram transferência voluntária	Solicitaram empréstimos	Reduziram despesas	Aumentaram endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	60,00	80,00	20,00	100,00	20,00
Médios	50,00	66,67	_	100,00	33,33
Grande	_	_	_	100,00	_
Total	**50,00**	**66,67**	**8,33**	**100,00**	**25,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

2.1 Monitoramento e controle

A participação da sociedade civil – organizada ou não organizada formalmente – constitui elemento importante para a legitimação das políticas municipais. A elaboração do PPA é observada como majoritária na maioria das prefeituras, constituindo-se, na maior parte, instrumento básico da política municipal. Embora não se especifiquem as técnicas e formas específicas de participação, também se constata forte participação em todo tipo de prefeituras.

Um estudo detalhado por estratos mostra que nas prefeituras pequenas predominam conselhos gestores, sindicatos e outras categorias profissionais como formas de participação da sociedade civil no PPA. Com relação aos instrumentos mais utilizados, há variação, segundo a prefeitura, impossibilitando o estabelecimento de tendência específica.

Por outro lado, nas prefeituras médias, a sociedade civil participa na elaboração do PPA, por meio dos conselhos gestores, associações de moradores, sindicatos e associações de categorias profissionais e associações empresariais. Segundo a informação, detecta-se, entretanto, menor participação das organizações não governamentais (ONGs). Este fato pode ser explicado pela grande heterogeneidade deste tipo de organizações e, frequentemente, às importantes diferenças ideológicas e estratégicas do poder municipal.

A população participa diretamente na elaboração do orçamento da prefeitura por meio de consultas e audiências públicas, enquanto o orçamento participativo e os escritórios são instrumentos menos utilizados.

Finalmente, os resultados desta participação são disponibilizados a toda a população, embora nas prefeituras médias exista uma importante diferença com relação às pequenas e à grande.

TABELA 9
Participação da população na gestão financeira
(Em %)

Faixa populacional	Municípios		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	80,00	80,00	100,00
Médios	83,33	83,33	66,67
Grandes	100,00	100,00	100,00
Total	**83,33**	**83,33**	**83,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Em relação à gestão financeira, a falta de normalização de uma cultura de planejamento financeiro e de mecanismos de acompanhamento e controle, nesta área de gestão nos municípios pequenos e nos grandes, tem efeitos negativos. Surpreendentemente, em todas as prefeituras, destina-se pessoal para estas tarefas. A falta de cultura de planejamento tem como consequência, no caso de déficit orçamentário – como é na maioria das prefeituras do Pará –, possíveis medidas drásticas de redução de despesas e de procura de transferências voluntárias, seja de origem federal, seja estadual. Entretanto, aparece a questão:

as prefeituras pequenas e médias possuem pessoal suficientemente capacitado e qualificado para procurar linhas orçamentárias e realizar os correspondentes trâmites de formulação e gestão de projetos e ações governamentais?

A terceirização predomina em algumas atividades. As prefeituras pequenas diferenciam-se umas de outras no predomínio da terceirização dos serviços de contabilidade. Praticamente todas as prefeituras médias mostram determinados aspectos da gestão financeira terceirizados. Em todas as prefeituras médias, predominam três atividades terceirizadas: serviços de contabilidade, elaboração do PPA e elaboração do orçamento. Em menor medida, encontra-se terceirizada a execução da LOA. Para explicar este fato se formula a hipótese seguinte.

A LOA diz respeito a uma lei que acompanha o PPA. Tanto a LOA como o PPA compromete os recursos municipais com despesas obrigatórias – saúde, educação etc. A LOA e o PPA são discutidos em audiência pública na qual participa a sociedade civil do município, e que por sua vez exerce o controle social sobre o PPA.

3 BLOCO B: GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

3.1 Aspectos gerais

A prefeitura grande pesquisada manifesta a existência de equipe responsável pelo planejamento dos investimentos, evidenciando-se um descenso à medida que diminui o tamanho da prefeitura. Esta tendência se constata também na existência de uma equipe de acompanhamento na execução dos investimentos, ao passar de 100% na prefeitura grande a 85% nas médias e a 75% nas pequenas. Em relação à realização de parcerias para atender às demandas de investimento, apenas metade das prefeituras pequenas o realiza.

Algumas prefeituras pequenas não possuem equipe responsável pelo planejamento. Quando existe, localiza-se basicamente em:

- Prefeitura 1 e 2: todas as áreas e secretarias.
- Prefeitura 3: gabinete e diversas secretarias.
- Prefeitura 4: secretaria de planejamento.

Esse fato tem como consequência um horizonte de tempo de planejamento variado de uma para outra e, em alguns casos, um horizonte de um ano enquanto em outro caso é mais de quatro anos. Em relação às parcerias para atender as demandas de investimento, priorizam-se a educação, saúde e meio ambiente.

Nas prefeituras médias, a equipe responsável pelo planejamento dos investimentos localiza-se entre diferentes órgãos:

- Prefeitura 1: Órgão Gestor Municipal do Desenvolvimento Urbano.
- Prefeitura 2: Secretaria de Obras e Infraestrutura e Secretaria de Finanças.
- Prefeitura 3: Instituto do Desenvolvimento Urbano e Secretaria de Gestão e Planejamento.
- Prefeitura 4: Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria de Finanças.
- Prefeitura 5: Assessoria do Planejamento e Secretaria Municipal de Obras e Planejamento.

O horizonte desse planejamento se mantém entre um e quatro anos em todas as prefeituras. No momento de realizar parceria para atender as demandas de investimentos, todas as prefeituras priorizam basicamente três áreas: educação, saúde e meio ambiente. Em alguns poucos casos, abrangem também as áreas de transporte e saneamento.

A prefeitura grande possui uma equipe responsável pelo planejamento dos investimentos, estando localizado na Secretaria Municipal do Planejamento e Controle (Seplan). Em relação à existência de uma equipe de acompanhamento e controle, respondeu-se afirmativamente, estando localizado na Secretaria de Viação e Obras Públicas (SEVOP).

TABELA 10
Estrutura da gestão de capital e infraestrutura
(Em %)

Faixa populacional	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realizam parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	75,00	75,00	50,00
Médios	85,71	85,71	100,00
Grandes	100,00	100,00	100,00
Total	**83,33**	**83,33**	**83,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

3.2 Planejamento e execução

Os estudos técnicos são amplamente utilizados pelas prefeituras pequenas e pela grande, aparecendo uma sensível baixa nas prefeituras médias (somente 57%). As decisões do prefeito têm enorme importância nas prefeituras pequenas e médias, talvez, pela proximidade do prefeito com os cidadãos e com seus problemas e demandas. As demandas do secretariado são também amplamente aplicadas em todas as prefeituras, destacando-se a prefeitura grande. Finalmente, as demandas da população e da sociedade civil organizada em forma de entidades e

associações são amplamente utilizadas para a definição de prioridades, existindo um descenso na participação das entidades sociais nas prefeituras médias.

TABELA 11
Instrumentos utilizados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Estudos técnicos	Decisões do prefeito	Decisões do secretariado	Demandas da população	Participação de entidades sociais
Pequenos	75,00	75,00	75,00	100,00	100,00
Médios	57,14	71,40	71,43	100,00	71,43
Grandes	100,00	_	100,00	100,00	100,00
Total	**66,67**	**66,67**	**75,00**	**100,00**	**83,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O plano diretor (PD) é priorizado pelos municípios pequenos quando se realiza o planejamento. Diferente é a percepção deste instrumento pelos municípios pequenos – apenas a metade o põe em prática – e em único município grande que não o utiliza. Diferente é a utilização do PPA, adotado em todas as prefeituras, independentemente do tamanho que se trate.

Com relação aos municípios médios, embora o plano diretor seja obrigatório e constitua instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, apenas três quartos da parte deste estrato de prefeituras utiliza este plano como instrumento de subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura. Referente ao plano estratégico observa-se notáveis diferenças em sua utilização entre as prefeituras pequenas – apenas uma quarta parte o utiliza –, nas médias, algo mais de 14% e na maior, que o põe em prática como instrumento de planejamento. Com relação aos planos setoriais, e ao plano de desenvolvimento local sustentável, existe uma similitude entre todas as prefeituras. Finalmente, o plano do governo é prioritário na prefeitura grande, e menos utilizado nas médias e nas pequenas.

O plano diretor exige um conhecimento completo da realidade do município em que o governo local tem de intervir, já que em um primeiro momento requer a realização de um diagnóstico. De acordo com o Estatuto da Cidade, obriga-se aos municípios com mais de 20 mil habitantes formular e dispor de um plano diretor.

O plano estratégico é muito pouco utilizado. Trata-se de uma metodologia de caráter gerencial que permite estabelecer a direção que requer uma organização, com o objetivo de adquirir uma maior inter-relação com o ambiente. Entre as principais variáveis estão: macropolíticas, políticas funcionais e filosofia de atuação.

TABELA 12
Utilização de instrumentos como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Plano diretor	PPA	Plano estratégico	Planos setoriais	Plano de desenvolvimento local sustentável	Plano de governo
Pequenos	50,00	100,00	25,00	25,00	25,00	75,00
Médios	85,71	100,00	14,29	28,57	28,57	71,43
Grandes	_	100,00	100,00	_	_	100,00
Total	**66,67**	**100,00**	**25,00**	**25,00**	**25,00**	**75,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Os inventários de cadastros, como os *bens móveis*, os *demais bens móveis* e os *bens de uso público especial*, existem na metade de prefeituras pequenas (50%) e em três quartas partes das prefeituras médias (71%). Diferentemente da prefeitura grande que ocorrem de forma transversal.

Nas prefeituras pequenas, existem cadastros e inventários especialmente sobre os bens móveis, como patrimônios, computadores, mobiliários e bens de uso público especial. O tempo de sua última atualização oscila entre menos de um ano e um ano. Ruas e avenidas – como bens de uso comum – dispõem de cadastros insuficientes. Em relação aos bens tombados, somente duas prefeituras manifestam possuir um cadastro, atualizado em 2009.

Nas prefeituras médias, existem basicamente três tipos de inventários ou cadastros sobre os bens móveis e demais bens móveis, tais como patrimônios, computadores, mobiliários e bens de uso público especial. O ano de sua última atualização foi, em todos os casos, 2010. Sobre os bens de uso comum, tais como as ruas e as avenidas, as prefeituras possuem um cadastro insuficiente. Em relação aos bens tombados, somente uma prefeitura manifesta possuir um cadastro, atualizado em 2009.

TABELA 13
Existência e atualização dos cadastros de bens das prefeituras

Faixa populacional	Bens móveis[1]		Demais bens móveis[2]		Bens de uso público especial		Bens de uso comum		Bens tombados	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	50,00	0,5	50,00	1	50,00	1	50,00	1	25,00	1
Médios	71,43	0,83	71,43	0,83	71,43	1	28,57	0,5	42,86	0,75
Grandes	100,00	1	100,00	1	100,00	1	00,00	–	100,00	1
Total	**66,67**	**–**	**66,67**	**–**	**66,67**	**–**	**33,33**	**–**	**41,67**	**–**

Fonte: Pesquisa de campo.
Notas: [1] Bens móveis = apenas veículos leves e pesados.
[2] Demais bens móveis = patrimoniados, como computador, mobiliário etc.

3.3 Monitoramento e controle

A participação da população na escolha dos investimentos situa os conselhos e as audiências públicas como forma muito utilizada. É amplamente utilizada entre as prefeituras para a informação dos investimentos, especialmente entre as prefeituras médias e a grande (100%), manifestando-se descenso nas prefeituras pequenas.

Nas prefeituras pequenas, a população participa na escolha dos investimentos basicamente nos conselhos, nas audiências públicas e nas conferências.

Em termos gerais, os conselhos, o orçamento participativo e as audiências públicas são os meios mais utilizados pelas prefeituras médias para a participação da população na escolha dos investimentos. As consultas informais e as conferências são menos utilizadas, e em nenhum caso as assembleias aparecem como meios de consulta. Em relação à divulgação para a população dos valores e prazos dos projetos de investimento, todas as prefeituras mencionam divulgar e informar a população. Nas prefeituras médias, a forma mais utilizada são as placas afixadas no local da obra, e os jornais locais, enquanto o *site* da prefeitura é pouco utilizado.

TABELA 14
Prefeituras nas quais a população participa na escolha e na informação dos investimentos
(Em %)

Faixa populacional	Participação da população na escolha dos investimentos	Divulgação à população de valores e prazos dos projetos de investimento
Pequenos	75,00	100,00
Médios	100,00	100,00
Grandes	100,00	100,00
Total	**91,67**	**100,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

O plano diretor, o plano plurianual e o plano do governo são as formas de planejamento mais utilizadas por todas as prefeituras. Todas admitem uma participação grande por parte da população, a partir de diferentes instrumentos, a divulgação ocorre em todas as prefeituras.

4 BLOCO C: GESTÃO DE PESSOAS

4.1 Aspectos gerais

O órgão responsável pela gestão de pessoas é a secretaria municipal em conjunto com outras no município grande. Esta situação difere muito nos municípios médios e pequenos. O desenho institucional nos municípios pequenos é quase unicamente de um *setor subordinado a uma secretaria* ou de uma secretaria municipal exclusiva. Nos municípios médios, aparece como uma *secretaria municipal*

exclusiva e uma *secretaria municipal em conjunto com outras secretarias*, embora majoritariamente seja um setor subordinado a uma secretária. No caso específico do município grande, o órgão responsável para a gestão de pessoas é a secretaria, dividida entre várias subáreas específicas.

Nas prefeituras, o órgão responsável pela gestão de pessoas, varia no organograma das prefeituras médias. Em alguns casos, aparece a gestão de pessoas e recursos humanos de forma transversal entre as secretarias de administração, educação e saúde. Em outros casos a gestão de pessoas limita-se à secretaria de administração.

TABELA 15
Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	25,00	_	75,00	_	_
Médios	14,29	14,29	57,14	_	_
Grandes	_	100,00	_	_	_
Total	**16,67**	**16,67**	**58,33**	_	_

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

As pessoas ocupadas na prefeitura variam enormemente de uma prefeitura a outra e de acordo com o tamanho de cada prefeitura. Enquanto os estatutários são a maioria nas prefeituras pequenas, o percentual quase é inexistente quando se trata de celetistas ou somente comissionados. Também é importante o número de pessoas sem vínculo empregatício. Nas prefeituras médias, diminui o número de estatutários aumentando os celetistas (23%) e o pessoal sem vínculo empregatício, em algo mais de uma quarta parte. Por último, na prefeitura considerada grande, dominam os estatutários e os celetistas, não existindo nenhum comissionado e sem vínculo empregatício.

TABELA 16
Pessoas ocupadas na prefeitura segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício
Pequenos	64,19	3,44	6,63	25,74
Médios	40,73	23,14	9,98	26,15
Grandes	61,75	38,25	_	_
Total	**50,21**	**25,32**	**6,47**	**18,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Na maioria das prefeituras, pequenas, médias e grandes, as pessoas empregadas estão incluídas no regime estatutário, quer dizer, de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU) específico de cada município, aumentando este número à medida que aumenta o tamanho do município. As pessoas ocupadas no regime celetista são regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em um número mínimo no município grande (5,88%). Entretanto, enquanto no município grande se afirma que não existem comissionados ou sem vínculo empregatício, estas duas categorias estão representadas nos municípios pequenos e médios. Um número representativo de pessoal comissionado e de pessoal sem vínculo empregatício aparece nas prefeituras pequenas, com 21% e quase 18% respectivamente. Como hipótese explicativa desta situação, consideram-se causas como planejamento deficiente ou orçamentos oscilantes para o setor de pessoal.

TABELA 17
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício
Pequenos	60,71	_	21,43	17,86
Médios	69,89	_	17,20	12,90
Grandes	94,12	5,88	_	_
Total	**71,01**	**0,72**	**15,94**	**12,32**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A quantidade de pessoas ocupadas na gestão da tecnologia da informação (TI) varia enormemente segundo o tipo de prefeitura que se trate. Na prefeitura grande, 100% do pessoal é estatutário, este número diminui nas prefeituras médias (aproximadamente 40%) e nas pequenas (50%). Nestas prefeituras, a falta de pessoal estatutário é compensada basicamente por pessoal comissionado e sem vínculo empregatício. Nas prefeituras médias e pequenas, existem diferenças, nas médias se prioriza o pessoal comissionado, o número dos funcionários sem vínculo empregatício diminui bastante. Este fato pode ser interpretado como falta de pessoal especializado e necessidade de terceirizar estas atividades.

TABELA 18
Pessoas ocupadas na gestão de TI segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício
Pequenos	50,00	_	25,00	25,00
Médios	39,58	4,17	37,50	18,75
Grandes	100,00	_	_	_
Total	**44,07**	**3,39**	**33,90**	**18,64**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A gestão financeira nos municípios está em grande medida reservada para o pessoal regido pelo RJU. Enquanto na prefeitura grande esta ocupação é 100% reservada ao pessoal estatutário, diminui aproximadamente até a metade nas prefeituras médias (54%) e nas pequenas (42%). O pessoal regido pela CLT não está incluído em nenhum dos três tipos de prefeitura. De novo, de forma semelhante com o pessoal ocupado em TIs, as prefeituras médias e pequenas utilizam em grande medida os comissionados e o pessoal sem vínculo empregatício. Enquanto estas duas categorias são utilizadas em mais de uma quarta parte das prefeituras médias (aproximadamente 22%), nas prefeituras pequenas se utilizam especialmente os comissionados. Novamente existe a hipótese da terceirização devido à falta de pessoal qualificado nas prefeituras ou também à contenção de gastos.

TABELA 19
Pessoas ocupadas na gestão financeira segundo vínculo empregatício
(Em %)

Faixa populacional	Estatutários	Celetistas	Somente comissionados	Sem vínculo empregatício
Pequenos	42,22	_	35,56	22,22
Médios	54,78	_	22,29	22,93
Grandes	100,00	_	_	_
Total	**57,46**	_	**22,37**	**20,18**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Nos aspectos estruturais da gestão de pessoas, ocorrem certas similitudes entre todos os tipos de municípios pelo que respeita ao percentual da terceirização na gestão de pessoas. Apenas algumas poucas prefeituras médias terceirizaram minimamente este aspecto da gestão (14%). Entretanto, no momento de definir os diferentes tipos de atividades terceirizadas, como geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos, todas as prefeituras manifestam a não terceirização.

O percentual de processos informatizados, tais como folha de pagamentos, bancos de dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores, aumenta significativamente em todas as prefeituras, mais de 80% nas prefeituras pequenas e médias, enquanto aumenta 67% na grande. Finalmente, são os municípios médios os que mais dispõem de programas para o treinamento e a qualificação de pessoal da área (quase 60%), enquanto nos pequenos, somente uma quarta parte destina programas e recursos para o treinamento de pessoal. Finalmente, resulta arriscado afirmar que os municípios grandes não destinam programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área, dado que apenas um município grande respondeu ao questionário.

TABELA 20
Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas
(Em %)

Faixa populacional	Municípios com terceirização em gestão de pessoas	Atividades terceirizadas[1] (média)	Processos informatizados[2] (média)	Municípios com programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área
Pequenos	_	_	83,33	25,00
Médios	14,29	_	80,95	57,14
Grandes	_	_	66,67	_
Total	**8,33**	**–**	**–**	**41,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] As atividades pesquisadas foram: geração de folha de pagamento, manutenção de cadastro com informações atualizadas dos funcionários, gerenciamento de informações referentes aos recursos humanos e levantamento de faltas e atestados médicos.
[2] Os seguintes procedimentos foram: folha de pagamento, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores.

Nas prefeituras, predomina o percentual de pessoas ocupadas com um nível de ensino ainda baixo. O ensino fundamental incompleto e completo é majoritário nas prefeituras pequenas (quase 35%) e nas médias (37%), e na grande mais da metade das pessoas ocupadas. Existe aumento do número de pessoas com ensino médio incompleto e completo em todas as prefeituras, especialmente nos pequenos municípios (quase 44%) e nos médios (38%), sendo esta a faixa que domina em todas as prefeituras. O nível de formação diminui paulatinamente, situando ao redor de uma quarta parte do pessoal ocupado em todos os tipos de prefeituras, oscilando entre 19% e 22%. A pós-graduação é praticamente inexistente em todas as prefeituras.

TABELA 21
Pessoas ocupadas na prefeitura segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	0,80	34,77	43,71	20,11	0,60
Médios	0,14	36,97	37,96	22,54	2,40
Grandes	_	52,13	28,46	19,41	_
Total	**0,18**	**41,36**	**35,78**	**21,26**	**1,43**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Dado que a gestão de pessoas é um tema delicado, por contemplar a seleção, em todas as prefeituras esta tarefa é realizada por pessoas com ensino médio incompleto e completo. Especialmente nas prefeituras de tamanhos médio e grande, o pessoal possui ensino superior, oscilando entre 42% nas médias e 35% na prefeitura grande. A pós-graduação é mínima, representando na prefeitura grande quase 6% do pessoal.

TABELA 22
Pessoas ocupadas na gestão de pessoas segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	3,57	17,86	53,57	25,00	_
Médios	_	5,26	49,47	42,11	3,16
Grandes	_	5,88	52,94	35,29	5,88
Total	**0,71**	**7,86**	**50,71**	**37,86**	**2,86**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A gestão de tecnologia da informação é uma tarefa que exige qualificação. No entanto, em todas as prefeituras esta tarefa é realizada por pessoas com ensino médio incompleto ou com ensino superior completo. A faixa mais extensa corresponde às pessoas ocupadas com ensino médio incompleto e completo nas prefeituras pequenas e médias, enquanto na grande esta tarefa é realizada 100% por pessoal com ensino superior. Como hipótese, estabelece-se que, ao aumentar o tamanho da prefeitura, aumenta também a complexidade de TIs e a especialização dos profissionais requeridos para geri-la.

TABELA 23
Pessoas ocupadas na gestão de TI segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	_	_	62,50	37,50	_
Médios	_	2,08	52,08	39,58	6,25
Grandes	_	_	_	100,00	_
Total	_	**1,75**	**52,63**	**40,35**	**5,26**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A gestão em geral e especialmente a gestão financeira também requer pessoal altamente qualificado ou especializado. Por este motivo, observa-se um número relativamente baixo de pessoal com nível de ensino fundamental, sendo mais numeroso o pessoal com nível de ensino médio *completo* e *incompleto* nos três tipos de prefeituras, oscilando entre 65% nas médias, além de três quartas partes nas pequenas e nas grandes (75%). Destaca-se elevada presença na prefeitura considerada grande (20%) e também nas pequenas (13%).

TABELA 24
Pessoas ocupadas na gestão financeira segundo grau de instrução
(Em %)

Faixa populacional	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto e completo	Ensino médio incompleto e completo	Ensino superior incompleto e completo	Pós-graduação
Pequenos	_	13,33	75,56	11,11	_
Médios	_	8,92	64,97	25,48	0,64
Grandes	_	20,00	76,00	4,00	_
Total	_	**11,01**	**68,28**	**20,26**	**0,44**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

4.2 Planejamento e execução

Todas as prefeituras têm previsão de realizar concursos para os próximos dois anos, o que pode ser entendido como esforço para o planejamento. Entretanto, enquanto para a prefeitura grande este fato constitui uma segurança, para as prefeituras médias menos da metade tem previsão de concursos para os próximos dois anos. Como hipótese, pode-se mencionar a falta de orçamentos seguros em um futuro próximo ou a situação de inadimplência de muitas prefeituras no estado do Pará.

TABELA 25
Previsão de concurso para os próximos dois anos
(Em %)

Faixa populacional	Prefeituras com previsão de concurso para os próximos dois anos
Pequenos	75,00
Médios	42,86
Grandes	100,00
Total	**58,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Para a criação de novas vagas para funcionários, especialmente nas prefeituras pequenas, considera-se importante todo tipo de informações, privilegiando os parâmetros de políticas setoriais e as respectivas demandas das secretarias. As prefeituras médias também consideram importante todo tipo de informações, sendo as demandas das secretarias as que adquirem maior importância, seguindo os parâmetros de políticas setoriais, tais como médicos por habitante, professores por alunos etc. Estes aspectos também são determinantes para as prefeituras pequenas. Na prefeitura grande, a criação de novas vagas para funcionários se realiza apenas a partir das demandas das secretarias.

TABELA 26
Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Cadastro e movimentação de servidores	Parâmetros de políticas setoriais	Demandas das secretarias
Pequenos	50,00	100,00	75,00
Médios	28,57	28,57	85,71
Grandes	_	_	100,00
Total	**33,33**	**50,00**	**83,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Nos municípios pequenos, a prefeitura utiliza majoritariamente o Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR), diminuindo mais da metade nas prefeituras médias e utilizando 100% na prefeitura grande. Em relação às prefeituras médias, prepondera claramente o PCCR em detrimento dos planos de cargos e salários (PCS), utilizando-se este em quase 29% dos casos.

TABELA 27
Existência de PCS e do PCCR

Faixa populacional	PCS	PCCR
Pequenos	50,00	75,00
Médios	28,57	57,14
Grandes	_	100,00
Total	**33,33**	**66,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A educação e a saúde são áreas prioritárias nas prefeituras. Isto se manifesta na existência prioritária do PCCR/estatuto para estas duas áreas, com uma tendência a priorizar o PCCR/estatuto – educação nas prefeituras pequenas e grandes; já nas prefeituras médias, prioriza-se o PCCR/estatuto – saúde. A maioria das prefeituras pequenas e médias não possui corpo específico de guarda municipal, motivo pelo qual não responderam sobre a existência de PCCR para a guarda municipal. Apenas a prefeitura grande adota um PCCR/estatuto – guarda municipal.

TABELA 28
Existência de PCCR em áreas específicas da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	PCCR/estatuto – educação	PCCR/estatuto – saúde	PCCR/estatuto – guarda municipal
Pequenos	100,00	50,00	_
Médios	57,14	28,57	_
Grandes	100,00	_	100,00
Total	**75,00**	**33,33**	**8,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

As prefeituras pequenas são as que apresentam mais dificuldades para a contratação de pessoal especializado em geral. A contratação de médicos manifesta-se como grave problema nas prefeituras paraenses. Este fato é constatado por diversos estudos realizados, os quais estabelecem como hipótese a possibilidade de: melhores salários, oportunidades profissionais e assistência para a família na capital. A procura por engenheiros, arquitetos, economistas, professores e contadores também constitui um problema. Esta dificuldade diminui quando as prefeituras são maiores e também se encontram mais perto das grandes cidades ou da capital. Para as grandes cidades – não se contabiliza Belém –, o problema não é tão grave, embora continue o sendo para o caso específico da contratação de médicos.

TABELA 29
Dificuldade na contratação de pessoal por questões salariais
(Em %)

Faixa populacional	Médicos	Professores	Engenheiros e arquitetos	Advogados	Economistas e administradores	Contadores
Pequenos	75,00	25,00	50,00	25,00	25.00	25.00
Médios	71,43	_	28,57	_	14.29	0.00
Grandes	100,00	_	_	_	_	0.00
Total	**75,00**	**8,33**	**33,33**	**8,33**	**16.67**	**8.33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A capacitação dos funcionários não é uma norma em muitas prefeituras, especialmente nas pequenas, e de forma concreta no que diz respeito à realização de cursos de capacitação por meio de demandas ou cursos já programados. Somente a grande realiza regularmente capacitação dos funcionários em diversas formas. A falta de capacitação tem repercussões e consequências na baixa capacitação e profissionalização em numerosas prefeituras.

TABELA 30
Existência de cursos de capacitação para funcionários da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Realiza capacitação de funcionários	Realiza cursos de capacitação	
		Programação de cursos	Demandas específicas
Pequenos	75,00	50,00	50,00
Médios	71,43	57,14	57,14
Grandes	100,00	100,00	100,00
Total	**75,00**	**58,33**	**58,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A existência de instrumentos participativos difere muito em cada tipo de município. É relativamente elevado o número de municípios pequenos que afirmam possuir instrumentos de participação dos funcionários (75%) e praticamente todos possuem instrumentos que mensuram a satisfação ou valorizam o bom desempenho destes. Tais meios diminuem nas prefeituras médias, predominando apenas a existência de instrumentos para medir a satisfação dos funcionários. A prefeitura grande possui diversos instrumentos para mensurar a satisfação, como a pesquisa de Clima Organizacional.

TABELA 31
Políticas de participação, satisfação e valorização de funcionários na gestão da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Existência de instrumentos de participação dos funcionários	Existência de instrumentos que mensuram a satisfação dos funcionários	Existência de instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários
Pequenos	75,00	100,00	100,00
Médios	28,57	85,71	57,14
Grandes	100,00	100,00	0,00
Total	**50,00**	**91,67**	**66,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

4.3 Monitoramento e controle

A existência de instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão é consideravelmente baixa nas prefeituras pequenas (aproximadamente 18%). A utilização e a existência deste tipo de instrumento aumenta, embora não significativamente, quando se trata de prefeituras médias. As pequenas não dispõem de serviços ou instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão, sendo apenas uma prefeitura que disponibiliza informativos periódicos.

No caso concreto das prefeituras médias, o tipo de serviços e instrumentos é de atendimento e comunicação com o cidadão que utiliza a prefeitura muito desigual, já que apenas a quarta parte delas dispõe destes instrumentos. Os informativos periódicos, tais como jornais, revistas, são os mais utilizados seguidos de internet (*home page* e *e-mail*). Apenas uma prefeitura dispõe de um balcão integrado de atendimento ao cidadão (tabela 32).

Uma situação muito diferente é vivida na prefeitura grande, embora ainda não normalizado, com a utilização do balcão integrado de atendimento ao cidadão (100 %).

TABELA 32
Instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão[1]
(Em %)

Faixa populacional	Não possuem serviços de participação e comunicação ao cidadão	Existência de pelo menos um serviço de atendimento e/ou comunicação	Prefeituras que possuem	
			Balcão integrado de atendimento ao cidadão	Serviço de ouvidoria pública
Pequenos	18,18	18,18	_	25,00
Médios	24,68	24,68	28,57	14,29
Grandes	63,64	63,64	100,00	_
Total	**–**	**–**	**25,00**	**16,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Os serviços e os instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão listados no bloco de gestão de pessoas são: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (*e-mail*), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas e caixa de coleta de sugestões/reclamações.

Nas pequenas e médias prefeituras, o setor de gestão de pessoas está subordinado à outra secretária, enquanto, com o crescimento da prefeitura – grandes prefeituras – que se realiza em conjunto com outros órgãos. As pessoas empregadas nesta área são basicamente estatutárias.

Como possíveis linhas de trabalho para futuras pesquisas em relação à gestão de pessoas, há a seguinte hipótese: em todas as prefeituras se realizam poucos investimentos na formação de pessoal. Este fato tem como consequência a existência de pessoal pouco capacitado para dar as respostas adequadas às demandas atuais, assim como pessoal com pouca capacidade para a formulação e a gestão de projetos. Por este motivo, em numerosas ocasiões, perde-se a oportunidade de acessar a linhas de cooperação e ajudas oferecidas pelo governo estadual e especialmente pelo governo federal.

5 BLOCO D: GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

5.1 Aspectos gerais

No desenho institucional, a localização da área de gestão da tecnologia da informação no organograma municipal varia segundo o município. Nos municípios pequenos, está assim distribuído:

- Prefeitura 1: setor da informação, subordinada à chefia do gabinete.
- Prefeitura 2 e 3: no organograma, não aparece nenhuma área específica de gestão de TI.

Nos municípios médios, aparecem:

- Prefeitura 1: "A gestão relativa dos recursos relacionados à tecnologia da informação é realizada de forma descentralizada, por meio de departamentos, setores específicos pertencentes aos organogramas das secretarias municipais."
- Prefeitura 2: subordinada ao gabinete do prefeito.
- Prefeitura 3: subordinada à secretaria de administração.
- Prefeitura 4: Secretaria Municipal da Administração e Planejamento (Semaplan), Departamento de Patrimônio.

É difícil estabelecer tendências gerais referentes ao órgão responsável pela gestão de TI em cada prefeitura. Algumas prefeituras pequenas indicam a não existência de uma estrutura específica, estando o órgão repartido entre várias secretarias, um setor subordinado a uma secretaria, um setor subordinado à chefia do Executivo. Nos municípios médios – assim como no grande –, destaca-se a existência de um setor subordinado a uma secretaria – aproximadamente 60%

nas prefeituras médias e algo mais de 40% na grande. Nas prefeituras médias, destaca-se também a existência de casos em que a gestão das TIs está dividida entre diferentes secretarias, excetuando um setor diretamente subordinado à chefia do Executivo. Por último, no grande município analisado, divide-se a gestão das TIs em diferentes secretarias, destacada como um setor subordinado a uma secretaria.

TABELA 33
Estrutura do órgão responsável pela tecnologia de informação
(Em %)

Faixa populacional	Secretaria municipal exclusiva	Secretaria municipal em conjunto com outras	Setor subordinado a uma secretaria	Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	Não possui estrutura específica
Pequenos	_	25,00	25,00	25,00	25,00
Médios	14,29	14,29	57,14	_	14,29
Grandes	_	_	_	_	100,00
Total	**8,33**	**16,67**	**41,67**	**8,33**	**25,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

A terceirização na área da TI é uma estratégia que predomina em todas as prefeituras, sendo observada, no mínimo, na metade de todas as atividades realizadas nas prefeituras pequenas e médias. A tendência se eleva notavelmente quando se analisa uma grande prefeitura. Em relação às parcerias realizadas na gestão de TI, todas as prefeituras afirmam ter esta prática, destacando-se, em primeiro lugar, as parcerias com o governo federal. Em seguida, com o governo estadual; e, finalmente, em menor medida, com os consórcios e com outros municípios, prática estendida, embora limitada, entre as prefeituras pequenas e médias e nula no estudo da grande prefeitura.

Nas prefeituras médias, as atividades mais terceirizadas são o desenvolvimento de sistemas, seguido das atividades de manutenção de equipamentos. A locação de equipamentos aparece como menos terceirizada.

Em relação às parcerias com o governo estadual, todas as prefeituras realizam parcerias na gestão das TIs. Enquanto as prefeituras médias e as pequenas realizam parcerias com os três níveis de governo, a prefeitura grande as realiza apenas com o governo estadual.

TABELA 34
Existência de terceirização e parcerias na área de TI
(Em %)

Faixa populacional	Atividades de TI terceirizadas	Prefeituras que realizam parcerias na gestão de TI		
		Governo federal	Governo estadual	Municípios e consórcios
Pequenos	54,17	50,00	50,00	25,00
Médios	50,00	42,86	42,86	14,29
Grandes	83,33	_	100,00	_
Total	**–**	**41,67**	**50,00**	**16,67**

Fonte: Dados da pesquisa.

5.2 Planejamento e execução

O planejamento na gestão das TIs aparece como problema, especialmente nas prefeituras pequenas, visto que apenas uma quarta parte destas realiza o planejamento na gestão nos diferentes níveis das TIs a longo prazo. Esta situação varia muito nas prefeituras médias. Nestas, o planejamento de *hardware* e as melhorias da infraestrutura de redes de segurança abrangem quase a metade das atividades, enquanto os aspectos da atualização do *software* e a capacitação de pessoas se encontram em níveis muito baixos. Nestas prefeituras, o aspecto menos citado é a atualização de *software*. Três prefeituras indicam que na área de TI não realizam nenhum tipo de planejamento a longo prazo. Apenas a prefeitura grande planeja todos os níveis e as fases referentes à segurança de dados.

TABELA 35
Planejamento e segurança de dados
(Em %)

Faixa populacional	Existência de planejamento			
	Atualização de *hardware*	Atualização de *software*	Capacitação de pessoas	Infraestrutura de redes e segurança
Pequenos	25,00	25,00	25,00	25,00
Médios	42,86	28,57	28,57	42,86
Grandes	100,00	100,00	100,00	100,00
Total	**41,67**	**33,33**	**33,33**	**41,67**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Disponibilizar as atividades informatizadas realizadas pela prefeitura, tais como controle de distribuição de medicamentos, dívida ativa, IPTU, ISS (Imposto Sobre Serviços), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), controle de bens imóveis, entre outros itens, é uma atividade muito recente nas prefeituras pequenas, com média de mais de cinco anos. A média aumenta para quase nove

anos quando se trata das prefeituras médias e para 15 anos quando se trata da prefeitura grande. Entretanto, o percentual de serviços informatizados em todos os estratos de prefeituras se situa entre 30% na prefeitura grande e mais de 50% nas prefeituras médias. A disponibilidade de serviços no *site* da prefeitura é muito baixa, alcançando somente 6% do total de informação que seria necessária. Esta tendência cresce com o aumento populacional das prefeituras, duplicando nas médias – aproximadamente 14% da informação – e sendo a quinta parte na prefeitura grande.

Nas prefeituras médias, é muito variado o tipo das atividades informatizadas. De maneira geral, centram-se em: IPTU, ISS, ITBI, dívida ativa, emissão do alvará, registro e controle funcional, folha de pagamento, documentos processuais, cadastro de fornecedores, compras, administração orçamentária, administração financeira e contabilidade. Este amplo nível de informatização não corresponde aos dados disponibilizados no *site* da prefeitura, sendo estes muito escassos. Em nível geral, disponibilizam-se apenas estatísticas sobre o município, a ouvidoria municipal, editais de licitação e as informações turísticas sobre o município. Disponibilizam-se programas, projetos e atividades das secretarias municipais (em uma prefeitura), ademais de legislação municipal (em outra prefeitura). Duas prefeituras afirmaram não disponibilizar nenhuma informação em seu *site*.

Nas prefeituras pequenas, a cobertura de atividades informatizadas realizadas é muito baixa, destacando-se especialmente a área de saúde (cadastro de pacientes e agendamento de consultas médicas) e educação (cadastro e matrícula de alunos). Grande parte das prefeituras não disponibiliza informações em seu *site*, em vários casos por não existir um *site* específico; e, no caso de existir, oferecem aspectos como mapa do município, notícias e legislação municipal.

TABELA 36
Indicadores de serviços informatizados, disponíveis na internet e experiência da prefeitura em sua provisão

Faixa populacional	Serviços totalmente informatizados (%)	Serviços disponíveis no site da prefeitura (%)	Anos de serviços informatizados
Pequenos	36,96	5,95	5,50
Médios	50,93	13,61	8,86
Grandes	30,43	19,05	15,00
Total	–	–	–

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Surpreendentemente são as prefeituras pequenas as que possuem o maior percentual de computadores com acesso à internet, alcançando mais de 86%. Nas prefeituras médias, o acesso é de somente 60%, enquanto na prefeitura grande alcança 75%. Com relação ao número total de computadores conectados

na rede, novamente são as prefeituras pequenas as que possuem o maior número, a metade, seguidas das médias, com uma terça parte, enquanto a prefeitura grande pesquisada afirma não possuir nenhum computador interligado à rede.

Em nenhuma secretaria dos municípios pesquisados estão todos os computadores em rede; tem-se apenas parte dos computadores em todas as secretarias conectados em rede nos municípios pequenos e nos médios. Somente algumas possuem os computadores conectados à rede local, embora nos questionários não tenha sido possível identificar quais são estas secretarias.

TABELA 37
Indicadores de infraestrutura de informática da prefeitura
(Em %)

Faixa populacional	Computadores com acesso à internet	Computadores em rede – local			
		Todos os computadores	Todos os computadores de algumas secretarias	Parte dos computadores de todas as secretarias	Parte dos computadores de algumas secretarias
Pequenos	86,25	50,00	_	25,00	25,00
Médios	59,41	28,57	_	14,29	14,29
Grandes	75,00	_	_	_	100,00
Total	**–**	**33,33**	_	**16,67**	**50,00**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

As tecnologias da informação se realizam em todas as prefeituras estatutárias, mas também nas comissionadas. Nesta área, quase a metade das prefeituras não realiza nenhum tipo de planejamento a longo prazo. Em relação à capacitação de pessoas em TI, nas prefeituras pequenas e nas médias, somente se realiza na quarta parte delas. O nível de informatização das atividades das prefeituras varia segundo o tamanho. As prefeituras menores informatizam especialmente os serviços de educação e saúde, enquanto as médias informatizam a maioria de serviços. Entretanto, este nível de informatização não corresponde à informação oferecida no *site* das prefeituras. As pequenas disponibilizam no *site* apenas mapa e notícias, enquanto as prefeituras médias disponibilizam outros aspectos, como estrutura organizacional do município, estatísticas, legislação municipal e editais de licitação.

Seguem possíveis linhas de trabalho para futuras investigações em relação à TI. De acordo com a gestão de tecnologias da informação, verifica-se que a informação oferecida nos *sites* das prefeituras é absolutamente escassa. Com isso, não se fortalece a transparência e consequentemente a participação cidadã democrática. Para futuras investigações seria importante aprofundar duas questões: *i*) por que existe um escasso interesse por parte do poder público municipal em informar corretamente a população?; e *ii*) como se pode entender uma informação de qualidade para a cidadania?

6 AVALIAÇÃO GERAL DA GESTÃO MUNICIPAL

Como já mencionado na introdução, seria uma atitude metodologicamente incorreta estabelecer resultados que possam ser generalizados a todas as prefeituras de tamanho pequeno, médio e grande no estado do Pará, dado o baixo número de prefeituras que responderam aos questionários e às dúvidas quanto à confiabilidade da informação disponível. O caso dos municípios grandes, que se pretendia originalmente analisar um universo de seis, mas somente um questionário preenchido foi devolvido. Semelhante é a situação dos municípios médios, pois, de um total de 18 programados no universo de pesquisa, foram recebidas informações de apenas sete. Diferente é a situação empírica dos municípios pequenos, visto que, de cinco selecionados, obtiveram-se dados de quatro.

Entre os municípios pequenos e médios, verifica-se o maior índice de questionários preenchidos. O índice de respostas foi 80% nos municípios pequenos (quatro sobre uma mostra prevista de cinco) e, entre os municípios médios, o índice de retorno de questionários preenchidos foi de quase um 40% (sete sobre uma mostra prevista de 18). Para os municípios grandes, estavam previstos seis questionários preenchidos, recebendo-se ao fim da investigação apenas um, o que representa 16% do total dos municípios originalmente selecionados. Por estes motivos, realiza-se uma análise mais exaustiva dos estratos de municípios pequenos e médios.

A despeito da equipe de pesquisadores ter contatado previamente os chefes de gabinete e os respectivos secretários, viajado pessoalmente a todos os municípios, várias são as causas formuladas em forma de hipótese para tais procedimentos das prefeituras contatadas – não devolução dos questionários preenchidos:

- Nos municípios do interior, é usual que muitos secretários e chefes de gabinete possuam fazendas situadas a várias horas do centro do município, assistindo e atendendo apenas às demandas urgentes no correspondente gabinete.
- Nas prefeituras médias e pequenas, detecta-se um nível de formação ainda insuficiente entre os secretários, o que impediu que alguns disponibilizassem a coleta dos dados requeridos e o preenchimento correto das questões formuladas.
- Por conta do grau de profissionalização de algumas prefeituras, o compromisso de enviar o questionário ficou perdido entre os diferentes níveis da administração municipal.
- À diferença de outros estados, as pesquisas de campo no interior do Pará ainda são muito escassas, o que cria desconfiança e dificuldades para responder a questionários complexos, ou não disponibiliza de pessoal adequado para fazê-lo.

As principais barreiras e deficiências observadas na gestão municipal se devem a diversos fatores, tais como: planejamento insuficiente, baixa qualificação do corpo técnico e dos gestores da prefeitura; baixa capacidade administrativa e de gestão, que se manifesta na incapacidade da seguir as diretrizes propostas no plano diretor em algumas prefeituras.

No entanto, o problema surge para a busca de respostas de como resolvê-las? No que se refere às inovações observadas, é difícil estabelecê-las com exatidão, dado os limites desta primeira etapa da pesquisa. Seria necessário aprofundar-se em diversos aspectos dos munícipios. Para isso, propõe-se uma pesquisa intensiva para detectar as lacunas internas nos aspectos: *i*) organização e análise da arquitetura organizacional ou organograma; *ii*) estudo e análise das funções específicas dos funcionários; *iii*) análise das atribuições de responsabilidades; *iv*) análise dos objetivos e das metas nas correspondentes áreas; e *v*) análise da tipologia, intensidade, carga horária e conteúdos dos programas de formação dos funcionários.

Os impactos dos programas federais e/ou estaduais direcionados ao fortalecimento da capacidade de gestão municipal precisam ser adequados. As prefeituras analisadas dependem em grande medida dos programas federais e estaduais. No entanto, em várias ocasiões se perdem recursos devido à falta de pessoal capacitado para solicitá-los. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais e as parcerias público-privadas na gestão pública municipal aparecem como estratégicas, pois os consórcios intermunicipais ainda não são explorados com suficiente intensidade. As parcerias público-privadas ocorrem basicamente nos municípios (enclaves) minero-metalúrgicos.

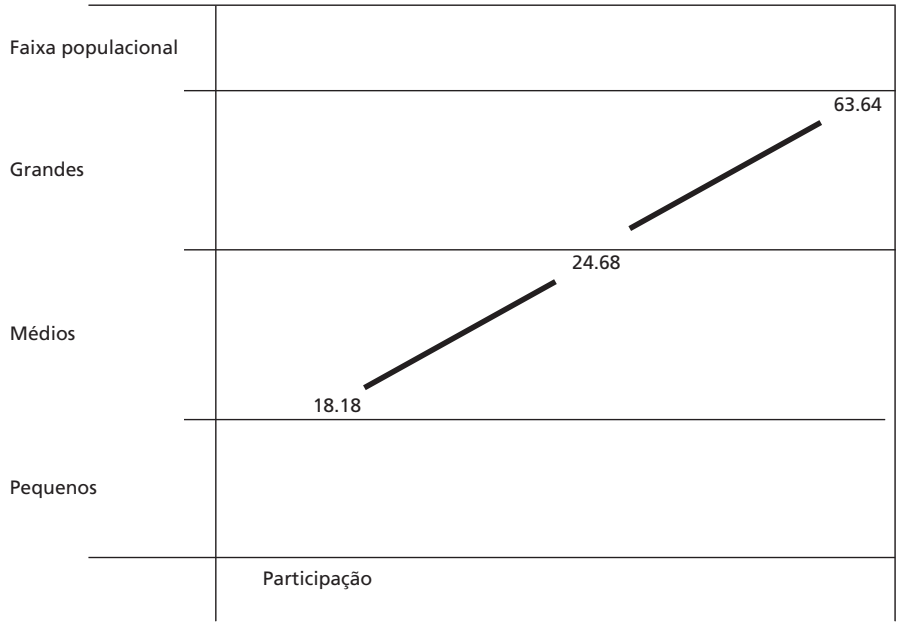
O nível de participação e controle social da gestão pública municipal é baixo. Ainda que a maioria das prefeituras afirme realizar consultas públicas, não se especifica a qualidade destas consultas ou a participação real da população. Como síntese, considera-se que o nível de controle social é relativamente baixo. Como causas, podem-se mencionar a pouca disponibilidade das informações por parte da prefeitura, especialmente nas prefeituras pequenas e médias, em que os serviços de participação e comunicação ao cidadão são escassos. Destes dados, depreende-se a existência de baixos mecanismos de empoderamento da população.

A partir dessas observações, formula-se a hipótese teórica de que quanto maior for o município, maiores serão as possibilidades da existência institucionalizada de serviços de participação e comunicação ao cidadão. Do contrário, quanto menor for o município, mais informal será a forma de tratamento da comunicação, permitindo sua concentração nas mãos de uma elite que possui o poder.

A disponibilidade de instrumentos de participação, comunicação e atendimento por parte do poder municipal aumenta segundo o tamanho do município. Assim, quanto menores forem os municípios, menores serão as possibilidades de comunicação e atendimento institucional. Estabelecem-se as seguintes hipóteses:

i) nos municípios pequenos, a comunicação e o atendimento se dão a partir de canais informais; e *ii*) do contrário, pode ser que nos municípios pequenos existam fortes reminiscências patrimonialistas, personalistas e autoritárias por parte do poder municipal, o que inibe qualquer tipo de participação, comunicação e atendimento à sociedade civil e à população.

GRÁFICO 1
Aumento de instrumentos de participação, comunicação e atendimento, segundo faixa populacional do município



Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Com relação ao fortalecimento institucional e à gestão democrática, devem ser tomados arranjos institucionais para minimizar as descontinuidades das políticas e dos serviços no âmbito municipal. Para isso, observam-se questões relevantes como: o planejamento a médio e longo prazos; a formação e a contratação de pessoal qualificado na prefeitura; a existência de um plano de carreira seguro para o pessoal; o estudo de experiências bem-sucedidas em outras prefeituras; o envio de pessoal por espaços de tempo limitado à realização de práticas em outras prefeituras inovadoras no país. Sobre as áreas ou os setores prioritários para as ações de fortalecimento da gestão municipal, o setor de gestão de pessoas ocupa espaço estratégico.

TABELA 38
Ações de gestão de pessoas realizadas pela prefeitura

Faixa populacional	Gestão de pessoas			Gestão de TI
	Cursos de capacitação para funcionários da prefeitura	Realização de curso de capacitação		Capacitação de pessoas
		Programação de cursos (%)	Demandas específicas (%)	
Pequenos	75,00	50,00	50,00	25,00
Médios	71,43	57,14	57,14	28,57
Grandes	100,00	100,00	100,00	25,00
Total	**75,00**	**58,33**	**58,33**	**33,33**

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Com relação à disponibilidade dos meios necessários para atuação adequada por parte das administrações locais, é difícil determinar uma tendência, visto que existem prefeituras com modernos edifícios – situadas nas cidades mineradoras – e outras com instalações e edifícios muito precários. Em caso de dispor efetivamente, surge, novamente, a questão sobre se utilizam esses meios. Dispor de um sistema de informática entre os funcionários não significa que a gestão municipal seja moderna, eficiente e transparente. Em numerosos casos, o *software* e o *hardware* estão subutilizados ou não são adequadamente utilizados pelo pessoal ou utilizados apenas por uma minoria de funcionários.

Nos municípios pesquisados, detectam-se os seguintes aspectos:

- Organograma predominante nas prefeituras pequenas, a Secretaria de Finanças (Sefin) encontra-se subordinada diretamente ao prefeito, no mesmo nível que as outras. Em um município de quase 10 mil habitantes, que enviou o organograma completo da prefeitura, a Sefin encontra-se subordinada à coordenadoria de finanças e à tesouraria. Nas primeiras, encontram-se, por sua vez, três diferentes seções: Divisão de Receitas, Divisão de Despesas e Divisão de Fiscalização Fazendária.
- Organograma dominante nas prefeituras médias estabelece que a gestão financeira seja orientada pela Sefin, diretamente subordinada ao gabinete do prefeito, como outras secretarias. Entretanto, observam-se dois casos em que o departamento de contabilidade, o departamento da tesouraria e o departamento de tributos imobiliários estão subordinados à Sefin. Em outra prefeitura, cada secretaria possui sua área de finanças subordinada a cada secretaria.

7 ESPECIFICIDADES DO ESTADO DO PARÁ

Sobre as especificidades regionais do estado do Pará, e como recomendações em nível geral, são constatadas as questões a seguir.

Uma especificidade da região Amazônica, em geral, e do estado do Pará, em particular, refere-se à dificuldade de contratação de pessoal qualificado por questões salariais. Este fato não é de responsabilidade, diretamente, da gestão municipal, senão de como outros fatores exógenos, não menos relevantes, incidem sobre a questão (tabela 38). Segundo o Relatório do Conselho Federal de Medicina (CFM, Brasília, 2010), o estado do Pará dispõe de um médico para cada grupo de 5.135 habitantes – proporção similar a alguns países africanos – e cinco vezes menor que as recomendações estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

As prefeituras do Pará têm enormes dificuldades para contratar médicos. Sobre um total de 144 prefeituras, 39 não possuem nem sequer um médico com domicílio registrado no Conselho Regional de Medicina (CRM), concentrando-se 75,4% na cidade de Belém. Segundo o diretor administrativo do hospital municipal de Novo Progresso (39.245 habitantes),

> Nós temos uma dificuldade enorme de trazer gente para cá. A vaga estava aberta desde janeiro e nós só fechamos com um médico na semana passada. Na próxima semana, vamos anunciar de novo. Precisamos contratar outro médico para o programa Saúde da Família (Belém, *O Liberal*, 18 abril de 2010).

A situação refletida por estes profissionais se manifesta de forma semelhante com a contratação de professores, advogados, economistas e contadores. Entre as causas alegadas por estes profissionais das cidades pequenas e médias do interior do Pará, apontam-se: "isolamento afetivo da família", "não cumprimento de bons salários", "dificuldade de atualização profissional", "condições precárias", entre outras (Estudo Conselho Regional Medicina, UFPA, 2008).

Especialmente nas prefeituras pequenas, e em menor medida nas médias, detecta-se baixa institucionalidade, manifestada em escassa informação oferecida aos cidadãos, pouco planejamento, escassa formação do pessoal para dar respostas adequadas etc. A partir deste diagnóstico, surgem questões e interrogações para futuras pesquisas, nas quais se teria de estabelecer conexões entre a tipologia do poder político – autoritário, paternalista, patrimonialista, elitista, democrático – e o tipo de ação cívica deste poder, tais como: as práticas e os instrumentos de participação e informação disponibilizados aos cidadãos.

O planejamento a médio e longo prazos constitui um problema para a maioria das prefeituras. Este está distribuído irregularmente entre os diversos setores das prefeituras. Para a realização dos investimentos, prioriza-se o PD, o PPA, o PE (plano estratégico) e o PG (plano de governo).

O PPA, como principal instrumento de planejamento estratégico de médio prazo dos municípios, é utilizado em todos os municípios. Neles, são definidas as diretrizes estratégicas e os objetivos da administração municipal. Serve também de base para as ações de gestores de políticas públicas. A utilização deste instrumento em 100% dos municípios manifesta elevado grau, ao menos formal, de planejamento estratégico municipal, posto que se trata de um tipo de planejamento estratégico, ou seja, de um processo contínuo e sistemático.

Na pesquisa realizada nos municípios do Pará, aparece o PPA em todos osmunicípios, o plano diretor em três quartas partes dos municípios de tamanho médio, enquanto o PE é utilizado em poucas prefeituras, igualmente ao Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS).

A partir desse diagnóstico, formula-se a hipótese: observa-se em todas as prefeituras um tipo de planejamento estratégico. No entanto, este planejamento não contempla elementos participativos, ou em caso afirmativo, surge a partir do processo do plano diretor. O PE precisamente se baseia no caráter gerencial. Como consequência, planeja-se de forma pouco democrática, com baixa capacidade gerencial.

Finalmente, com relação ao baixo índice de recebimentos de questionários preenchidos – somente 12 municípios do total de 29 constantes da amostra original –, pode-se obedecer a diversas circunstâncias, estabelecendo-se como hipótese a ser testada em futuras pesquisas a seguinte: supõe-se que os questionários preenchidos recebidos correspondem a prefeituras cuja organização, atendimento, estruturação interna e gestão equivalem aos ou se aproximam dos critérios de eficácia e eficiência e, portanto, de excelência. Pode-se afirmar que os municípios que responderam corretamente aos questionários são considerados como casos bem-sucedidos de gestão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é simples, a partir dos dados obtidos na pesquisa, afirmar à idoneidade ou não do projeto institucional das prefeituras. A este fato se devem adicionar os diversos modelos de projeto institucional que aparecem. O que exige, portanto, outras pesquisas nesta direção.

Os recursos estão disponíveis de forma relativa. Se se analisa com detalhe a receita municipal nas prefeituras do Pará entre 2000 e 2008, observa-se que a receita aumentou entre cinco e seis vezes (Instituo Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental do Pará; Sistema Informação Estado, 2010). Crescimento também importante tem sido o número de funcionários, ao multiplicar-se por três na maioria das prefeituras. Contudo, este aumento quantitativo não se reflete em aumento de equipamentos nem em crescimento qualitativo na formação destes funcionários públicos.

Aparentemente, todas as prefeituras preveem concursos para os próximos dois anos. No entanto, não aparece suficientemente claro o tipo de informações necessárias para tomada de decisões sobre a criação de novas vagas. Privilegiam-se – embora com diferente intensidade a depender do tipo de prefeitura – as demandas procedentes das secretarias.

Também parece arriscado determinar a articulação entre as áreas da administração na execução dos projetos. Em nível aproximativo, constrói-se a hipótese de que a baixa existência de órgãos específicos na gestão financeira, de pessoas e de tecnologia da informação, especialmente nas prefeituras pequenas e médias, tem como vetor baixa capacidade de realização de estudos socioeconômicos, previsão de concursos e atualização de *software* – especialmente nas prefeituras médias (tabela 38).

No que se refere à cultura organizacional, pouco foi analisado especificamente na pesquisa de campo. Seria necessário um estudo mais profundo para determinar primeiro conceitualmente um termo tão vago, contraditório e por vez importante como é a cultura organizacional.

REFERÊNCIAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Contagem da população 2007**. Rio de Janeiro, 2007.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Thayse Lamera

Revisão
Ângela de Oliveira
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Anderson Reis
Danilo Tavares

Capa
Eduardo Grisoni

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

ISBN 978-85-7811-100-7

Autores

Adauto Beato Venerano
Ana Maria de Macedo Ribas
Araken Barbosa da Silva
Camilla Ferreira Lobino
Carla Fellows
Carlos Eduardo Saraça
Débora Zlotnik Werneck
Duarte de Souza Rosa Filho
Fábio Araújo Fernandes
Fernando Antonio Franco Montoro
Greyce Umeki Hanashiro
João Augusto Pereira Neto
João Francisco Alves Veloso
José Carlos Daleprani
José Tarcísio Alves Ribeiro
Josep Pont Vidal
Leonardo Chagas de Brito
Leonardo Monteiro Monasterio
Leonildo Pereira de Souza
Luciana Peixoto Santa Rita
Manuela Trindade Viana
Maria de Lourdes Urban Kleinke
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Mirian da Silva Salomão
Nadia Zaiczuk Raggio
Neide César Vargas
Nelsio Rodrigues de Abreu
Patrícia de Oliveira Burlamaqui
Patrícia Moreira Mendonça e Silva
Paulo da Cruz Freire dos Santos
Ricardo Kingo Hino
Roberson Leite Silva Júnior
Roberta da Silva Vieira
Rodrigo Taveira Rocha
Rogério Boueri Miranda
Rosiany Miranda
Sílvia da Silva Craveiro
Silvia Rodrigues Bio
Talita Pereira de Castro

ANPEC
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA