

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ATÉ ONDE CAMINHAMOS?

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



GESTÃO PÚBLICA: UMA AMOSTRA DA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Adauto Beato Venerano
José Carlos Daleprani
Duarte de Souza Rosa Filho



GESTÃO PÚBLICA: UMA AMOSTRA DA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Adauto Beato Venerano
José Carlos Daleprani
Duarte de Souza Rosa Filho

RESUMO

A parceria feita entre o governo do Estado do Espírito Santo, por meio do Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA possibilitou a realização da pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal” em municípios capixabas com o objetivo de analisar os processos que perpassam a gestão e qualificação pública municipal, nas áreas de Gestão de Pessoas, Gestão Financeira, Gestão de Capital e Infraestrutura e Gestão da Tecnologia da Informação. Dos 78 municípios capixabas 24 foram incluídos na amostra, onde foi possível detectar a fragilidade nas áreas de abrangência da pesquisa, tais como: os estudos socioeconômicos que fundamentam o processo orçamentário são demonstrados através da informação de que nem a metade dos municípios os realiza, e aqueles que o fazem se restringem a estudos de âmbito municipal; há desinteresse pela base própria de recursos, que deve ser combatido, visando conferir maior autonomia fiscal aos mesmos, iniciando-se pelos grandes e com ênfase no IPTU, que é um imposto de natureza mais estável e de maior complexidade técnica para sua administração; inexistência de estudos e programas para a qualificação de pessoal voltado para a gestão financeira; necessidade de apoio aos municípios a respeito da gestão de tecnologia da informação, dentre outros. Vale ressaltar a dificuldade de obtenção de informação para a realização da pesquisa, em especial nos municípios de pequenos e médios portes. A pesquisa de campo e a análise dos seus resultados possibilitaram estudos específicos e maior apoio à gestão municipal, e, também sugerir alguns indicativos de atuação por parte do Governo Federal e Estadual.

Palavras-chave: Administração pública, administração municipal.



INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como base a realidade dos municípios do Estado do Espírito Santo, e faz parte da pesquisa mais ampla, realizada em outros estados brasileiros, que integram o projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal, inserido no Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (ProRedes).

Através do ProRedes foi formada uma rede de pesquisa entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 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.

Em função da diversidade cultural, social e econômica do Brasil, uma solução padrão não se encaixaria com uniformidade a todos os municípios brasileiros. Por esta razão a utilização de uma rede formada por centros de pesquisa regional.

Esta rede de pesquisa busca verificar nos municípios a sua capacidade de gestão, verificando os procedimentos utilizados pelas administrações municipais para atender as demandas da população.

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, dividido em doze microrregiões administrativas de gestão e quatro macrorregiões de planejamento, composto por 78 municípios.

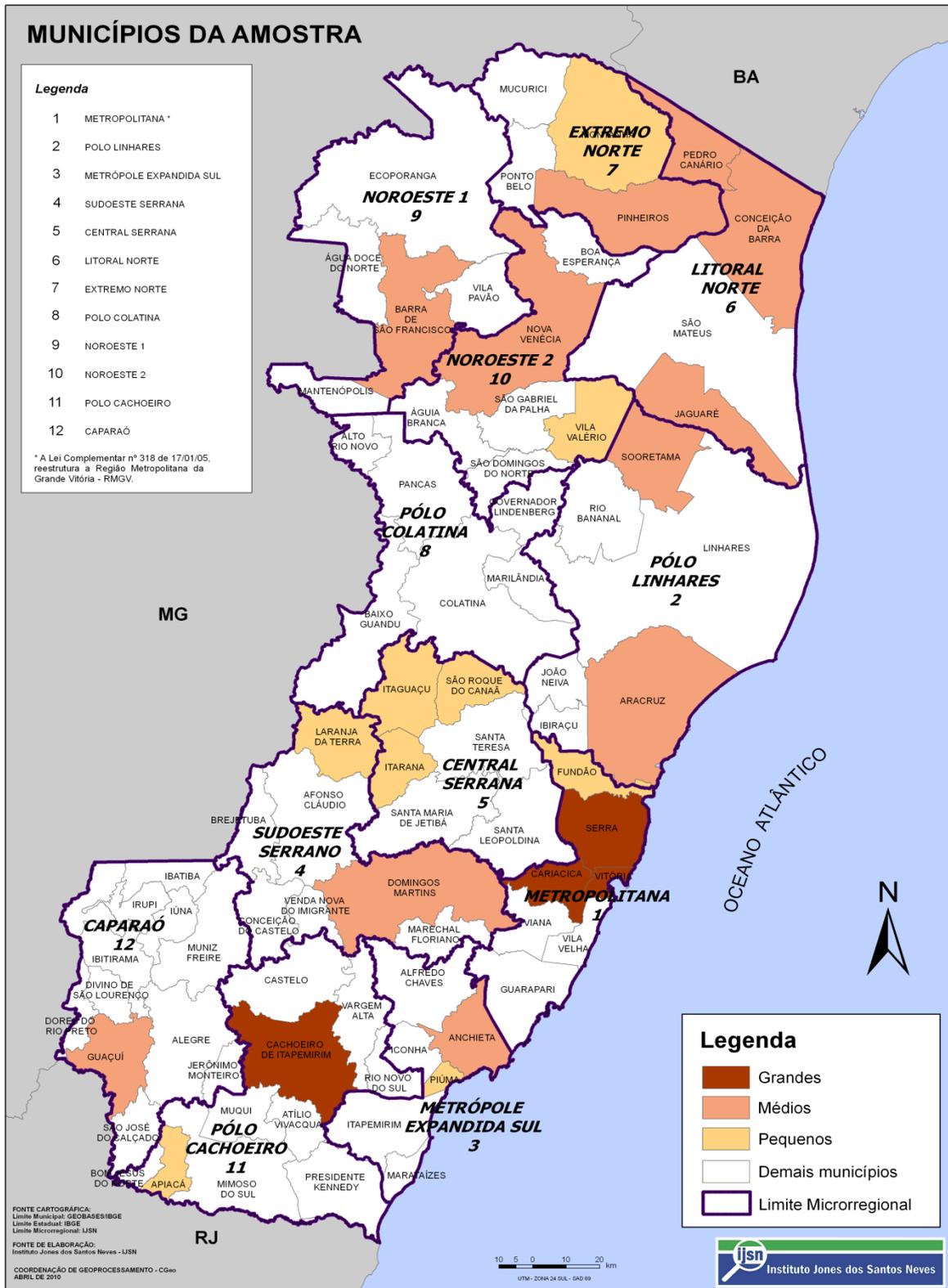


Em atendimento à amostra estabelecida pela rede, vinte e quatro municípios capixabas foram pesquisados.

Foi realizado um diagnóstico por meio de pesquisa de campo, por pesquisadores graduados, indicados pela universidade federal, utilizando-se questionários dirigidos aos gestores municipais, e, posteriormente, as perguntas e respectivas respostas foram lançadas num sistema para tabulação dos dados.

Dessa forma esta pesquisa insere o Estado do Espírito Santo no programa de redes cujo objetivo é integrar ações e pesquisas em áreas temáticas definidas no planejamento estratégico do IPEA, como ênfase na aplicação de resultados focados na sustentabilidade do desenvolvimento social e econômico brasileiro.





Fonte e elaboração: Coordenação de Geoprocessamento/IJSN, dados de abril de 2010.

OBJETIVOS

O objetivo geral do projeto Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal é apresentar um diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira, focando nos processos e não nos resultados da gestão, para avaliar o seu nível de qualificação e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional, com o intuito de subsidiar políticas públicas que possam favorecer o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública municipal brasileira.

Os objetivos específicos foram focados nos processos e não nos resultados da gestão, pois não se pretendeu avaliar a eficiência no provimento de bens e serviços públicos. A seguir algumas questões relevantes para o aprimoramento da gestão pública municipal que foram observadas com base nos processos.

Em relação a aspectos gerais:

- as principais barreiras e deficiências na gestão pública municipal;
- disponibilidade das administrações locais dos meios necessários para uma atuação adequada.

No tocante ao fortalecimento institucional e gestão democrática foram observados:

- que arranjos institucionais devem ser fortalecidos para minimizar as discontinuidades das políticas e serviços no âmbito municipal;
- em quais segmentos, áreas ou setores são prioritários as ações para fortalecimento da gestão municipal;
- se existem programas de cooperação intergovernamental direcionados ao fortalecimento da gestão municipal;
- qual a importância dos consórcios intermunicipais e das parcerias público-privadas na gestão pública municipal;
- qual o nível de participação e controle social da gestão pública municipal e quais os seus principais instrumentos;
- se os conselhos municipais são instrumentos efetivos de participação social na definição e controle das políticas públicas.



Quanto à disponibilidade de recursos físicos, humanos e financeiros:

- se as administrações locais dispõem de estrutura física e tecnológica adequada para uma gestão pública eficiente;
- se as administrações dispõem de gestores e técnicos municipais adequadamente capacitados para uma gestão eficiente;
- as formas adequadas de controle, avaliação e disseminação dos gastos municipais.

Quanto ao provimento de bens e serviços públicos:

- se as administrações locais estão cumprindo de forma adequada as suas atribuições legais quanto ao provimento de bens e serviços públicos;
- em quais áreas há deficiências nessa participação e por quê.

Com base nesses objetivos são apresentados os aspectos relativos aos 24 municípios incluídos na amostra desta pesquisa dos 78 municípios pertencentes ao Estado do Espírito Santo. Eles foram agrupados pelos estratos com relação a população e o produto interno bruto (PIB) *per capita* em relação à média estadual. Os resultados obtidos não identificam os municípios específicos, mas representam os estratos nos quais foram ocupados.

Os estratos são apresentados na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Descrição da amostra por estrato

Estrato	Total de municípios no estrato	Total de municípios amostrados	Renda <i>per capita</i> (média, 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
Total	78	24	-	-	-

Fonte: IPEADATA (2010).



Os municípios pesquisados (em ordem alfabética) foram: Anchieta, Apiacá, Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Conceição da Barra, Fundão, Itaguaçu, Itarana, Jaguaré, Laranja da Terra, Montanha, Nova Venécia, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vila Valério e Vitória. Houve, também, uma escolha *ad hoc* de três municípios: Guaçuí, Domingos Martins e Barra de São Francisco.

METODOLOGIA

Foram elaborados questionários sobre as grandes áreas da administração municipal: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação. Os questionários incluíram, para estas áreas, questões relativas a seus aspectos gerais, aos procedimentos usados no planejamento e na execução das diferentes atividades, bem como aqueles adotados no monitoramento e controle de suas atividades.

Sobre gestão financeira foram identificados alguns dados, sucintamente elencados:

- órgão responsável pela Gestão Financeira na estrutura organizacional do município;
- organograma da Prefeitura localizando o(s) órgão(s) responsável(eis) pela área de Gestão Financeira desde o Gabinete do Prefeito;
- percentual de recursos financeiros recebidos por convênio;
- percentual de recursos financeiros repassados por convênio;
- se são contratados serviços externos para auxiliar a Gestão Financeira;
- se os funcionários da área de Gestão Financeira recebem cursos/programas de treinamento e de qualificação;
- se os processos da Gestão Financeira do município estão informatizados;
- se são realizados estudos socioeconômicos para subsidiar o processo de planejamento orçamentário do governo municipal;
- as áreas que participaram da elaboração do PPA;
- a participação da sociedade civil na elaboração do PPA;



- a participação da população diretamente na elaboração do orçamento da Prefeitura;
- informações sobre as receitas tributárias sob a competência do município;
- quais os mecanismos utilizados para a correção do déficit orçamentário (receita total menor que a despesa total) municipal;
- quais áreas da Gestão Financeira existem mecanismos de acompanhamento e controle;
- qual a periodicidade média da atualização da informação de execução orçamentária;
- se os gestores municipais (secretários/diretores municipais) têm acesso à situação atualizada de suas dotações para fins de gerenciamento próprio de suas despesas;
- quais os instrumentos de divulgação a população tem acesso às informações da execução do PPA;
- se os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária são divulgados para a população.

Em relação à gestão de capital e infraestrutura foram levantados:

- se a prefeitura possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos;
- se a prefeitura possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos;
- se a prefeitura realiza parcerias a fim de atender as demandas de investimento;
- quais instrumentos são utilizados como subsídios ao planejamento dos investimentos da prefeitura;
- quais instrumentos são utilizados como subsídios para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura;
- se população participa na escolha dos investimentos que serão executados pela prefeitura;
- quais tipos de manutenção são realizados pela prefeitura;
- qual foi a taxa de execução (executado/previsto) dos investimentos da prefeitura;



- se a prefeitura realiza o gerenciamento das informações do patrimônio público municipal;
- quais inventários ou cadastros existem na prefeitura;
- se a prefeitura informa a população os valores e os prazos dos projetos de investimento executados pelo Município.

Em relação à gestão de pessoas foram levantadas as seguintes informações:

- qual é o órgão responsável pela Gestão de Pessoas na estrutura organizacional do município;
- o organograma da Prefeitura localizando o(s) órgão(s) responsável(eis) pela área de Gestão de Pessoas desde o Gabinete do Prefeito;
- a quantidade de pessoas ocupadas na Prefeitura por tipo de vinculação e escolaridade;
- a quantidade de pessoas ocupadas na área de Gestão de Pessoas por tipo de vinculação e escolaridade;
- a quantidade de pessoas ocupadas na área de Gestão Financeira por tipo de vinculação e Escolaridade;
- a quantidade de pessoas ocupadas na área de Gestão de Capital e Infraestrutura por tipo de vinculação e escolaridade;
- a quantidade de pessoas ocupadas na área de Gestão de Tecnologia da Informação por tipo de vinculação e escolaridade;
- a participação, em termos percentuais, dos cargos ou empregos com função de chefia ocupados por servidores efetivos da Prefeitura;
- quais processos e atividades listados abaixo são desenvolvidos pela área de Gestão de Pessoas;
- se a área de Gestão de Pessoas conta ou possui equipe especializada para a promoção da qualidade de vida no trabalho;
- se existe terceirização na área de Gestão de Pessoas;
- se os funcionários da área de Gestão de Pessoas recebem cursos/programas de treinamento e de qualificação;
- se a área de Gestão de Pessoas informatiza seus serviços;
- quais informações são consideradas para a criação de novas vagas (para servidores efetivos) na Prefeitura;
- se há previsão de concurso para os próximos 2 (dois) anos para a Prefeitura;



- se existe dificuldade na contratação de pessoas por questões salariais;
- se a Prefeitura possui planos de cargos, carreiras e salário/remuneração/subsídio;
- se Prefeitura possui algum mecanismo de progressão funcional;
- se a Prefeitura realiza a capacitação⁸ de seus funcionários;
- se existem instrumentos de participação dos funcionários na gestão da Prefeitura;
- se existem instrumentos para medir a satisfação dos funcionários da Prefeitura;
- se existem instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários na Prefeitura;
- quais dos serviços e instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão são disponibilizados pela Prefeitura.

No tocante a gestão de tecnologia da informação foi pesquisada:

- qual é o órgão responsável pela gestão de Tecnologia da Informação (CPD ou informática) na estrutura organizacional da prefeitura;
- o organograma da Prefeitura localizando o(s) órgão(s) responsável(is) pela área de Gestão de Tecnologia da Informação desde o Gabinete do Prefeito;
- se a área de Gestão de Tecnologia da Informação disponibiliza cursos de qualificação para seus próprios técnicos;
- se a prefeitura terceiriza alguma atividade de TI;
- quais agentes a prefeitura realiza parcerias⁴ na área de gestão de TI;
- se a prefeitura possui computadores em rede (local);
- se os computadores da prefeitura têm acesso à *internet*;
- quais processos encontram-se informatizados;
- se a área de Gestão de TI possui um planejamento de longo prazo;
- se a prefeitura dispõe de *site* próprio na *internet*;
- se em relação à Gestão de dados e informação da prefeitura, a área de Gestão de TI realiza *backup* diário;
- quais as ações, programas ou atividades, a área de gestão de T.I. coordena ou participa em cooperação com outras secretarias municipais, estaduais ou de programas federais.



Vale ressaltar a dificuldade encontrada na operacionalização da pesquisa em função de conflitos na agenda dos gestores que, por vezes, desmarcavam as reuniões, outros resistiam responder as perguntas, temendo represálias, outros por julgarem não terem competências para tal, e alguns por desconhecimento das suas atribuições. Também contamos com transtornos enfrentados com deslocamentos em função do mal tempo, que impossibilitou o tráfego, descumprindo assim a agenda.

CONCLUSÕES

As conclusões da pesquisa são apresentadas de acordo com as áreas pesquisadas (gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação), e, ao final, foi alinhado de forma ampla, algumas sugestões aos gestores para solucionar os problemas identificados.

GESTÃO FINANCEIRA

Para o conjunto dos municípios capixabas da amostra, predominam estruturas administrativas nesta área em uma secretaria municipal exclusiva (79,16%), que são as estruturas predominantes nos municípios de maior porte. Ocorre situação relativamente distinta 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.

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.

Foram consideradas como atividades típicas da gestão financeira os serviços de contabilidade, a elaboração do Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a elaboração do orçamento anual, a elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos. Verificou-se, em um terço dos municípios médios e grandes, a terceirização destas atividades. Nos municípios menores, a terceirização só atinge cerca de 19% das atividades.



Ocorrem repasses financeiros para três tipos de organizações (OS, OSCIPS e ONGs) em 50% dos grandes, 64% dos médios e 11% dos pequenos. Os consórcios na área da saúde foram declarados nas 3 faixas dos municípios: pequenos, médios e os grandes, por volta de 50% destes.

No que se refere ao planejamento e execução das atividades financeiras, de modo geral, menos da metade dos municípios da amostra afirmam realizar estudos socioeconômicos para subsidiar o planejamento orçamentário, deste número a maioria é declarada pelos municípios grandes.

A busca de uma base de geração de receitas próprias mais ampla, aspecto que confere maior autonomia fiscal ao município, não parece ser intensa para o conjunto dos municípios da amostra, e tende a acompanhar o tamanho dos mesmos: quanto menor o município, piores os indicadores.

A desatualização da planta genérica de valores e do Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU) é maior nos municípios médios e pequenos. Ao passo que se percebe o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) atualizado com maior freqüência nos grandes municípios da amostra.

A análise sugere que tende a prevalecer nos municípios capixabas, especialmente nos médios e pequenos, uma cultura de priorização de receitas de transferências ao invés da busca por geração de receitas próprias. Os municípios grandes ainda mantêm espaços relevantes no plano técnico e político para ampliar a arrecadação de suas receitas próprias.

Quanto ao monitoramento e controle da gestão financeira, a participação da população no processo de elaboração orçamentária demonstra um considerável percentual nos municípios capixabas, conforme os dados da amostra. No entanto as condições nas quais se dão estas formas de participação devem ser mais bem qualificadas, pois, estão estreitamente associadas onde existe Orçamento Participativo – OP.

GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

De modo geral todos os municípios grandes informaram possuir equipe própria responsável pela gestão de infraestrutura e capital. Por outro lado, os municípios médios e pequenos indicaram relativa debilidade nesta área, 73% e 33% respectivamente.



Quanto ao planejamento e execução de atividades nesta área, no geral, 91% da população participa na definição das prioridades dos investimentos no município; em contrapartida as decisões do prefeito aparecem com 79% dos casos, demonstrando desequilíbrio nos critérios de definição das políticas de investimento.

Quanto ao monitoramento e controle e no que tange a participação da população na escolha dos investimentos, os dados apontam que quanto maior a faixa populacional maior também é o índice de participação. Estes dados devem ser mais bem relativizados, tendo em vista as experiências com Orçamento Participativo – OP, em alguns dos municípios grandes.

GESTÃO DE PESSOAS

De modo geral, apenas 25% dos municípios da amostra possuem secretaria exclusiva responsável pela gestão de pessoas. Já 67% do total possuem o setor subordinado a outra secretaria.

O número de funcionários comissionados e sem vínculo permanente somam 36% no total dos funcionários da amostra de municípios pesquisados. Os estatutários e celetistas são representados por 64% do total das 3 faixas dos municípios da amostra.

No que se refere ao grau de instrução de pessoas ocupadas nas prefeituras, apenas os municípios grandes apresentaram os dados. Destes 41% possui ensino superior completo ou incompleto e 35% o ensino médio, completo ou incompleto.

Sobre o planejamento e a execução de atividades de gestão de pessoas, em torno de 50% dos municípios médios e pequenos não apresentam previsão de concurso para os próximos 02 anos. Estes dados podem sugerir a falta de planejamento com relação a pessoal. Já 75% dos municípios grandes informaram tal previsão.

A maioria dos municípios possui planos de cargos e salários (PCS) e planos de carreira, cargos e remuneração (PCCR), no entanto, a pesquisa indica a ausência deste instrumento de gestão de pessoas em algumas carreiras como as da saúde e da guarda municipal.

A implantação de políticas de participação, satisfação e valorização dos funcionários é declarada principalmente nos municípios grandes.



Para monitoramento e controle das atividades prestadas à população, grande parte 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.

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)

Em 50% dos casos o setor de gestão de TI está subordinada a uma secretaria, enquanto 25% não possui estrutura própria. Do total, 17% estão relacionadas diretamente a chefia do executivo, enquanto apenas 4% possui uma secretaria exclusiva

Em torno dos 33% dos municípios pequenos e 45% dos médios prevêm atualização de equipamentos (*hardware*) e nas infraestrutura de redes. Sobre a atualização de programas de computador (*software*) e capacitação de pessoas, menos de 50% dos médios e pequenos informaram tal previsão.

A interligação entre os terminais das secretarias é restrita nos municípios médios e pequenos, apesar do acesso à Internet ser maior do que nos grandes.

RESULTADOS GERAIS

A partir da pesquisa, é possível evidenciar alguns resultados em relação ao objetivo geral 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 poucos 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.



- 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 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 PCCR. Apenas em 25% dos grandes municípios existe 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 declarem 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.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de campo e a análise dos seus principais resultados nos permitem sugerir alguns indicativos de atuação por parte do Governo Federal e Estadual, tais como:

- Ampliar e qualificar estudos socioeconômicos que fundamentam os processos orçamentários dos municípios;
- elaborar programas voltados a experiências (internacionais e nacionais) acerca do uso de impostos, visando orientar melhores políticas de administração dos tributos, no sentido de consolidar bases próprias de recursos visando o aumento da autonomia fiscal dos municípios, o Governo Federal;
- analisar, de modo mais detalhado, como se dão os processos de participação social que orientam as prioridades das políticas públicas municipais, a fim de qualificar abordagem mais realista do processo de democratização do Estado no âmbito municipal;
- estimular programas de profissionalização e qualificação dos funcionários públicos municipais para prestação dos serviços públicos;
- propor um programa de desenvolvimento de sistemas de informação especialmente para atender a área de pessoal. Isto contribuiria para fortalecimento institucional dos municípios compatibilizando e padronizando estas informações
- propor estudos específicos que detalhem a gestão municipal sob um ponto de vista setorial, notadamente nas áreas de educação, saúde, segurança pública, transporte e trânsito, serviços e equipamentos de uso coletivo, meio ambiente e assistência social.



REFERÊNCIAS

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

VENERANO, Adauto Beato; LOBINO, Camilla Ferreira; ROSA FILHO, Duarte de Souza; DALEPRANI, José Carlos; VARGAS, Neide César e ROCHA, Rodrigo Taveira. Capítulo 4 - Análise da gestão pública dos municípios do Espírito Santo. In: **Gestão pública municipal**. Brasília: IPEA, 2011 (no prelo).

AUTORIA

Adauto Beato Venerano – administrador e mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes – UCAM/Campos-RJ, Pós-Graduação em Administração Pública pela Faculdade Espíritosantense de Administração - FAESA, técnico de Planejamento do IJSN.

Endereço eletrônico: adauto@ijsn.es.gov.br

Duarte de Souza Rosa Filho – engenheiro civil e Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, professor do Departamento de Administração/CCJE da Universidade Federal do Espírito Santo-UFES.

Endereço eletrônico: duartesrf@gmail.com

José Carlos Daleprani – administrador e Pós-Graduação em Administração Pública Municipal – IBAM/ENSUR-RJ. – técnico de planejamento do IJSN.

Endereço eletrônico: jcdaleprani@ijsn.es.gov.br



REFLEXÕES SOBRE A CAPACIDADE DE GESTÃO PAULISTA: ANÁLISE DAS GESTÕES FINANCEIRA, DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA, DE PESSOAS E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Fernando Antonio Franco Montoro
Maria do Carmo Meirelles T. Cruz
Silvia Rodrigues Bio



REFLEXÕES SOBRE A CAPACIDADE DE GESTÃO PAULISTA: ANÁLISE DAS GESTÕES FINANCEIRA, DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA, DE PESSOAS E DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO¹

Fernando Antonio Franco Montoro
Maria do Carmo Meirelles T. Cruz
Sílvia Rodrigues Bio

RESUMO

A pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal no Estado de São Paulo” foi realizada pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão do governo do Estado de São Paulo, sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Teve como objetivo realizar um diagnóstico da atual capacidade institucional de gestão, nas áreas de finanças, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação. O texto apresenta a metodologia da pesquisa e os resultados obtidos na sua aplicação em 50 municípios paulistas, por área de gestão, referentes à estrutura da área e sua inserção no organograma do município; caracterização do quadro de pessoal quanto ao vínculo empregatício, escolaridade e capacitação; informatização de processos; terceirização de atividades; e mecanismos de participação e de controle social. Finaliza apontando algumas reflexões sobre a capacidade institucional dos municípios e algumas proposições.

¹ Além dos autores, participaram da pesquisa Manuela Trindade Viana, Sílvia da Silva Craveiro e Talita Pereira de Castro (bolsistas do Ipea); Carlos Eduardo Schad (estagiário); Maria Teresa Tavares de Lima Ferraz e Rosângela Alves da Silva (apoio administrativo). A equipe agradece Felipe Soutello, Fátima F. Araújo, Nelson Hervey Costa e Juliana Schneider. Elaboração dos gráficos: Júlio Carreiro.



1 INTRODUÇÃO

A Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão do governo do Estado de São Paulo, tem desenvolvido várias atividades para contribuir com a melhoria da gestão dos municípios, reorientando a sua prática e aprimorando e fortalecendo as administrações municipais. Realiza consultorias e assessorias referentes à gestão financeira, modernização administrativa e reestruturação de cargos e salários; organiza capacitações; publica documentos de orientação; entre outras atividades.

Este artigo destaca os principais resultados da pesquisa *Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal no estado de São Paulo*, desenvolvida pelo Cepam no âmbito do programa Proredes-Ipea/Anipes, com o objetivo de apresentar um diagnóstico da gestão pública nos municípios paulistas e identificar os entraves ao seu fortalecimento institucional.

Foi organizado apresentando, primeiramente, a metodologia e, em seguida, os resultados da pesquisa.

As gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação, formam os quatro eixos investigados, nesse estudo, como integrantes de um núcleo de atividades desenvolvidas nas administrações municipais que constituem a base para a gestão das políticas públicas.

Nessas áreas foram identificados seis aspectos relevantes: estrutura organizacional da área e sua inserção no organograma; formação do quadro de pessoal, por meio dos dados relativos ao vínculo empregatício, escolaridade e capacitação; e questões ligadas à informatização dos serviços, à terceirização e à existência de instrumentos de participação e controle social.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi estruturada em cinco etapas: formação da rede de pesquisa, definição da estrutura do projeto, determinação da amostra de municípios, elaboração e aplicação dos questionários e análise dos dados. A rede de pesquisa, integrada por instituições filiadas à Associação Nacional das Instituições de



Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes)², teve por finalidade a promoção de um debate técnico capaz de subsidiar o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública municipal brasileira.

O trabalho³ foi realizado a partir dos marcos conceituais do Government Performance Project – (GPP), metodologia aplicada há vários anos nos Estados Unidos para medir capacidade de gestão dos municípios e estados, adaptada à realidade e aos princípios da Administração Pública brasileira.

O conceito de capacidade institucional de gestão que norteou a pesquisa consiste na habilidade das administrações cumprirem suas responsabilidades em um governo democrático: utilizar bem os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; gerir programas e pessoas de forma eficiente; e avaliar se os objetivos estão sendo alcançados (Ingraham, 2007).

A pesquisa teve o foco em processos e não em resultados, analisando áreas-meio das prefeituras. A pesquisa de campo aconteceu entre março e maio de 2010.

Optou-se pela pesquisa de campo com a aplicação de questionários-base, por meio de entrevistas estruturadas presenciais, com os gestores e técnicos municipais.

Os pressupostos que orientaram a elaboração dos questionários foram:

- estrutura organizacional do órgão responsável pela área e seu posicionamento no organograma municipal;
- equipe (vínculo empregatício, escolaridade e capacitação do pessoal);
- informatização dos serviços prestados;
- terceirização de atividades;
- existência de planejamento e execução; e
- instrumentos para promover a participação e o controle social.

² Instituições participantes da pesquisa: 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 de Alagoas (Seplan/AL).

³ Os resultados encontram-se em **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**, 2011.



Esses pressupostos são entendidos como fundamentais em um processo de consolidação da governança no setor público e orientaram a elaboração das questões, na maioria fechadas, dos questionários-base formulados pelas instituições participantes, abordando os quatro eixos.

A amostra de São Paulo foi definida considerando os critérios de porte populacional e produto interno bruto (PIB) *per capita*. Foram escolhidos 50 municípios (8% do total do estado) aleatoriamente a partir das variáveis estabelecidas (tabela 1). Os municípios foram agrupados em três faixas populacionais (até 20 mil habitantes, de 20 mil a 100 mil habitantes e mais de 100 mil habitantes) e em duas faixas de PIB *per capita* (menor e maior em relação à média estadual de PIB *per capita*).

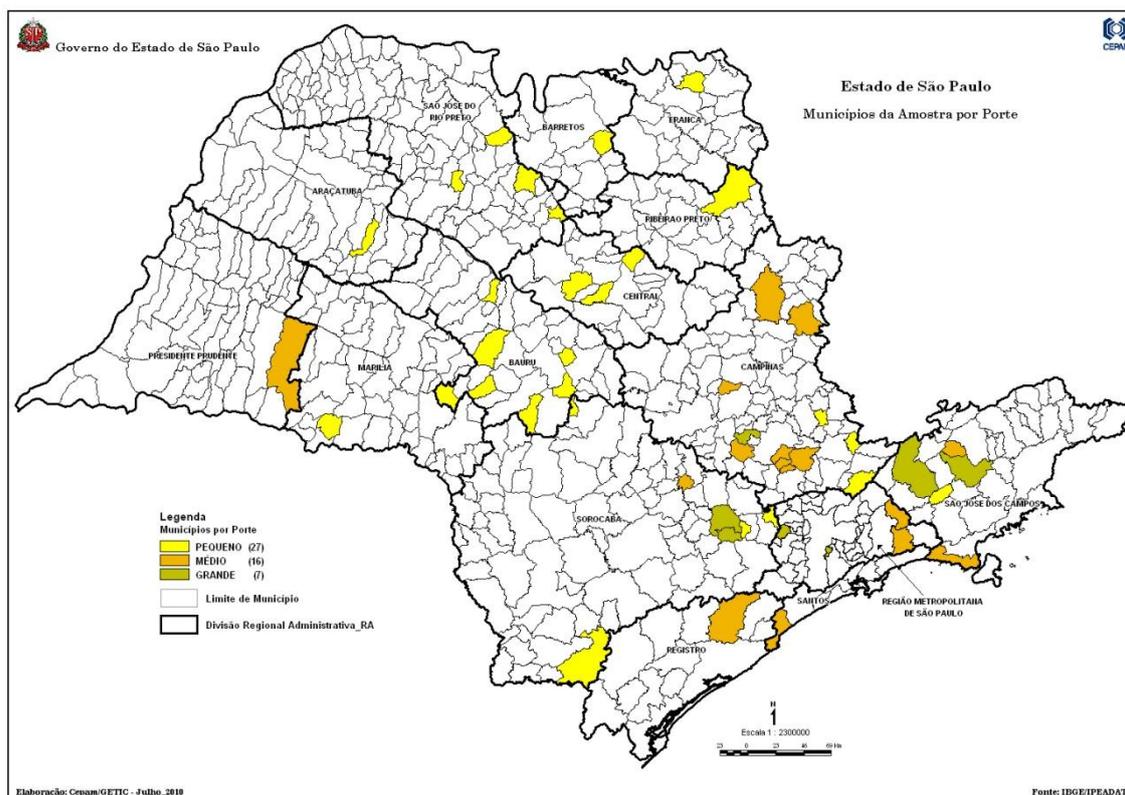
Tabela 1 – Total de municípios do estado de São Paulo e da amostra da pesquisa, por porte populacional

Faixa populacional	Total de municípios do Estado de São Paulo	Total de municípios amostrados	PIB <i>per capita</i> dos municípios amostrados médio – 2006 (R\$)
Pequenos (Até 20 mil habitantes)	399	27	30.476
Médios (de 20.001 a 100 mil habitantes)	173	16	31.711
Grandes (Acima de 100 mil habitantes)	73	7	17.492

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria

O município de São Paulo foi excluído da análise, por ser considerado atípico, em vista do porte populacional e econômico. A amostra inicial sofreu ajustes para que as 15 Regiões Administrativas do Estado estivessem representadas com, pelo menos, um município. O Mapa 1 apresenta os participantes da pesquisa.





Mapa 1 – Distribuição geográfica dos municípios da amostra do Estado de São Paulo

A seguir são comentados parte dos resultados obtidos pela pesquisa para cada gestão analisada, discriminadas por porte populacional.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 Gestão Financeira

A gestão financeira figura como uma importante área-meio, na medida em que provê condições materiais necessárias para as políticas finalísticas de determinada administração. Integra tarefas ligadas à obtenção, utilização e controle de recursos financeiros desde o planejamento, sua elaboração, execução, prestação de contas e outras atividades correlatas.

A estrutura 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 com uma secretaria exclusiva (42%) ou com um setor diretamente subordinado ao prefeito (36%). Apenas um município

da amostra (2%) não possui estrutura específica. Em 56% dos municípios pequenos, a área responsável pela gestão financeira está diretamente ligada à chefia do Executivo e, conforme aumenta o tamanho do município, passa a se constituir como secretaria exclusiva. Essa organização é encontrada em 71% dos municípios grandes (gráfico 1). Esses dados apontam para a importância dada à área nas prefeituras.

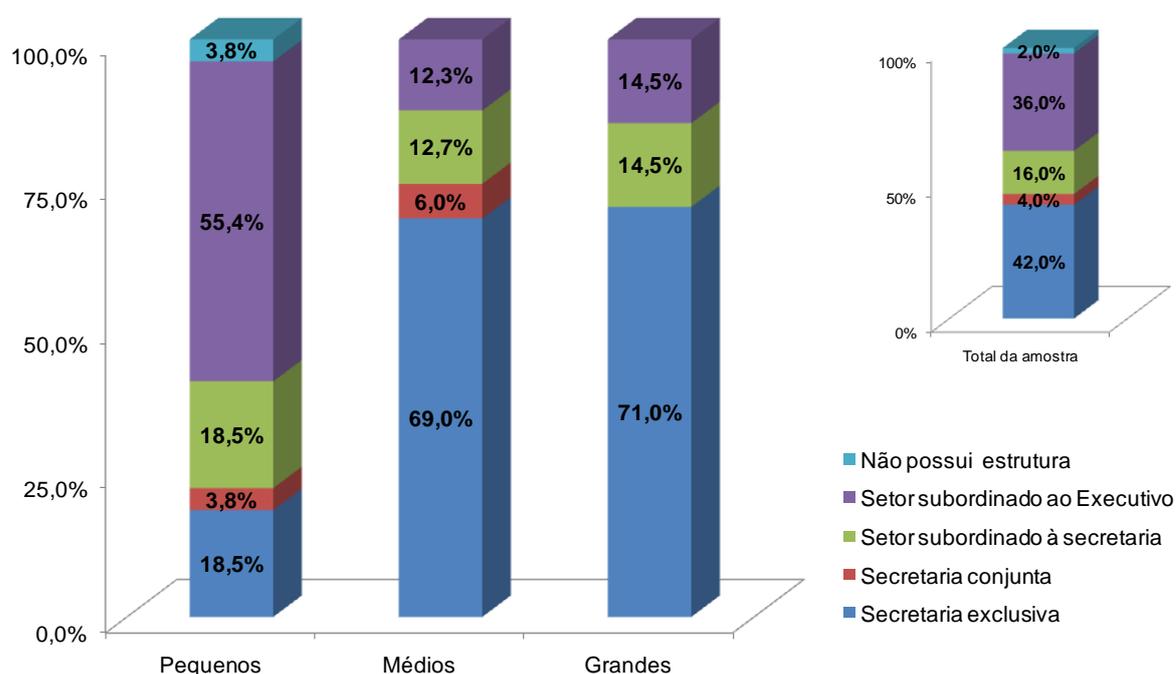


Gráfico 1 – Estrutura organizacional responsável pela gestão financeira (%)

Quanto ao vínculo empregatício da equipe, há predominância de servidores efetivos (estatutários e celetistas) (gráfico 2).



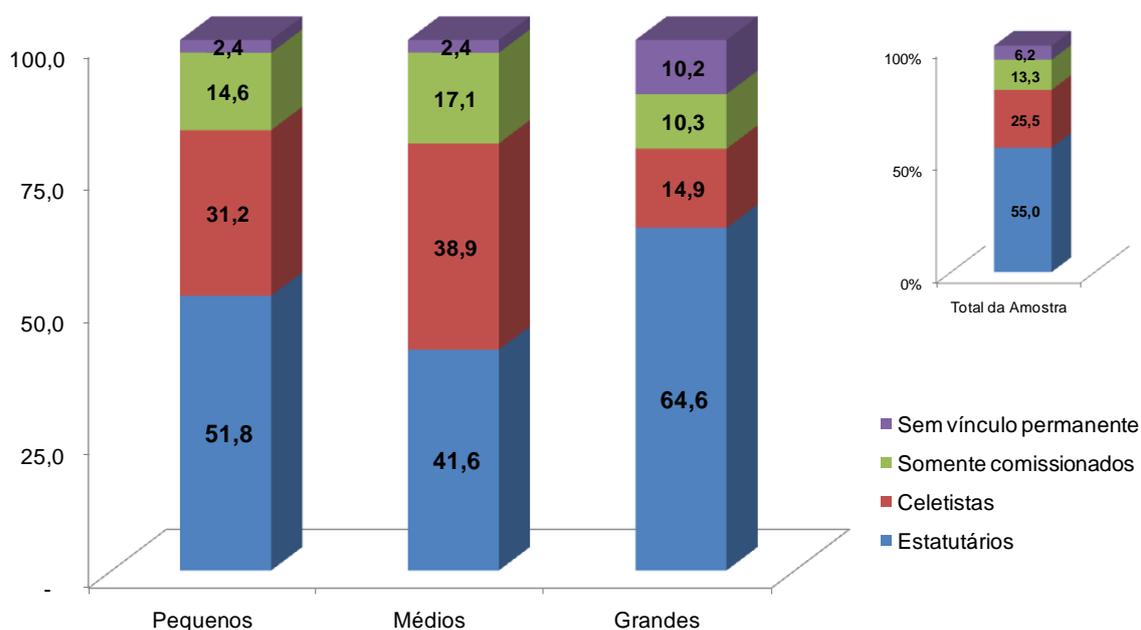


Gráfico 2 – Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo vínculo empregatício (%)

Nota-se pouca variação entre os estratos de porte populacional e baixos percentuais de servidores não efetivos (somente comissionados e sem vínculo permanente). De acordo com as hipóteses da pesquisa, tais dados podem garantir algum grau de estabilidade na gestão financeira.

Quanto à formação do pessoal ocupado na área, observa-se que 50,5% dos funcionários possui, no mínimo, ensino superior completo ou incompleto; e um grande número (44%) possui ensino médio completo ou incompleto (gráfico 3). Os municípios médios e grandes seguem essa tendência e os pequenos apresentam mais pessoas com ensino médio. É pequeno o percentual de pessoal com baixa escolaridade. Ressalta-se que, em muitas localidades, não há uma sistemática de atualização da escolaridade dos funcionários.

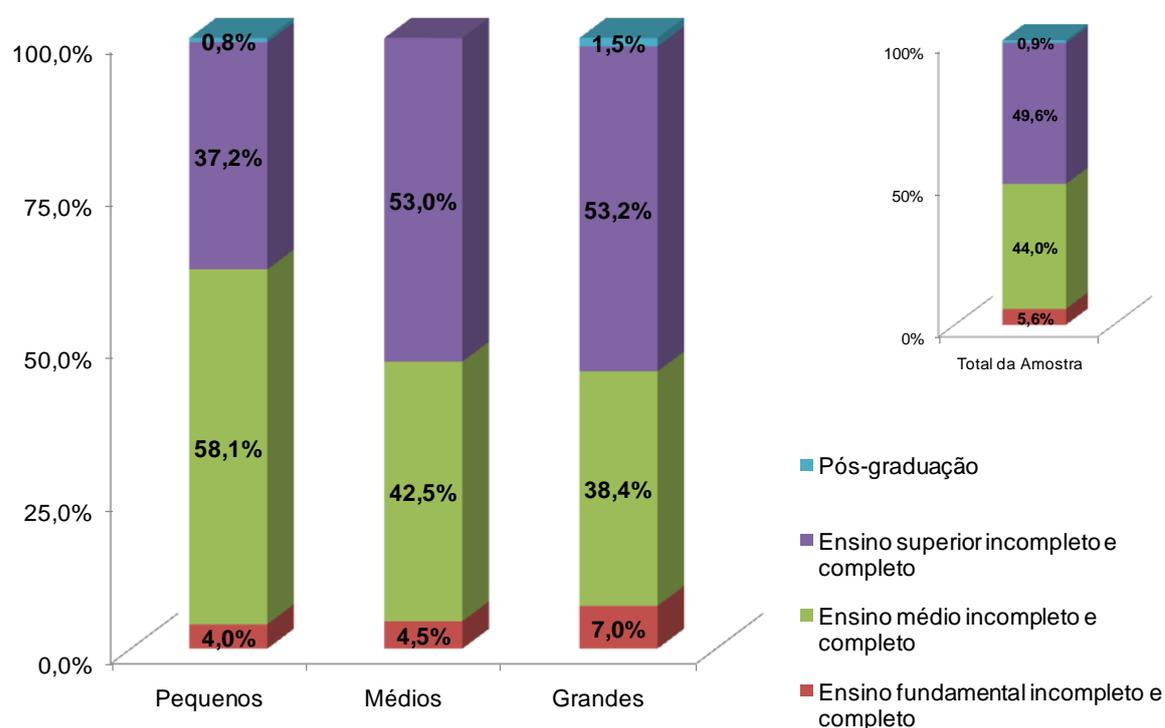


Gráfico 3 – Pessoas ocupadas na gestão financeira, segundo grau de instrução (%)

O percentual de municípios que ofereceram alguma capacitação para servidores da gestão financeira, nos últimos três anos, atingiu 100% nas faixas dos médios e grandes (gráfico 4). Segundo os entrevistados, essas iniciativas foram oferecidas principalmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por intermédio do Programa de Gestão Governamental (PGG)⁴ que ofereceu, em 2009 e 2010, capacitações⁵ presenciais nas regiões e cursos à distância para os municípios.

Já as empresas que disponibilizam *softwares* para gestão financeira, oferecem treinamentos regulares para sua utilização e, eventualmente, informações referentes às alterações legais. Não se verificou papel protagonista dos municípios pesquisados na escolha da necessária capacitação e não há um processo contínuo de capacitação para toda equipe.

⁴ 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: <pgg.fundap.sp.gov.br/index.html>.

⁵ Foram oferecidos os cursos de Planejamento e Orçamento no Município, em 2009; e Contabilidade Pública Aplicável às Entidades Municipais e a Estrutura de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (Audesp), em 2010.

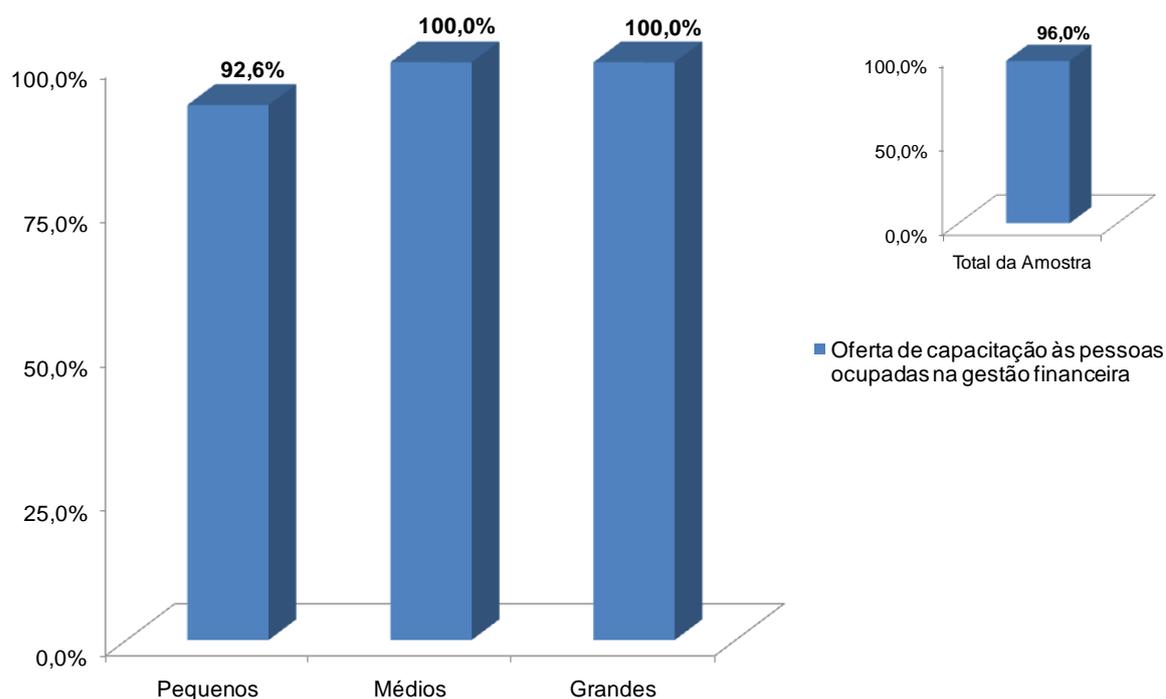


Gráfico 4 – Municípios que ofereceram capacitação, nos últimos três anos, às pessoas ocupadas na gestão financeira (%)

Para caracterizar a gestão financeira, foram coletados dados a respeito da informatização dos processos e das atividades⁶. Essas iniciativas contribuem para o aumento das receitas próprias e otimizam o acompanhamento e o controle das receitas e despesas municipais.

A média dos processos informatizados pelos municípios alcança altas cifras nos três estratos pesquisados (gráfico 5). A maioria destes processos é informatizada utilizando *softwares* locados.

⁶ Procedimentos pesquisados: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária, dívida ativa e outros.



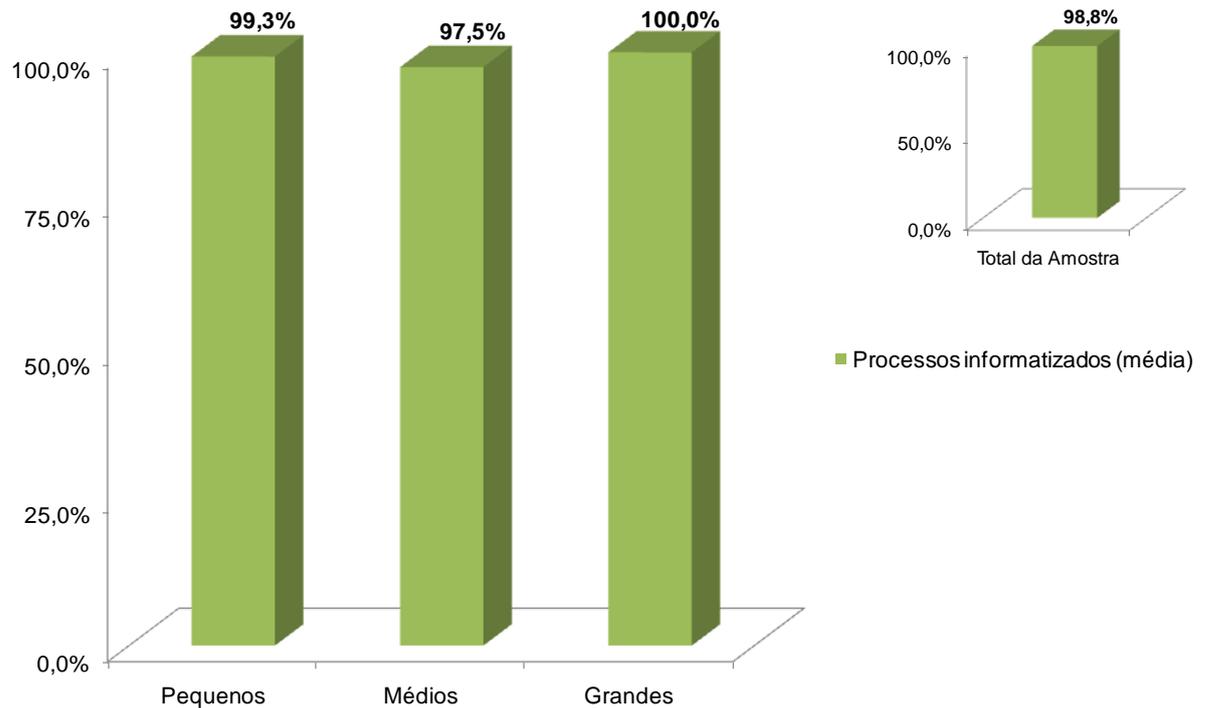


Gráfico 5 – Média de processos informatizados na gestão financeira (%)

Outro fator analisado foi a terceirização dos serviços da área. O gráfico 6 mostra que 48% dos municípios da amostra declararam contratar algum serviço externo. O percentual aumenta no estrato dos municípios grandes. Entre as atividades terceirizadas⁷, 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, entre outros objetivos para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Não foram identificados estudos prévios para analisar os custos e benefícios dessa opção.

⁷ Atividades pesquisadas: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), execução da LOA, manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes, manutenção do cadastro de empresas, autônomos e outros.



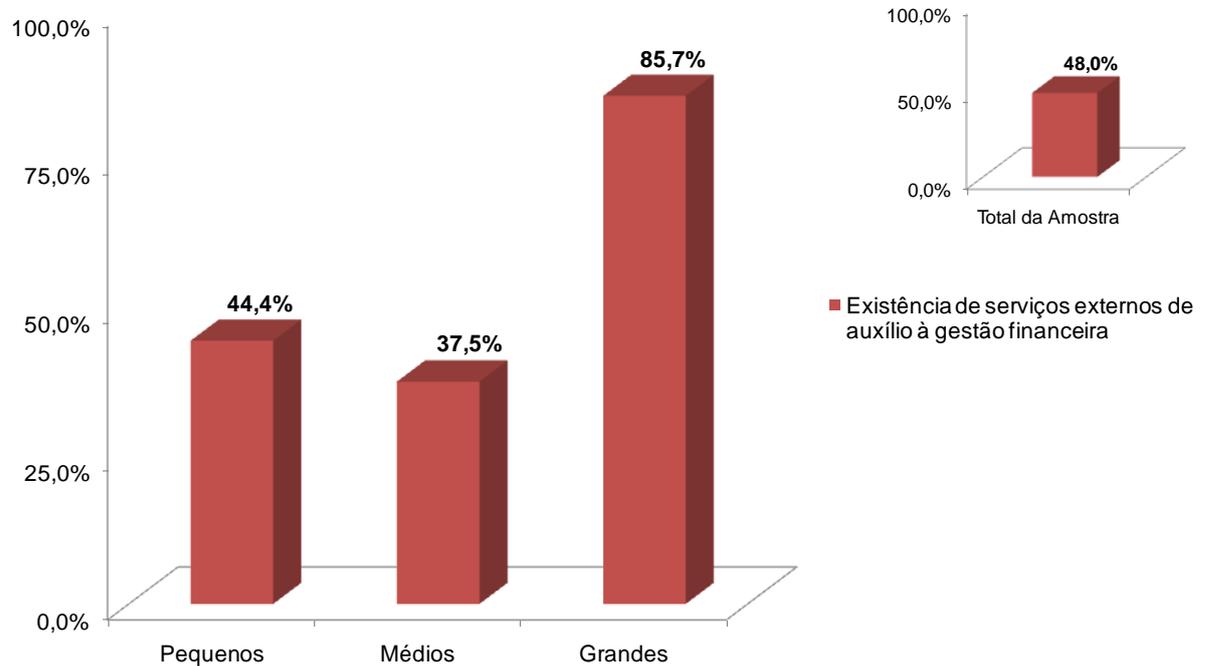


Gráfico 6 – Municípios com serviços externos de auxílio à gestão financeira (%)

Dentre os municípios que afirmam terceirizar serviços, não foram registrados instrumentos efetivos de controle. A maior parte revelou não acompanhar sistemática e efetivamente a quantidade e a qualidade dos serviços contratados.

Foram pesquisadas, ainda, as diversas fases do planejamento orçamentário municipal, com questões específicas relacionadas à sua execução, como a obtenção de receitas e a busca do equilíbrio financeiro das contas públicas.

No Brasil, o PPA, 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 (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.



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

Nas prefeituras pesquisadas, verificou-se a existência de tais mecanismos de controle (gráfico 7). Embora o controle das despesas com pessoal e de endividamento de curto e longo prazo seja obrigatório pela LRF, somente nos municípios grandes a totalidade dos respondentes afirmou dispor desses mecanismos, apesar dos elevados percentuais registrados nos demais portes.

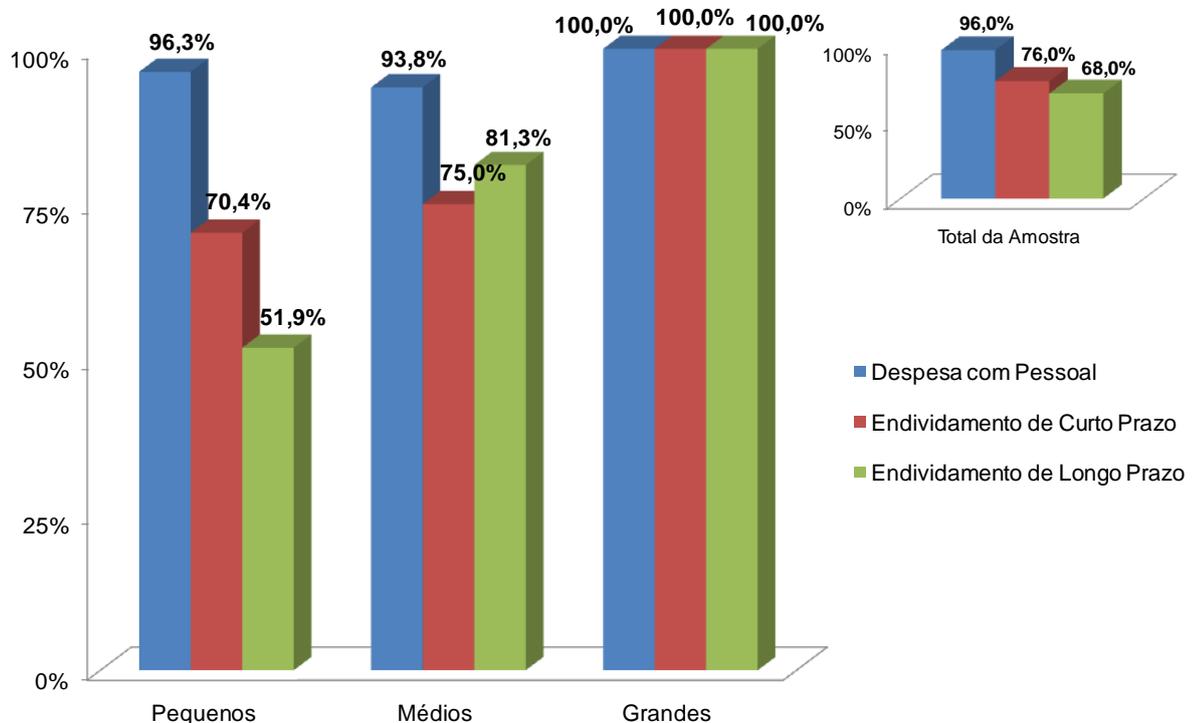


Gráfico 7 – Municípios com mecanismos de controle de despesas (%)

A cobrança dos tributos próprios é outro elemento que ilustra a capacidade de gestão. Na administração dos impostos municipais é mister conhecer a defasagem na revisão da Planta Genérica de Valores (PGV), da atualização do Cadastro Imobiliário Municipal e da adequação das leis municipais do ISS às alterações da Lei Complementar 116/2003, pois a atualização desses itens, em geral, aumenta a arrecadação própria.



O gráfico 8 mostra o tempo médio de defasagem da revisão e atualização dos dois principais instrumentos para cobrança de impostos municipais: a PGV tem defasagem de 9,5 anos e o cadastro imobiliário, de 6,4 anos; valores altos diante da importância desses para a gestão financeira. Com relação ao ISS, no entanto, a defasagem média da atualização da legislação é de 5,2 anos, tempo inferior à promulgação da Lei Complementar 116/2003, o que revela a possibilidade de terem sido incorporadas as alterações trazidas pela lei.

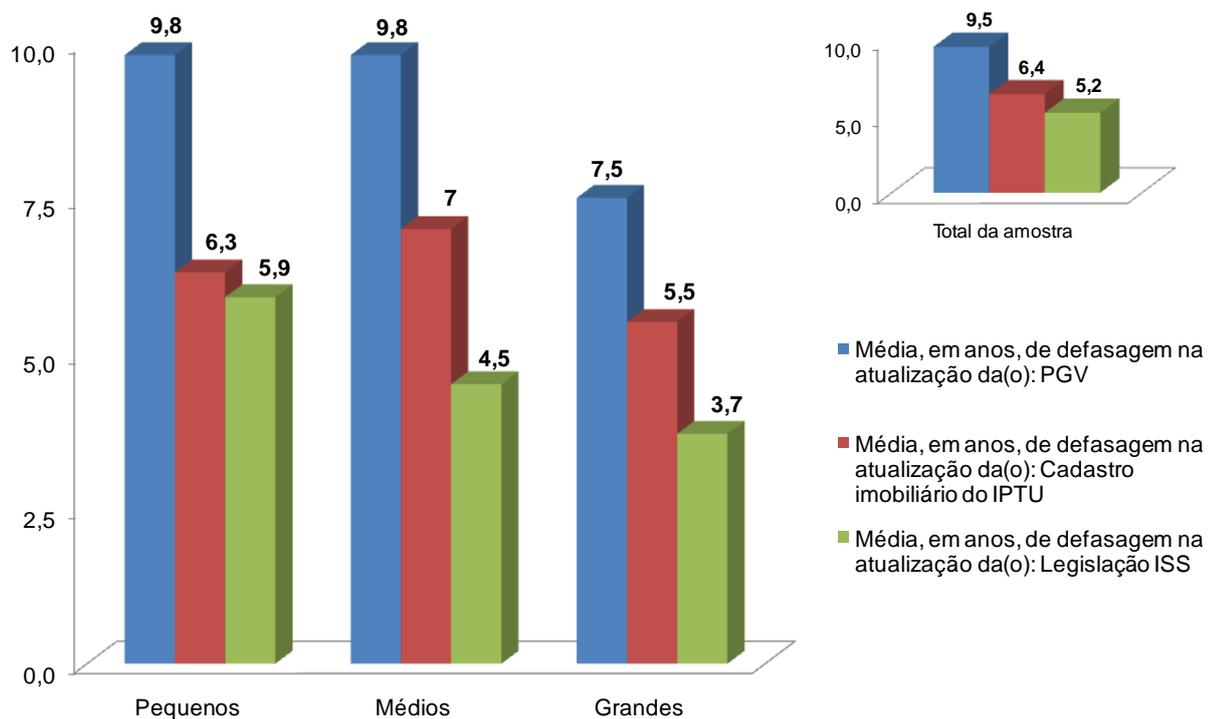


Gráfico 8 – Atualização das bases tributárias sob a competência municipal – Média, em anos, de defasagem na atualização

O percentual da receita orçamentária advinda de convênios revela o grau de articulação do município com outras organizações. O gráfico 9 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.



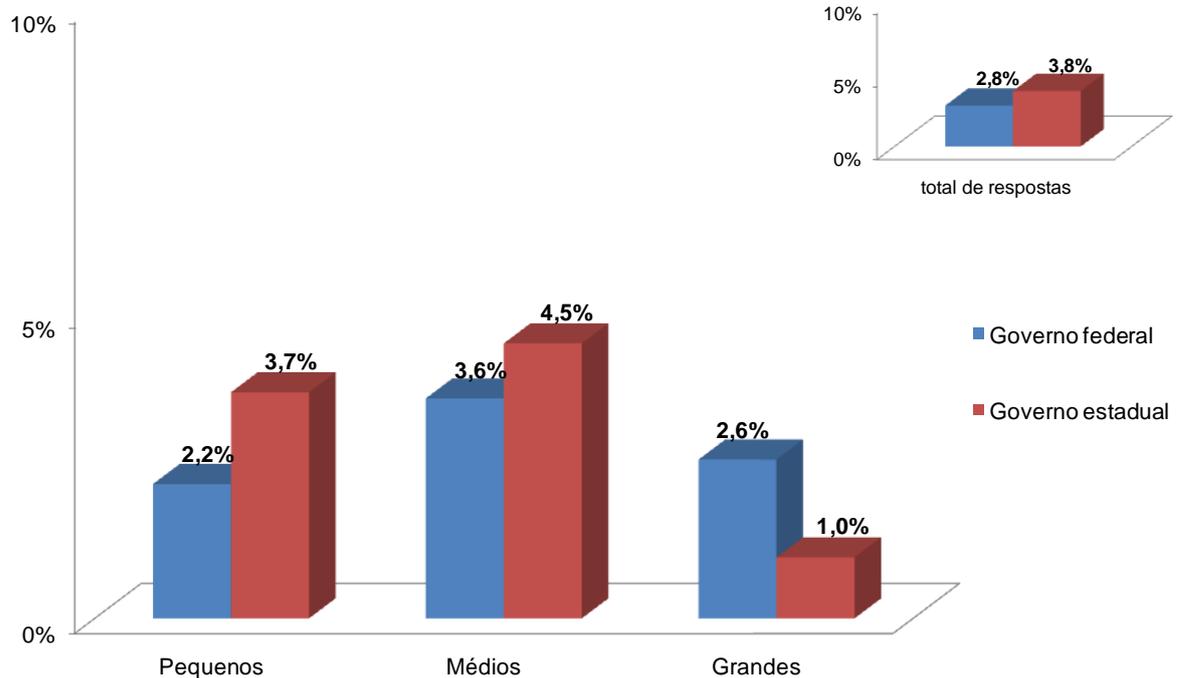


Gráfico 9 – Receita obtida por meio de convênios em relação à receita orçamentária municipal (%)

Foram analisadas, ainda, 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. Dos municípios pesquisados, 64% afirmam incorporar as organizações da sociedade civil ao processo de elaboração do PPA – percentual crescente quanto maior o porte populacional (gráfico 10). Entre as instituições participantes, foram citados, principalmente, conselhos gestores (saúde, educação, etc.) e associações de moradores.

Mais da metade dos municípios (58%) declaram que as áreas da prefeitura também participaram da elaboração do PPA, sendo que esse percentual é crescente conforme aumenta o porte populacional.

A audiência pública é citada por 92% dos municípios como instrumento utilizado para a participação da população na elaboração do orçamento, e esse percentual é decrescente dos municípios pequenos para os grandes.



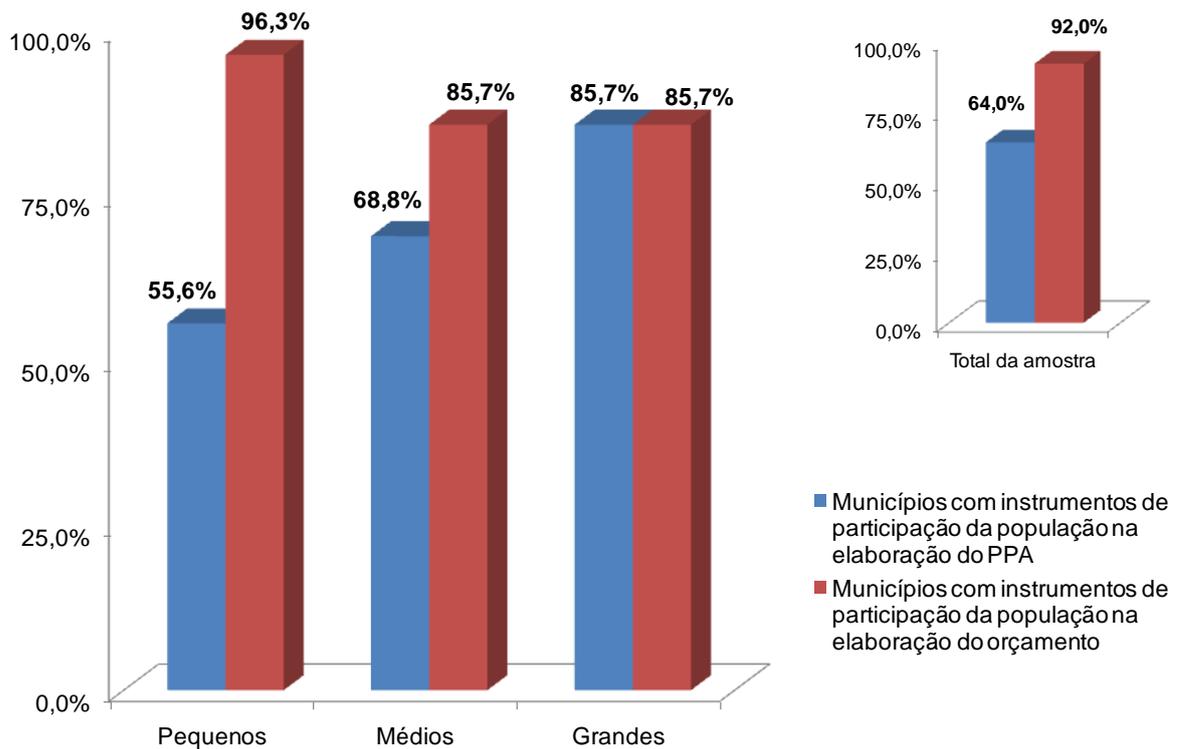


Gráfico 10 – Municípios com instrumentos de participação na elaboração do PPA e do orçamento (%)

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

3.2 Gestão de Capital e Infraestrutura

A gestão de capital e infraestrutura refere-se ao planejamento, acompanhamento e execução dos investimentos, e à manutenção e à conservação dos bens públicos municipais⁸.

As ações da gestão de capital e infraestrutura, diferentemente das demais analisadas, acontecem em várias áreas da prefeitura e, muitas vezes, de forma independente. Dessa forma 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 da execução dos investimentos e pela manutenção de bens.

⁸Neste trabalho 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, repartições públicas, etc.) e bens de uso comum (praças, parques, ruas, pontes, etc.).



Os municípios afirmam possuir um ou mais profissionais que realizam o planejamento dos investimentos e o acompanhamento da sua execução em 72% e 94% deles, respectivamente (gráfico 11). Em vários casos, o planejamento concentra-se nas áreas de finanças. Já seu acompanhamento é realizado principalmente pelas áreas de obras ou compras. A manutenção é exercida em grande parte pela área de administração, serviços ou obras.

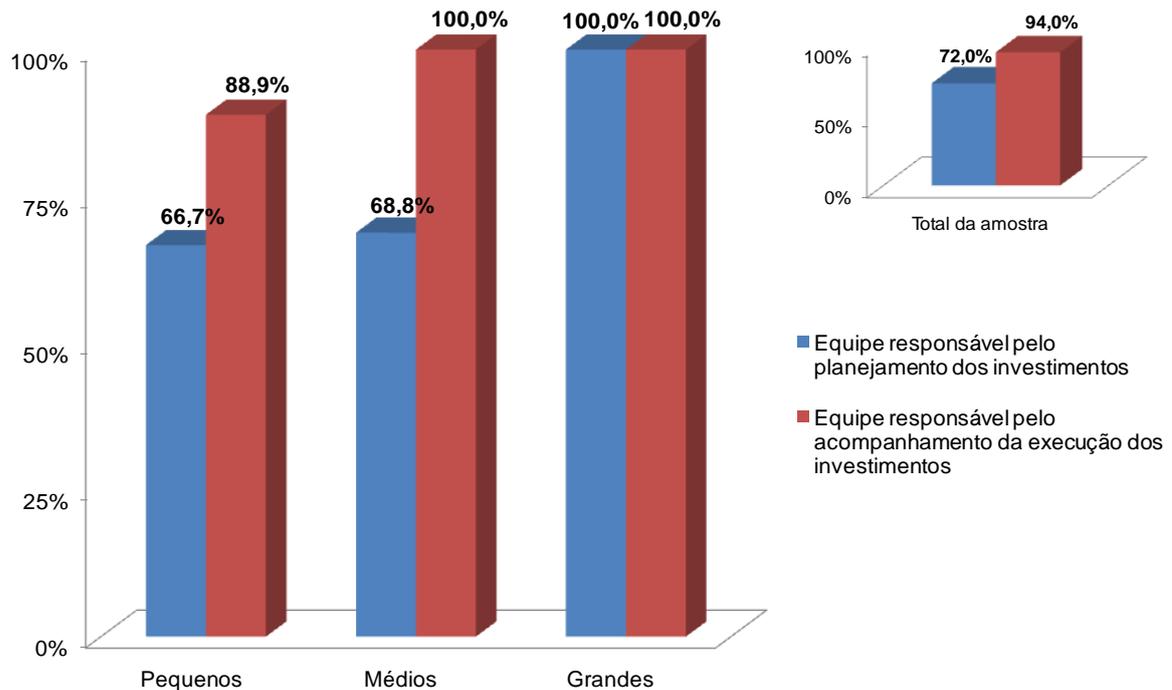


Gráfico 11 – Municípios com pessoas ou equipes responsáveis pelo planejamento dos investimentos e seu acompanhamento (%)

A totalidade dos municípios grandes e médios afirmam acompanhar a execução de investimentos, enquanto que nos municípios pequenos há ainda aqueles que não o fazem, apesar da obrigatoriedade da Lei de Licitação. O monitoramento, na maioria das vezes, é realizado por engenheiro ou arquiteto da prefeitura, ou por meio da contratação de serviços técnicos especializados. Em várias localidades, essa atividade é compartilhada com os gestores da área beneficiária do investimento.

Verificou-se, também, pequena incidência de equipes municipais para captação e estruturação de projetos, cuja existência poderia agilizar a busca de recursos necessários para a gestão.



A pesquisa levantou, ainda, 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 (gráfico 12).

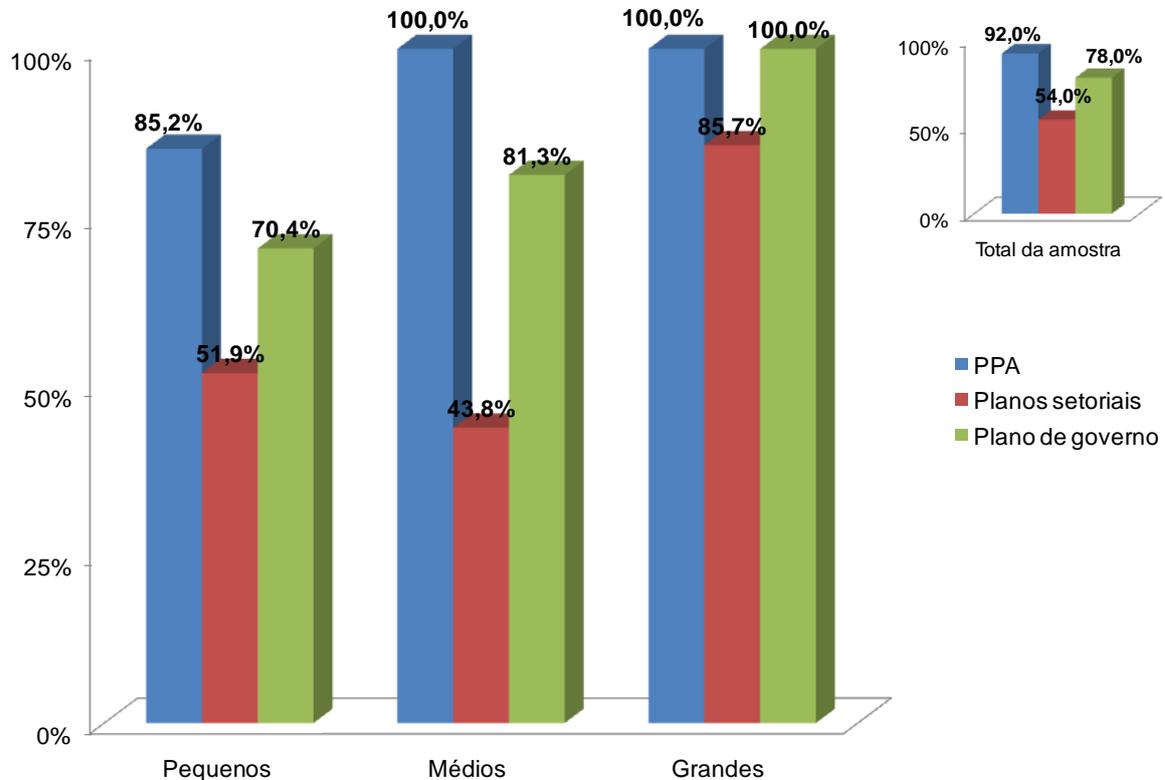


Gráfico 12 – Principais Instrumentos utilizados como subsídio ao planejamento dos investimentos da prefeitura (%)

A alta incidência de uso do Plano de Governo como subsídio ao planejamento dos investimentos, demonstra preocupação dos gestores públicos com os eleitores e 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 os de saúde e educação, que têm recursos vinculados e a obrigatoriedade de elaborar planos.

Os dados evidenciam que, por serem mais complexos, os municípios populosos tendem a utilizar com maior frequência esses instrumentos.

Outro aspecto interessante 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 (gráfico 13).



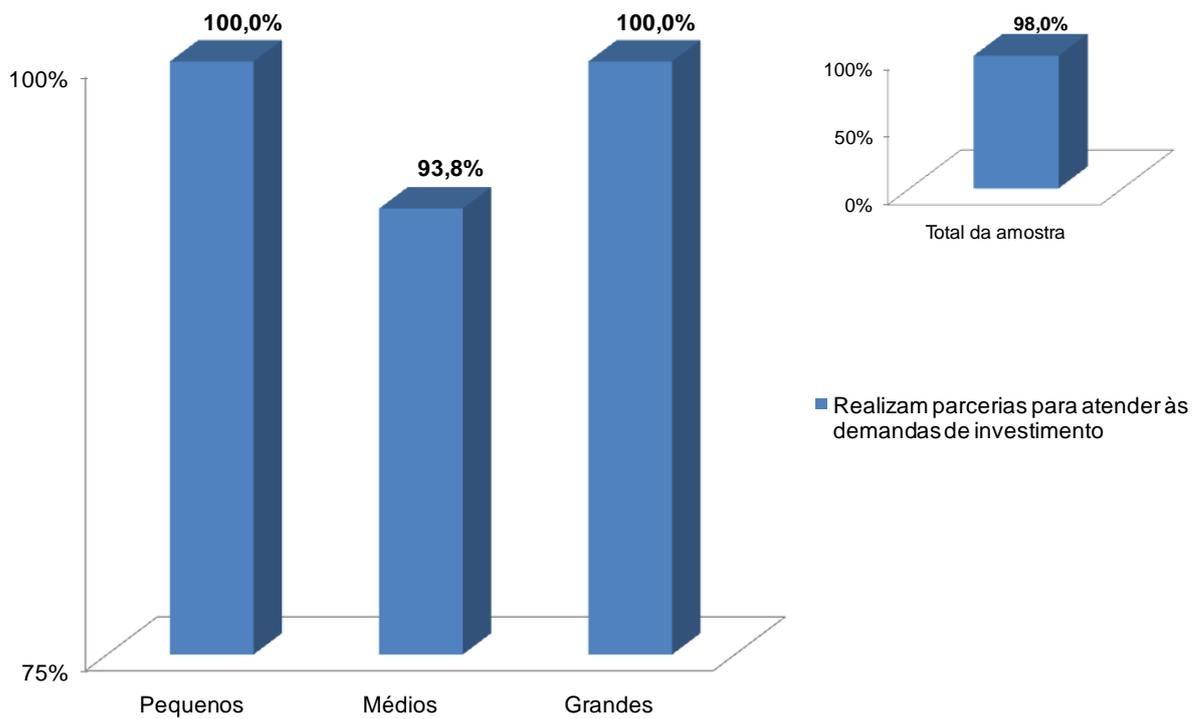


Gráfico 13 – Municípios que realizam parcerias para atender às demandas de investimentos (%)

Tais parcerias ocorrem preponderantemente com educação e com saúde (88% cada), áreas em que há responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo na sua implementação (gráfico 14). As parcerias voltadas às políticas de saneamento (68%) e de habitação (42%) também são significativas, em especial no estrato grande. Diversamente, as parcerias na área de transporte (64%) e de infraestrutura (50%), ocorrem em maior número nos pequenos e médios municípios.



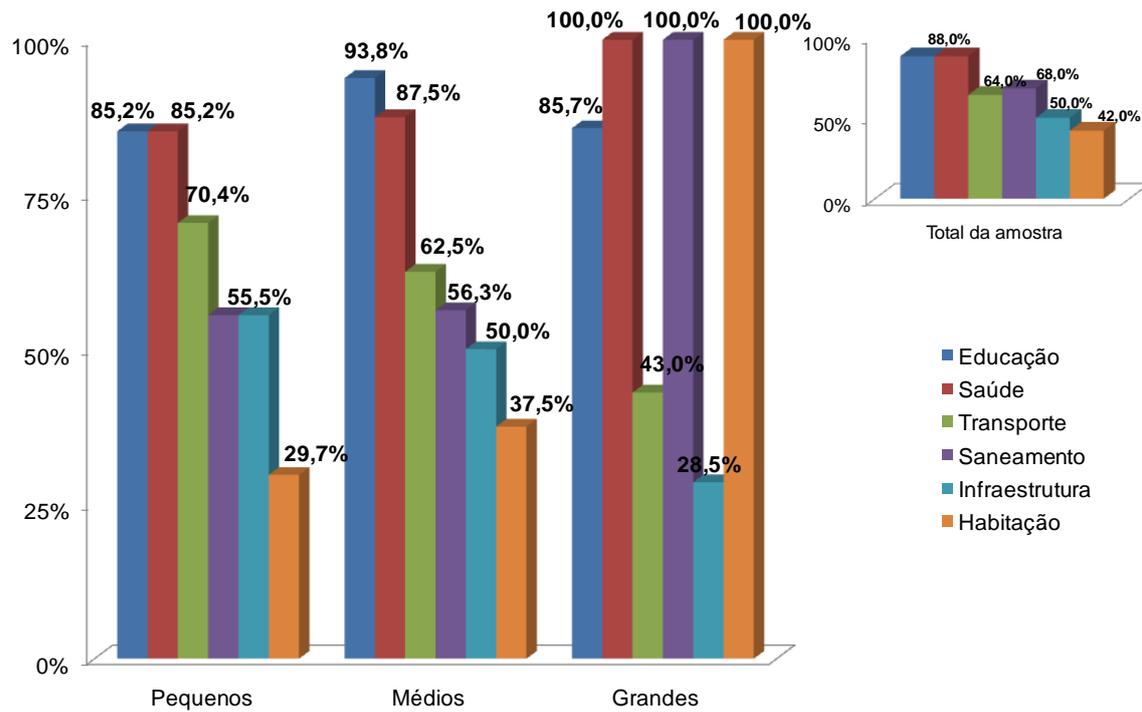


Gráfico 14 – Áreas em que os municípios realizam parcerias para atender às demandas de investimentos (%)

A pesquisa identificou os elementos considerados na escolha dos investimentos: todos afirmam considerar as decisões do prefeito; as demandas da população foram mencionadas por 90%; as decisões do secretariado por 72% e os estudos técnicos por 64% (gráfico 15). Ressalta-se que as respostas não são exclusivas.



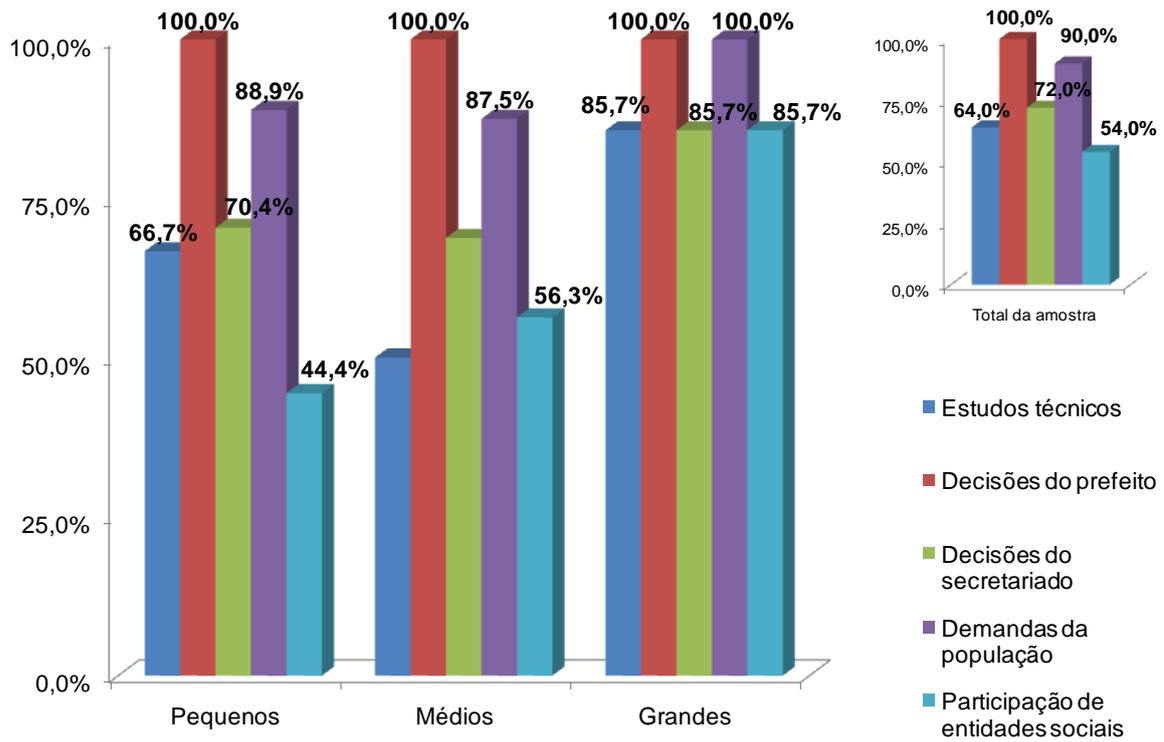


Gráfico 15 – Elementos considerados para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela prefeitura (%)

Outro aspecto analisado foi o tratamento gerencial da informação dado aos cadastros de bens. A maioria dos municípios possui cadastro de bens móveis, sendo que 94% possuem cadastros dos veículos e 96% dos demais bens móveis (gráfico 16) e a situação é semelhante nos diferentes portes populacionais. No caso dos bens móveis, 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.



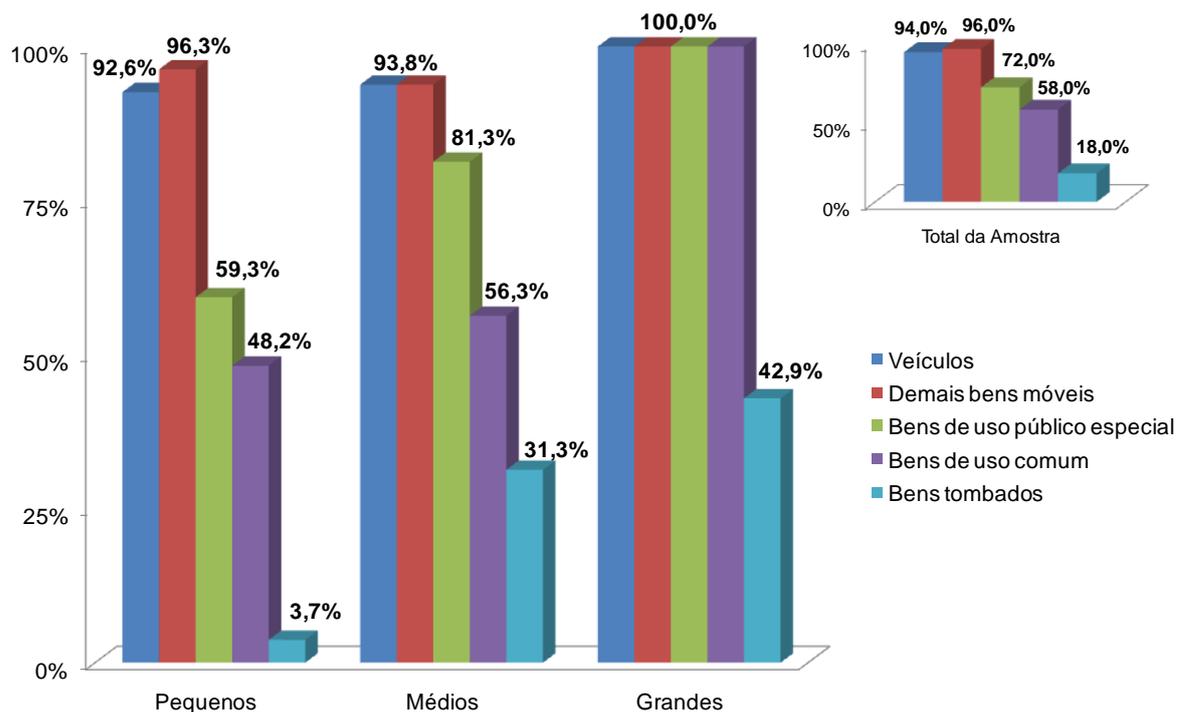


Gráfico 16 – Municípios que possuem cadastros de bens (%)

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 os de uso comum, de 2,9 anos (gráfico 17).

Verificou-se, na maioria dos municípios, que, por determinação legal, as atualizações estão sendo feitas anualmente. Entretanto, não se identificou uma política de preservação do patrimônio.

No que diz respeito ao cadastro de bens tombados, 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 esses bens. Ainda não é frequente uma política de preservação do patrimônio municipal.

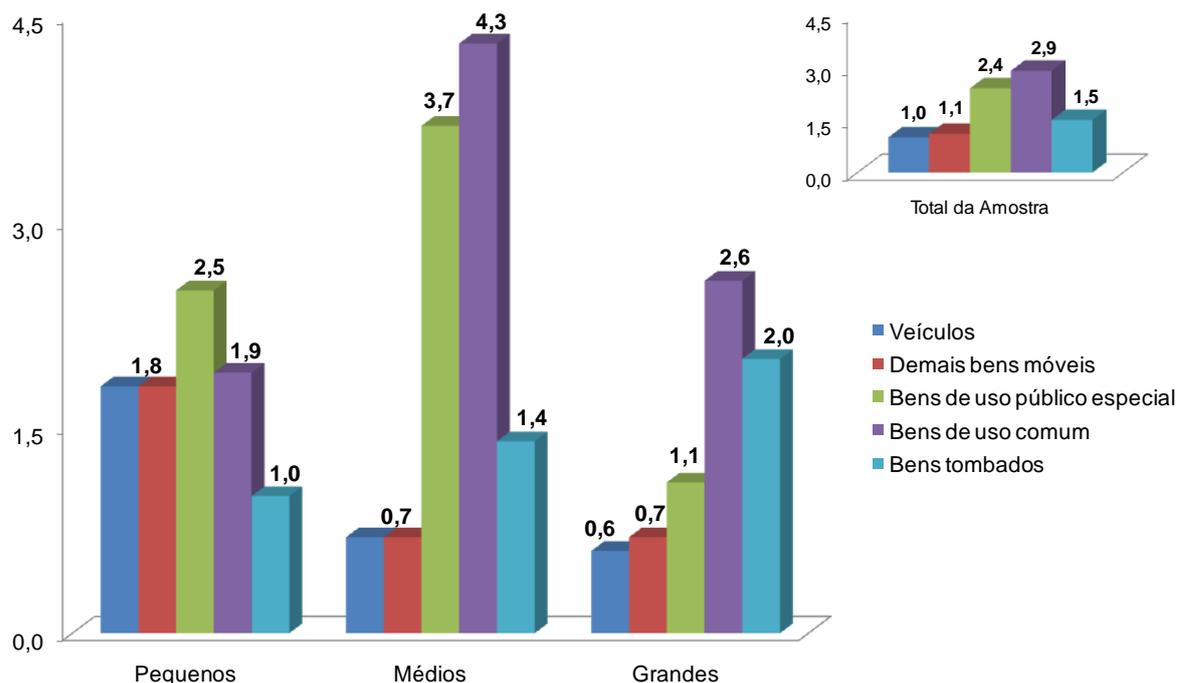


Gráfico 17 – Número médio de anos desde a última atualização dos diversos cadastros

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 prazos dos projetos de investimentos. Entretanto, utilizam-se principalmente das placas nas obras para tal.

Os instrumentos existentes para a participação da população na escolha dos investimentos e a sua divulgação estão bastante vinculados aos procedimentos previstos em lei sobre as audiências públicas e a prestação de contas dos gastos públicos. Novas práticas de gestão ainda são pouco frequentes nos municípios analisados. A incorporação de tais práticas, a partir das exigências legais, é um avanço, mas evidencia que são instrumentos que podem ser potencializados e os municípios deveriam ampliar os mecanismos para viabilizar a participação.



3.3 Gestão de Pessoas

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. Atrair a força de trabalho, contratá-la, remunerar adequadamente, desenvolvê-la diante das novas atribuições municipais e mantê-la motivada é um desafio ao poder público.

Parcela significativa dos municípios (76%) insere as competências relacionadas à gestão de pessoas em um setor subordinado a uma secretaria (gráfico 18). 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 e atuam como uma espécie de “departamento pessoal”, realizando atividades rotineiras principalmente voltadas à folha de pagamento.

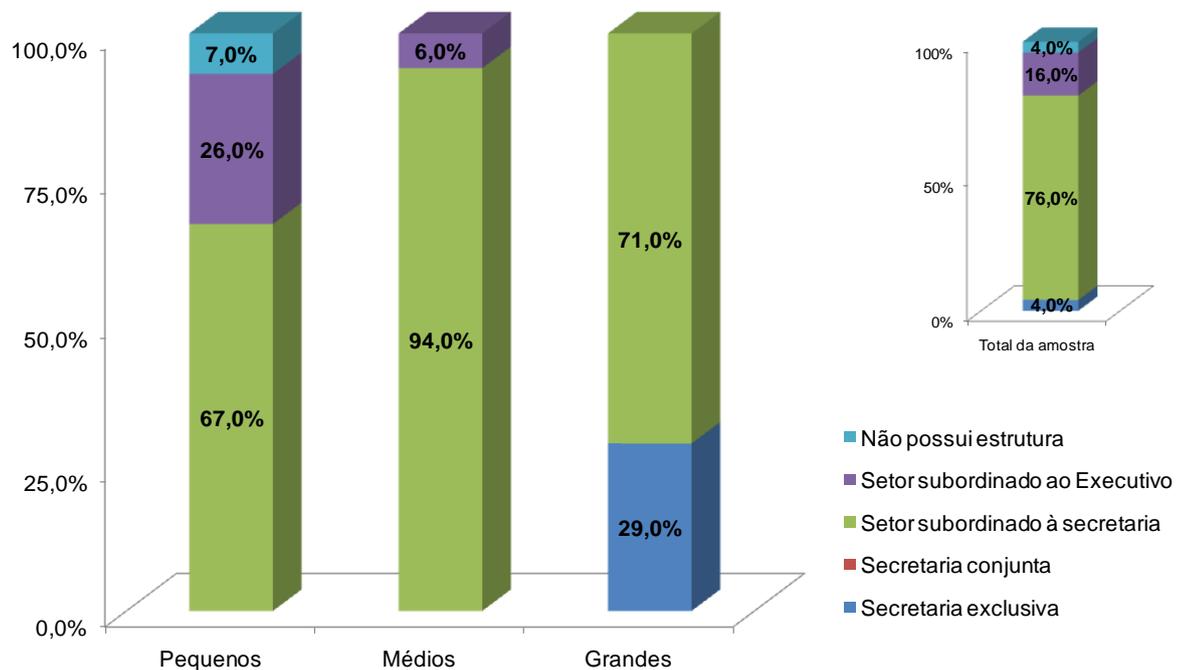


Gráfico 18 – Estrutura organizacional responsável pela gestão de pessoas (%)



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. Os municípios de pequeno porte, mesmo não contando com uma secretaria exclusiva, atribuem destaque à gestão de pessoas, quando a subordinam-na diretamente à chefia do Executivo; aproximadamente 26% encontram-se nesta situação.

A distribuição dos servidores de acordo com seu vínculo empregatício constitui outro foco de análise. A seguir será apresentada a situação da prefeitura como um todo e, particularmente, da área de gestão de pessoas, de forma que possa ser feita a análise comparativa entre as gestões estudadas.

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 (gráfico 19). Entre os pequenos, os efetivos somam 87,2%; entre os médios, 86,1%; e, nos grandes, totalizam 86,1%.

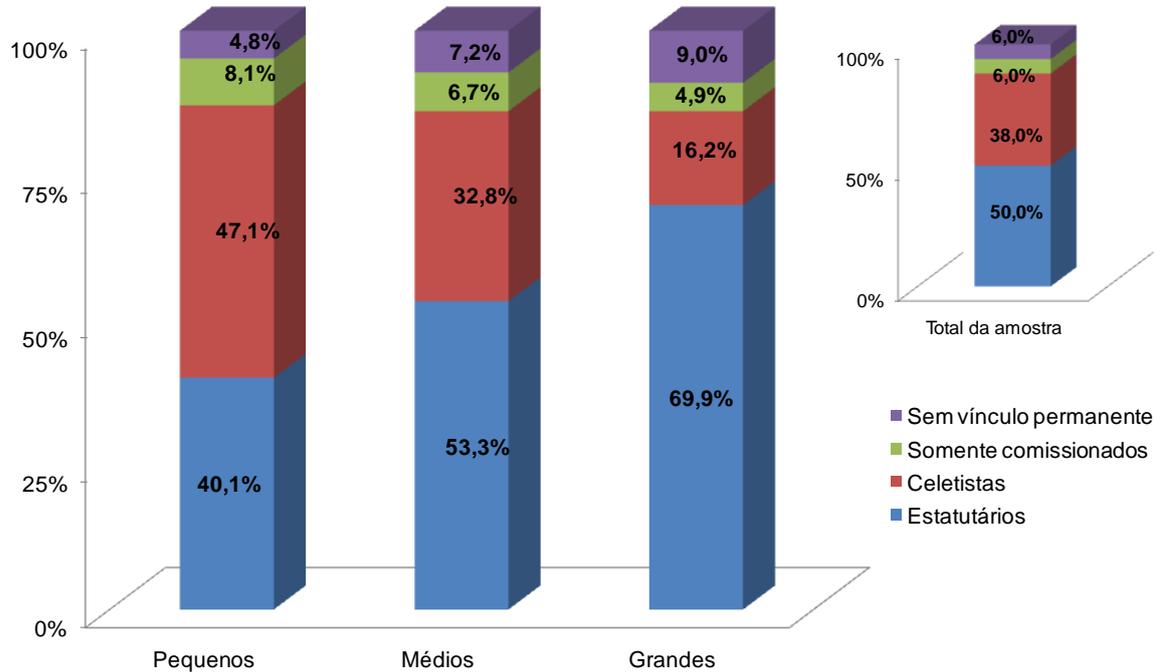


Gráfico 19 – Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo vínculo empregatício (%)



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 desses é maior em relação ao total de funcionários nos municípios pequenos, comparativamente àqueles de portes médio e grande.

Os dados referentes aos “sem vínculo permanente”, mostram aumento dos percentuais, conforme aumenta a população.

As informações sobre as pessoas ocupadas na gestão de pessoas, de forma geral, obedecem ao padrão observado para o conjunto da prefeitura. A maior parte dos funcionários é estatutária ou celetista. Entre os municípios pequenos, os servidores sob tais vínculos somam 77,6%; nos médios, 83,2%; e, nos grandes, 80,7% (gráfico 20). A maior proporção de funcionários comissionados na gestão de pessoas também não foge ao padrão do quadro geral das prefeituras: é maior nos municípios pequenos.

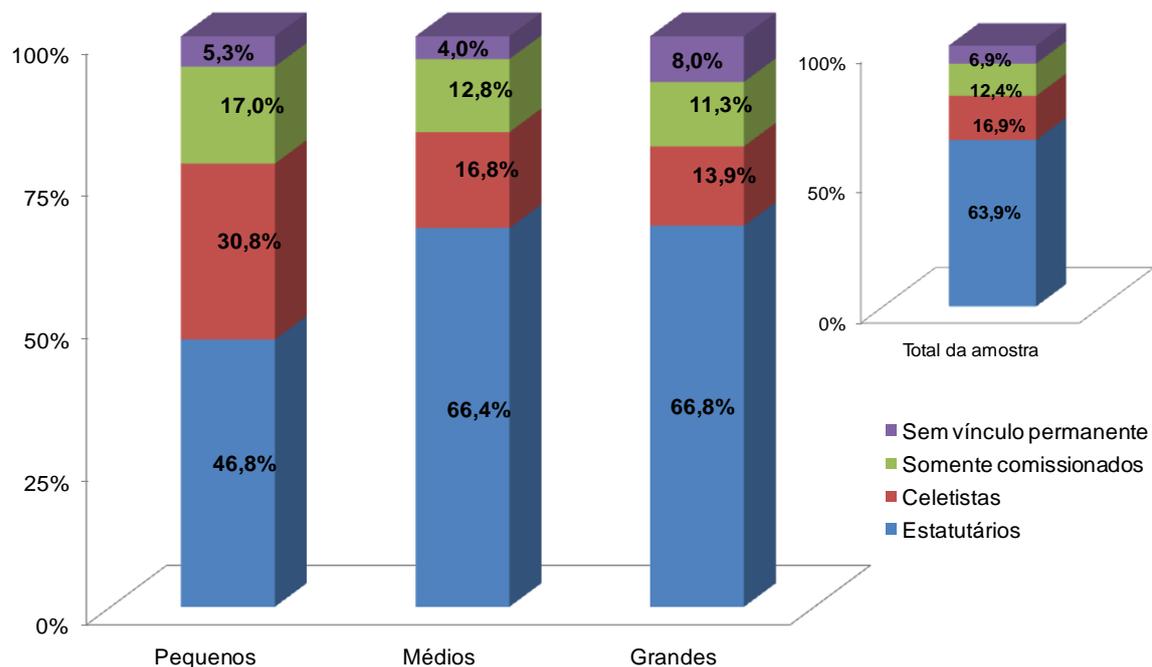


Gráfico 20 – Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo vínculo empregatício (%)

No quadro geral do grau de instrução do pessoal das prefeituras a maioria (42,6%) possui ensino superior incompleto e completo (gráfico 21). Entretanto, o percentual de pessoas com, no mínimo, ensino superior incompleto, em municípios pequenos é de 38,6%; em médios, é de 42,6%; e nos grandes, 50,4%.



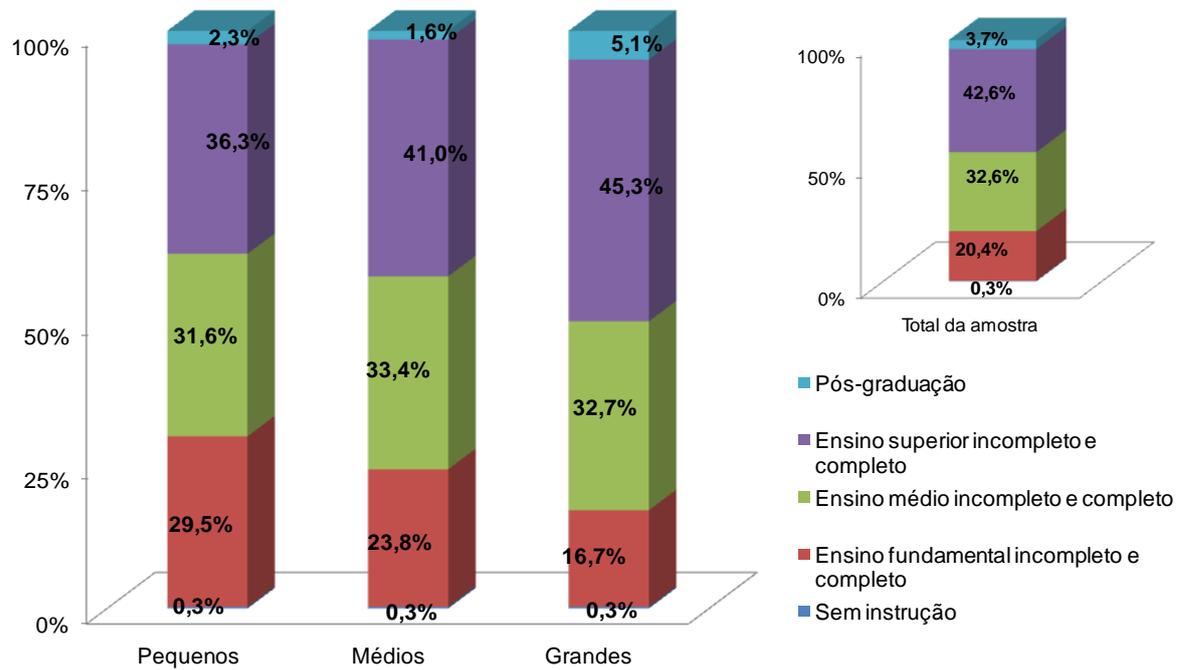


Gráfico 21 – Pessoas ocupadas na prefeitura, segundo o grau de instrução (%)

Observam-se níveis de escolaridade um pouco maiores na área de gestão de pessoas em relação ao padrão geral da prefeitura. O percentual de pessoas ocupadas com, pelo menos, ensino superior incompleto, é de 51,6%, sendo 42,6% nos municípios pequenos, 65,3% nos médios e 46,9% nos grandes (gráfico 22).



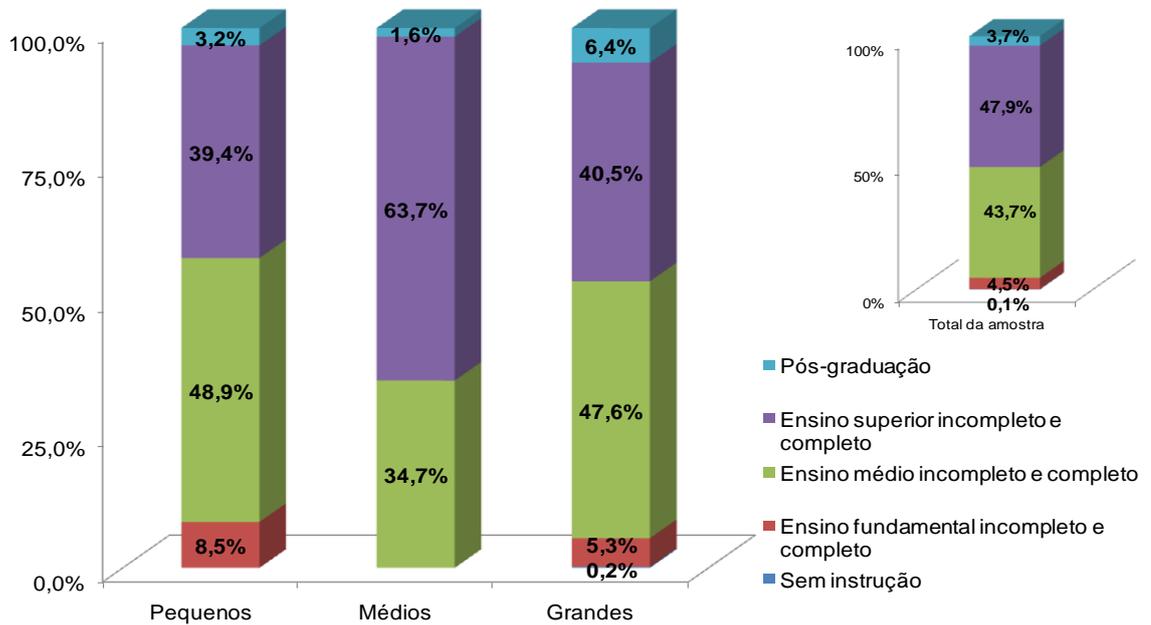


Gráfico 22 – Pessoas ocupadas na gestão de pessoas, segundo o grau de instrução (%)

Quanto aos cursos de capacitação oferecidos aos funcionários da área de gestão de pessoas, os dados mostram que 64% dos municípios possuem servidores beneficiados, nos três últimos anos, por alguma iniciativa (gráfico 23).



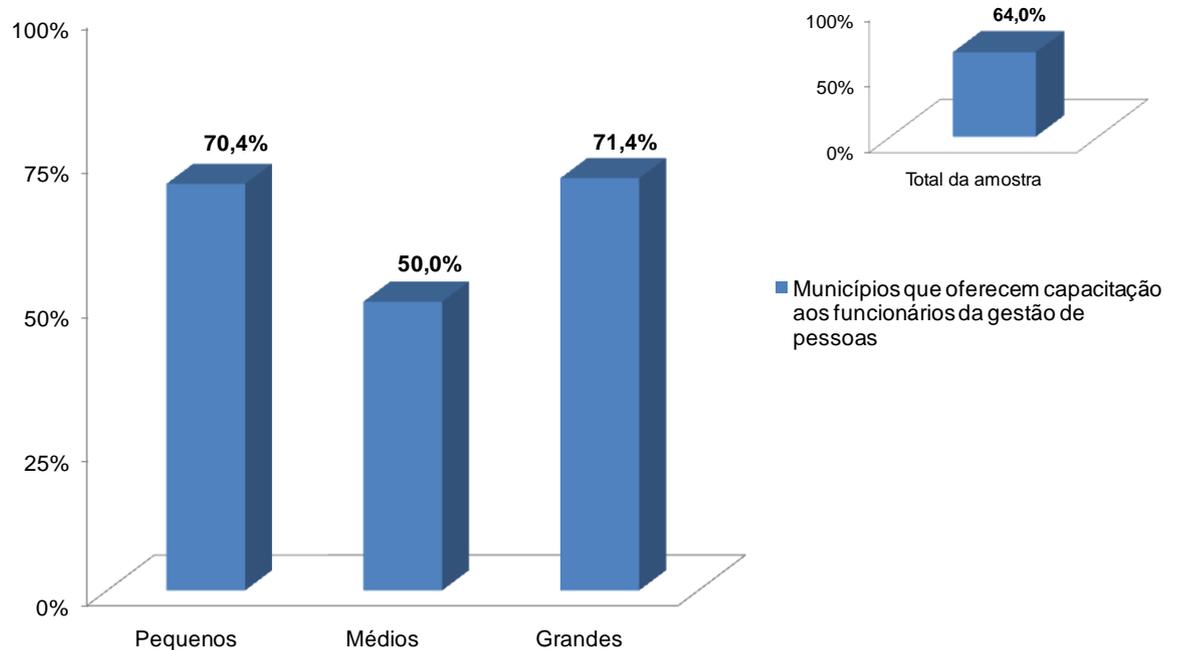


Gráfico 23 — Municípios que ofereceram capacitação, nos últimos três anos, às pessoas ocupadas na gestão de pessoas (%)

Ao analisar o conteúdo dos cursos ofertados, nota-se que se concentram no aprimoramento e atualização legislativa dos procedimentos da área. 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. Há pouca incidência de cursos vinculados à motivação, ao trabalho em equipes, à neurolinguística e outros relacionados à melhoria da gestão.

Dos municípios pesquisados 70% ofereceram capacitação aos servidores nos últimos três anos (gráfico 24). No entanto, apenas 36% previu recursos no orçamento de 2010 para capacitação.



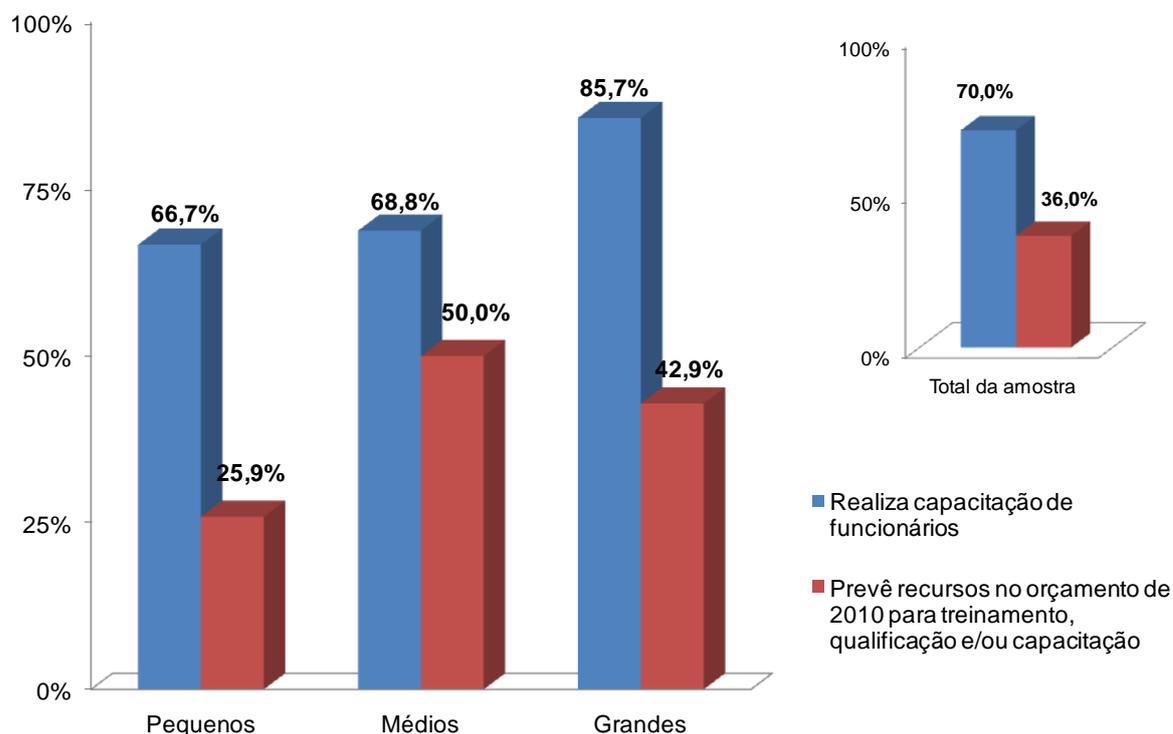


Gráfico 24 – Municípios que oferecem capacitação aos funcionários da prefeitura e prevê recursos no orçamento para capacitação (%)

Observou-se a concentração de capacitações em educação e saúde. Não foi identificado, na maioria dos municípios analisados, um planejamento estruturado para o desenvolvimento dos funcionários.

Quanto à média de informatização dos serviços na área⁹ o gráfico 25 revela dados expressivos: 96,3%, nos municípios pequenos; 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.

⁹ Serviços pesquisados: folha de pagamento, dados cadastrais dos funcionários e movimentação dos servidores. O entrevistado podia destacar outros, caso desejasse.



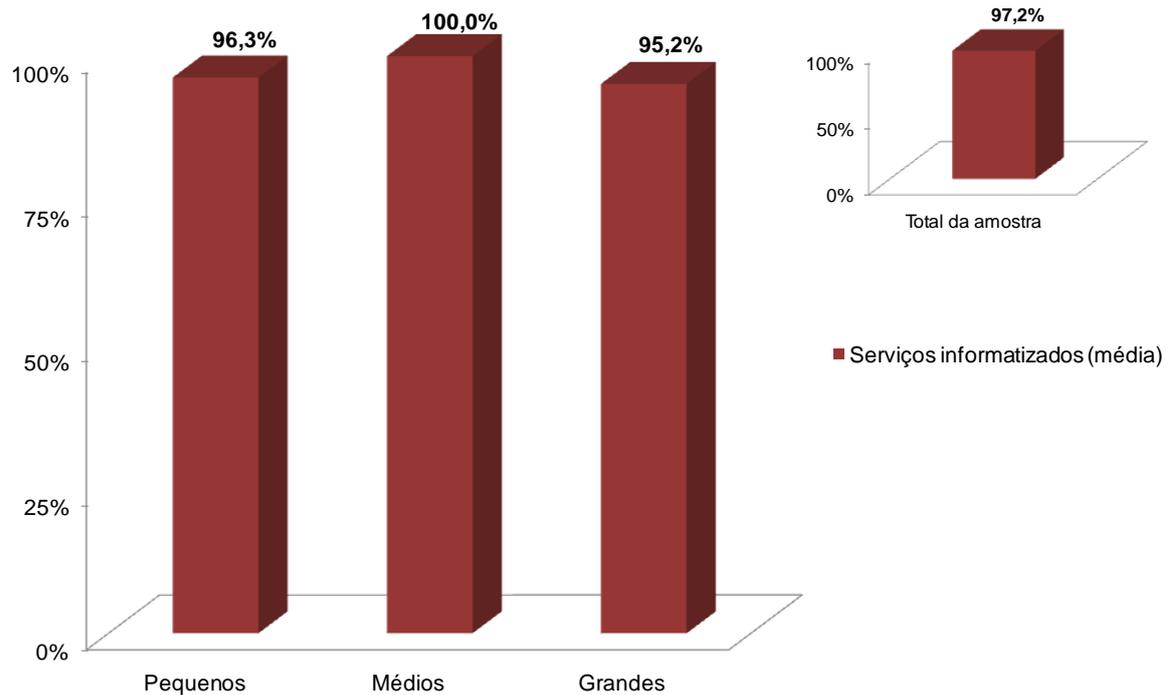


Gráfico 25 – Média de processos informatizados na gestão de pessoas (%)

Quanto à terceirização, 30% dos entrevistados declaram terceirizar atividades na gestão de pessoas (gráfico 26). As respostas positivas referem-se, geralmente, a atividades vinculadas a empresas e a profissionais autônomos que atuam na medicina e segurança do trabalho. Há que se destacar que a maioria declarou não terceirizar as tarefas rotineiras.



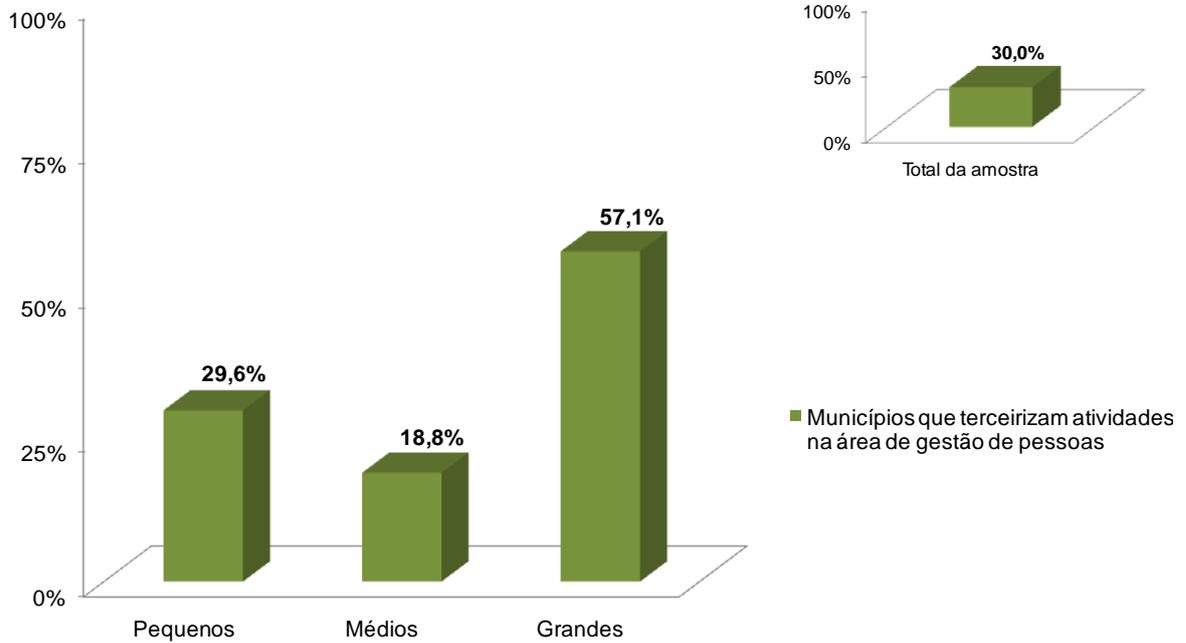


Gráfico 26 – Municípios com serviços externos de auxílio à gestão de pessoas (%)

Para a contratação de novos funcionários, observa-se pouca utilização, pela área, do cadastro e da movimentação de seus servidores (46%), ferramenta de controle e organização dos dados dos funcionais (gráfico 27).



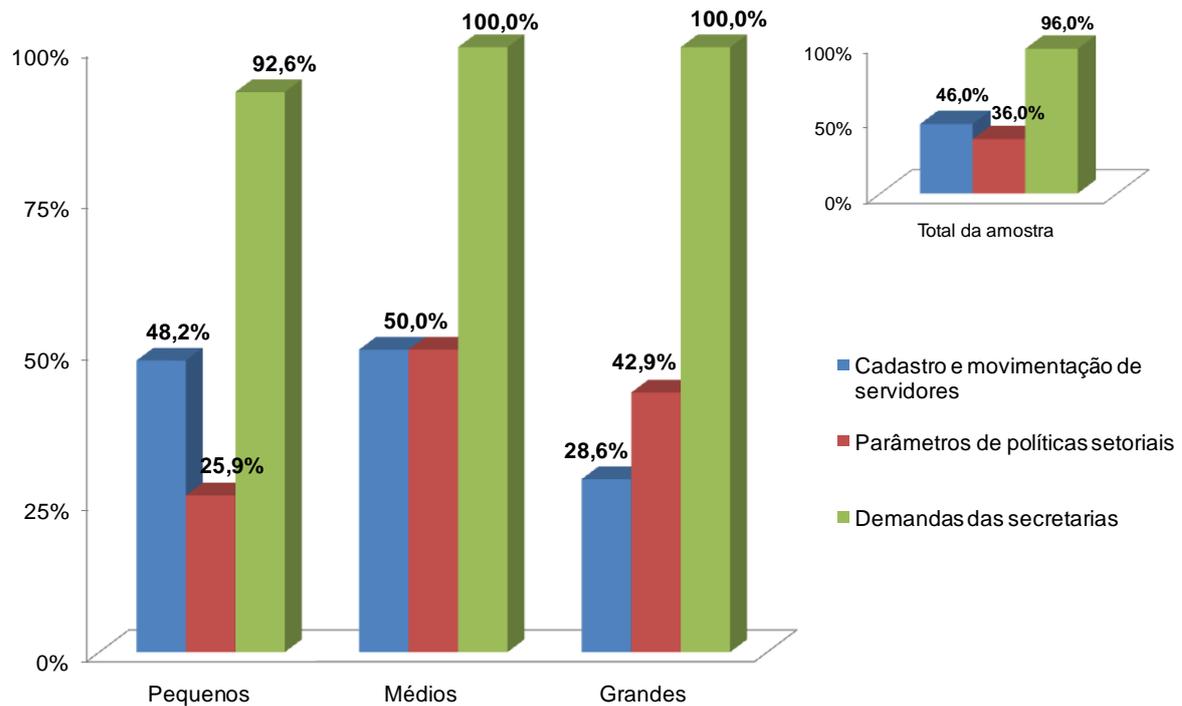


Gráfico 27 – Informações consideradas para a criação de novas vagas na prefeitura (%)

Observou-se 96% dos municípios consideram as demandas das secretarias para a contratação de novos funcionários. Em municípios médios e grandes, essa taxa chega a 100%. Identificou-se que não existe interação periódica entre as áreas; em 48% dos municípios ocorrem contatos esporádicos, concentrados na resolução de problemas administrativos pontuais relacionados aos servidores. Os elevados percentuais de demanda das secretarias pela contratação de pessoas apontam para a falta de iniciativa da gestão de pessoas e uma posição preponderantemente executora e menos voltada ao protagonismo no planejamento dos concursos.

Quanto à institucionalização de normas de progressão funcional, foi pesquisada a existência de: Quadro de Pessoal; Plano de Cargos e Salários (PCS); e Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR).

Observa-se que existe estreita relação entre porte populacional e o tipo de plano ou estatuto adotado (gráfico 28). A ocorrência de PCCR incidiu predominantemente sobre os municípios grandes (71,4%). E, 54% possuem PCS, sendo 55,6% em pequenos e 75% em médios.



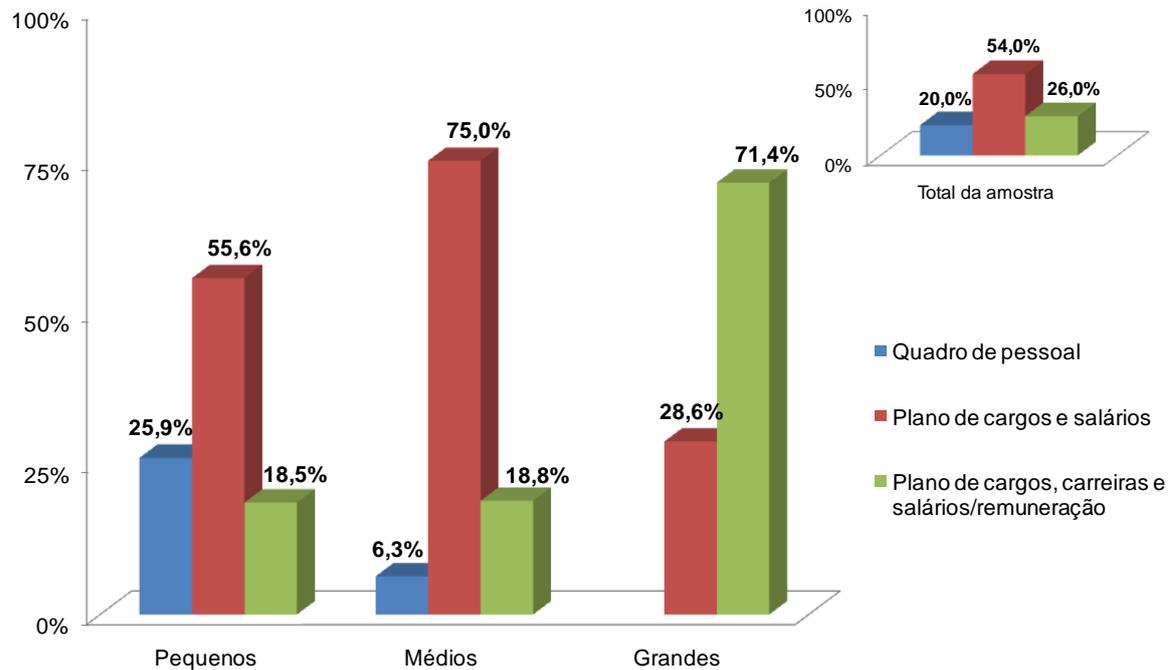


Gráfico 28 – Municípios com quadro de pessoal; planos de cargos e salários e planos de cargos, carreira e remuneração (%)

Parte expressiva dos municípios (86%) possui plano de carreira ou estatuto para a educação. Isso porque se trata de medida exigida pelo governo federal¹⁰. O papel indutor da legislação reflete-se na alta taxa de casos que os instituíram após 2001, quando da aprovação do Plano Nacional de Educação: 56% dos municípios.

Identificou-se que 86% dos municípios afirmam possuir mecanismos de progressão funcional aos seus servidores, 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 prática restrita.

A existência de instrumentos de participação, de mensuração da satisfação e de valorização do desempenho dos servidores não é frequente. Apenas 34% dos municípios possuem instrumentos para participação dos funcionários (gráfico 29).

¹⁰ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); a Lei federal 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação; a Lei Federal 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; e a Resolução 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 plano de carreira e remuneração para os profissionais da área.



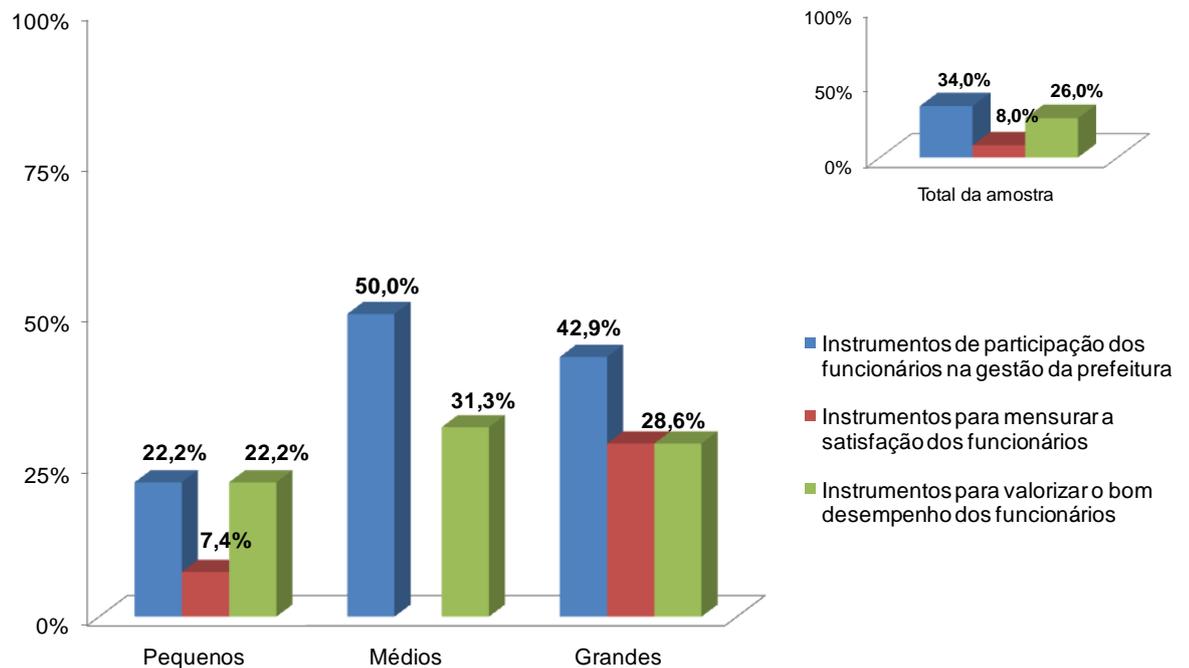


Gráfico 29 – Instrumentos de participação, mensuração da satisfação e de valorização de funcionários na gestão da prefeitura (%)

Somente dois municípios da amostra possuem instrumentos para medir a satisfação dos servidores. E 26% possuem instrumentos de valorização do desempenho.

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 atua, basicamente, em atividades rotineiras e não de forma estratégica.

3.4 Gestão de TI

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

Em 56% da amostra, verificou-se a subordinação do setor de TI a uma secretaria (gráfico 30), com mais incidência nos municípios médios (88%) e grandes



(100%), enquanto nos pequenos municípios predomina a inexistência de estrutura específica (63%).

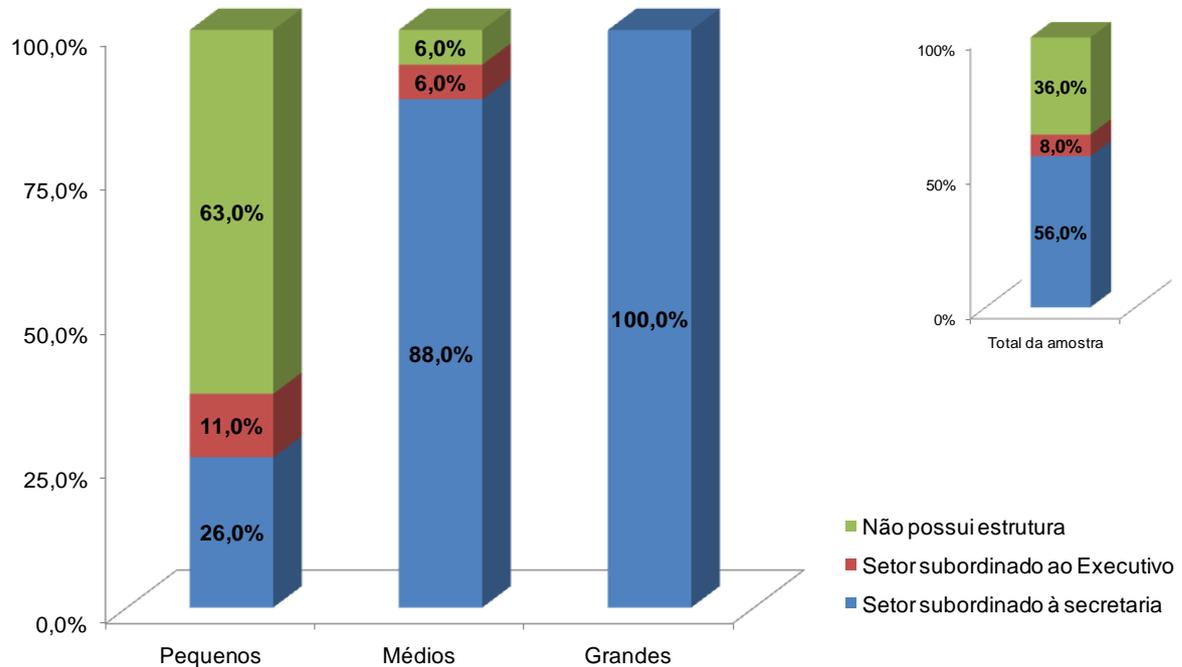


Gráfico 30: Estrutura organizacional responsável pela gestão de TI (%)

Quando a área de TI é subordinada a uma secretaria, em geral trata-se da Secretaria de Administração que engloba outras atividades. Observa-se que, em poucos municípios, a área de TI faz parte da gestão estratégica da prefeitura, com forte articulação com as demais áreas.

Quanto ao vínculo empregatício das pessoas ocupadas na gestão de TI (gráfico 31), verifica-se que há uma quantidade menor de servidores efetivos (estatutários e celetistas) em relação aos comissionados e sem vínculo permanente (38%), em todas as faixas populacionais. Nos grandes municípios, 60,8% das pessoas ocupadas em TI não possuem vínculo permanente e 8,2% são comissionadas.



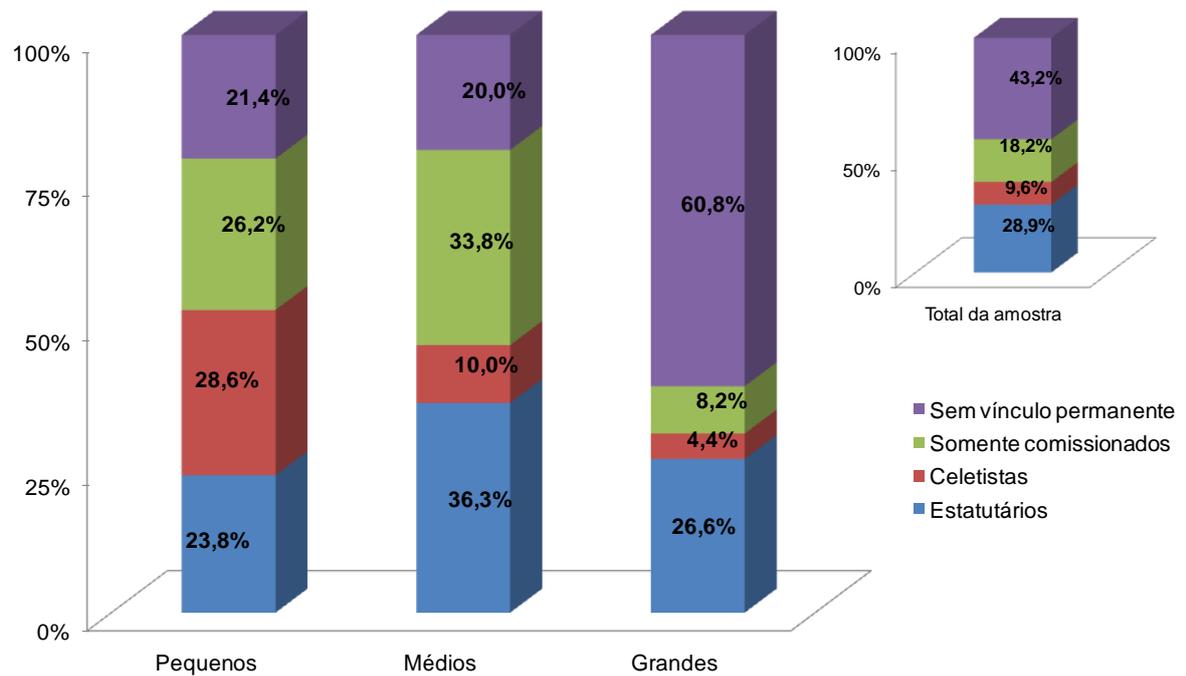


Gráfico 31 – Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo vínculo empregatício (%)

Com relação ao grau de instrução das pessoas ocupadas na área de TI (gráfico 32), observa-se que a escolaridade dos seus profissionais é maior do que a dos profissionais da prefeitura em geral.



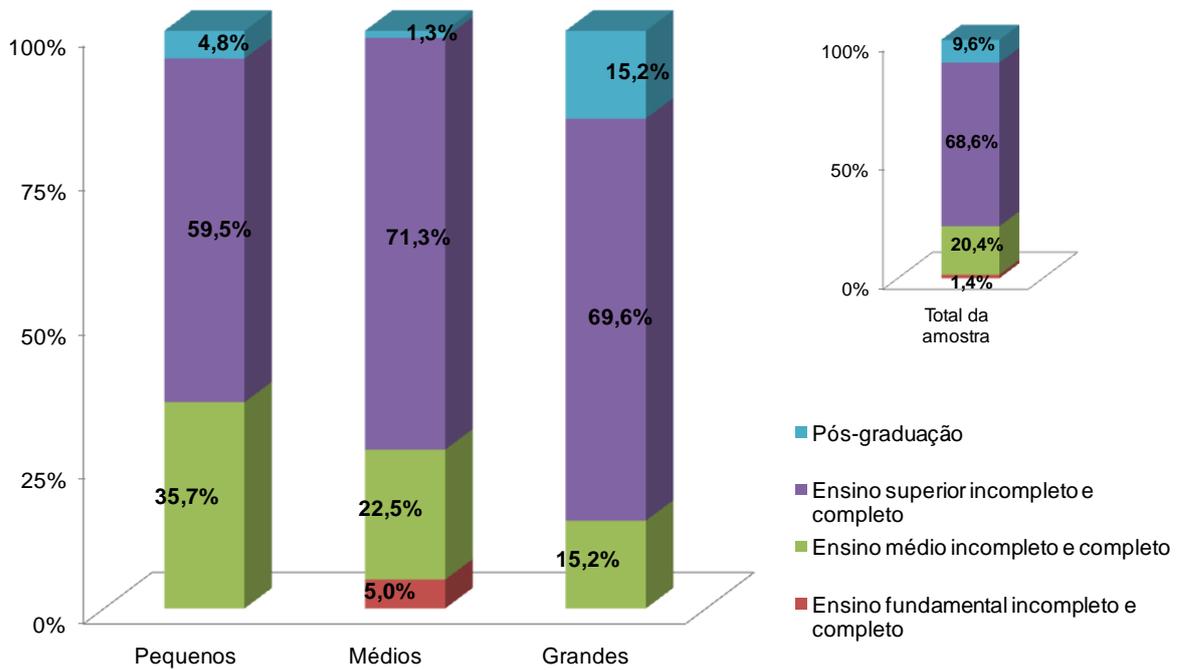


Gráfico 32 – Pessoas ocupadas na gestão de TI, segundo o grau de instrução (%)

Em relação à capacitação oferecida a essas equipes, 32% da amostra afirma realizá-la. Nos municípios pequenos, 22,2% disponibilizam ou custeiam cursos aos funcionários de TI e esse percentual vai para 50% nos municípios grandes (gráfico 33). Dentre os cursos ofertados, 93% referem-se à transmissão de conhecimento no manuseio de *software* privado ou de equipamento de informática.



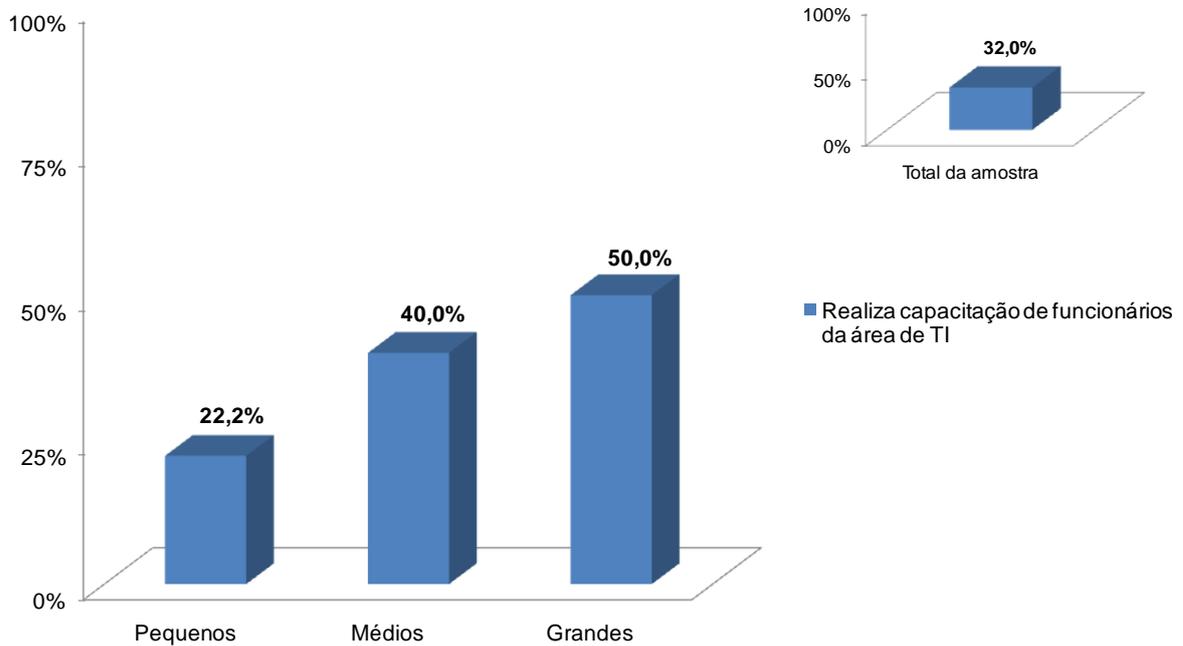


Gráfico 33 – Municípios que oferecem capacitação aos funcionários da área de TI (%)

Todas as prefeituras possuem atividades, serviços e/ou processos informatizados. 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%). Portanto, a prioridade da informatização está nos processos internos.

Entre as atividades terceirizadas na área de TI, foram apontadas: desenvolvimento de *site* (64%), desenvolvimento de sistemas (62%), manutenção de equipamentos (58%), gerenciamento e suporte de rede (40%), manutenção corretiva, preventiva e evolutiva (16%) e locação de equipamentos (12%).

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.



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 locais.

A pesquisa buscou identificar se havia planejamento de longo prazo. O gráfico 34 aponta que em 48% das localidades, os entrevistados declaram tê-lo, abrangendo itens relacionados à infraestrutura física, com destaque à atualização de *hardware* (48%) e à infraestrutura de redes e segurança (48%), seguido por atualização de *software* (42%). Afirmam dar menos atenção à capacitação de pessoas (38%) no planejamento da área. Por fim, alguns entrevistados destacam que saúde e educação planejam à parte a gestão de TI.

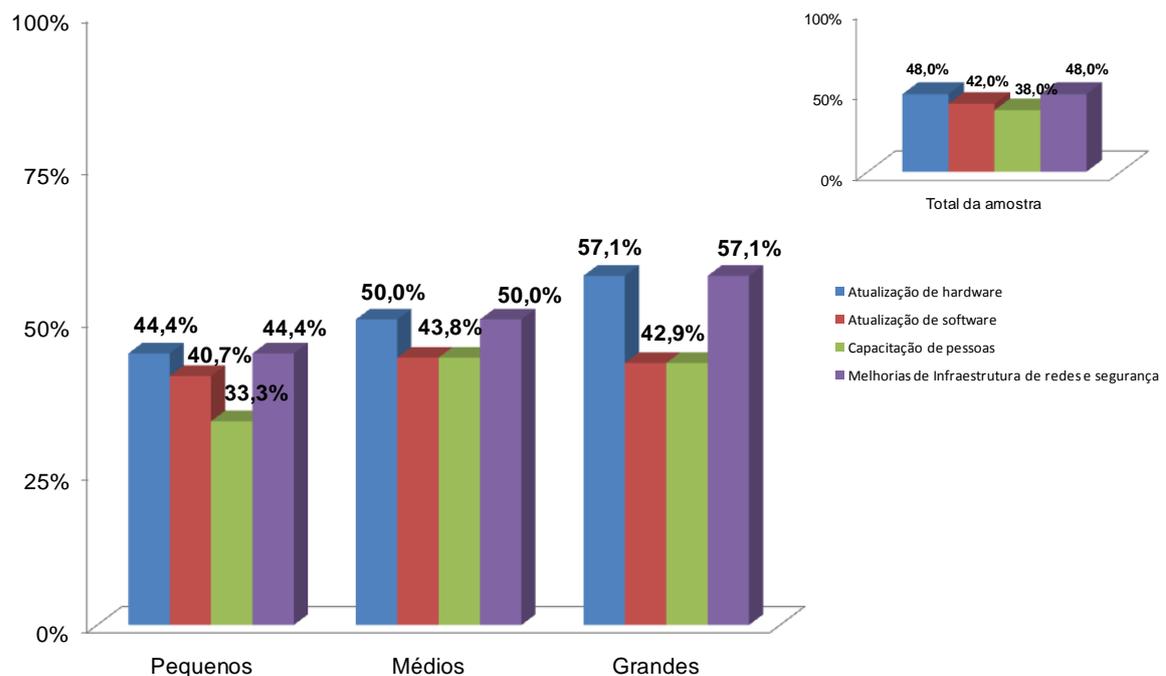


Gráfico 34 – Itens abordados no planejamento de TI (%)

Verificou-se, ainda, que todas as prefeituras têm acesso à internet ainda que não esteja disponível na totalidade de seus equipamentos. Os municípios pequenos são os que possuem maior percentual de máquinas com acesso à rede (tabela 2).



Tabela 2: Municípios com acesso a Internet e que possuem Intranet, por porte populacional (%).

Estratos de municípios (por porte populacional)	Computadores com acesso à Internet	Possuem Intranet
Pequenos (até 20.000 hab)	97,0%	18,5%
Médios (de 20.001 a 100.000 hab)	93,2%	50,0%
Grandes (mais de 100.000 hab)	84,0%	57,1%
Total da Amostra	94,0%	34,0%

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Outro ponto que merece realce é o acesso à internet de banda larga (acima de 512 kbps), presente em praticamente todas as prefeituras. No caso específico do estado de São Paulo, em função do programa Intragov, todos 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. Entretanto, a sua qualidade ainda é uma meta a ser alcançada.

Já a intranet é utilizada como ferramenta da gestão apenas em 34% da amostra. 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.

Os governos federal e estadual surgem como os principais parceiros dos municípios no processo de viabilização das atividades de TI (gráfico 35). Na amostra 70% das administrações mantêm parceria com a União, e 60% com o governo estadual. A pesquisa identificou, ainda, outras organizações parceiras, como: instituição de ensino superior (cinco municípios), empresas (três), instituições de pesquisa (um), instituições internacionais (um) e organizações não governamentais (ONGs) (um).



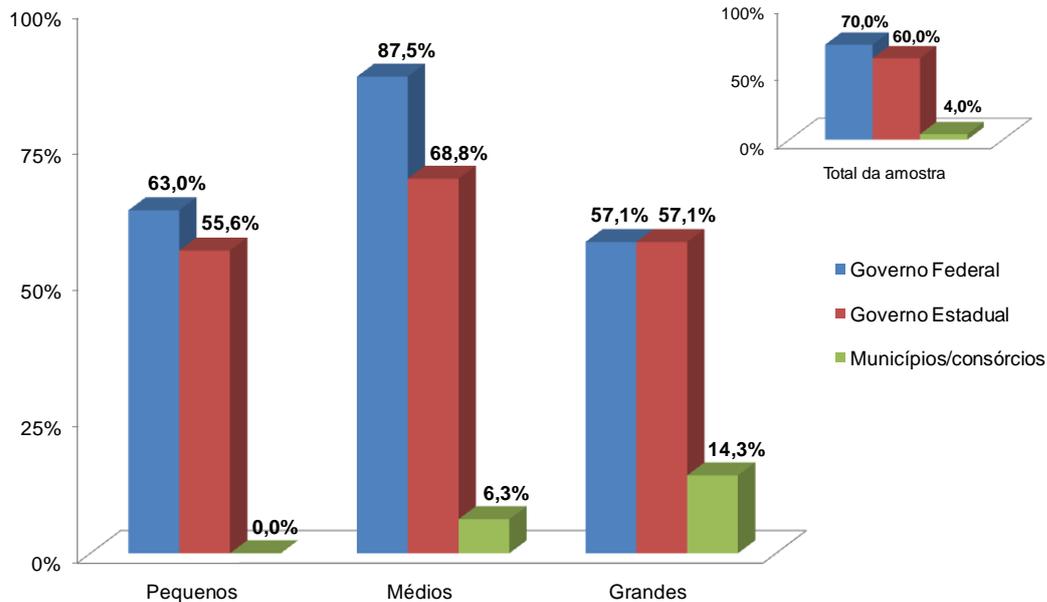


Gráfico 35 – Municípios que realizam parcerias na gestão de TI, por parceiro (%)

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 com o Poder Público, carecendo ainda de estímulos para ampliação de parcerias bem como de integração com os diversos atores – governo, empresas, sociedade civil (comunidade, universidade e ONGs).

A pesquisa também identificou que todos os municípios possuem *site* próprio, as localidades de grande porte possuem conjunto mais amplo de serviços e informações disponíveis no *site*¹¹. Já os pequenos indicam oferta menor, à exceção

¹¹“Serviços disponibilizados no *site*” pesquisados: 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.



das estatísticas e do mapa do município. A divulgação de informações sobre a prestação de contas no *site* foi registrada em 80% da amostra e a publicação de editais de licitação nos *sites* por 78%.

A pesquisa debruçou-se também sobre os instrumentos que permitem a comunicação entre a prefeitura e os munícipes. Dos municípios pequenos, 92,6% possuem pelo menos um serviço de atendimento ou comunicação com os cidadãos, 93,8% de porte médio e todos os de grande porte (gráfico 36). Os serviços mais frequentes são a página da Internet (80%), o e-mail (72%) e informativos periódicos (60%).

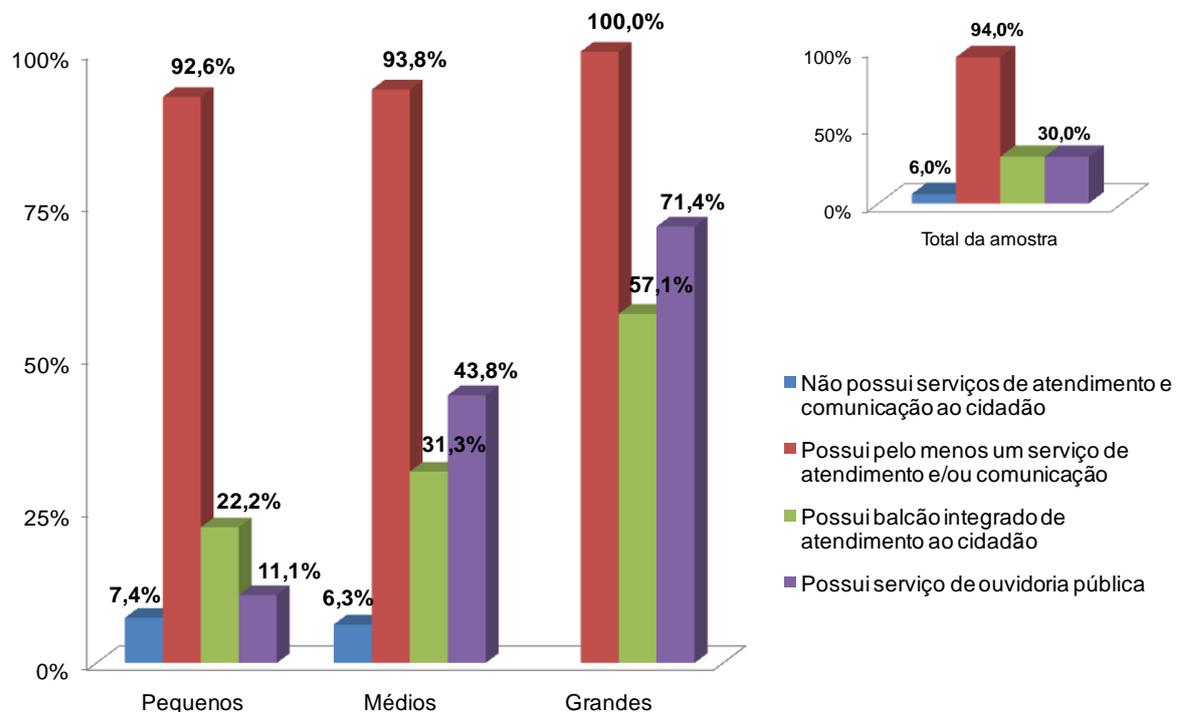


Gráfico 36 – Municípios que possuem instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão (%)

Observa-se, ainda, a existência de balcão integrado de atendimento ao cidadão e ouvidoria em apenas 30% da amostra – não coincidentes – e concentrados nos municípios maiores.



4 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 são a base para o bom desempenho de qualquer política pública, responsabilidade fundamental tanto para administrações de municípios grandes quanto de pequenos. E, a gestão da tecnologia da informação, a mais recente nas atividades administrativas, é atualmente crucial para promover uma maior eficiência e qualidade da gestão. Nesse contexto, a metodologia aplicada concentra-se em pontos pertinentes ao incremento da capacidade institucional de gestão municipal.

Embora não esgotem todo repertório possível, algumas considerações nos parecem significativas para a discussão da capacidade de gestão dos municípios paulistas.

A primeira 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. Tais características possibilitam estabilidade e continuidade das atividades, mesmo em períodos de mudança política e administrativa.

A área de gestão de pessoas, na maioria dos municípios pesquisados, não é valorizada e não goza de posição estratégica na administração local. As capacitações e 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 tem um perfil executor de rotinas voltadas à geração e manutenção da folha de pagamento. Poucas prefeituras atuam na gestão do desempenho, com contratualizações, remuneração variável aos servidores e no estabelecimento de carreiras estratégicas. As ações relacionadas à participação, valorização e 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, como por exemplo, a gestão voltada a resultados, bem como na adequação dos funcionários aos novos perfis profissionais requeridos pelo setor público.

Outra consideração é relativa à área de gestão de TI, que também não ocupa papel de destaque no organograma municipal. Conta com poucos servidores efetivos e apresenta o maior nível de escolaridade das áreas analisadas. A gestão de TI, 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.

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.

Finalmente, vale destacar questões específicas de alguns temas abordados na pesquisa. A terceirização é um destes, que aparece como importante instrumento utilizado nos eixos pesquisados. Pode-se dizer que a contratação de serviços de terceiros 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. Na pesquisa há poucas prefeituras em que foram registrados instrumentos efetivos de controle sobre a terceirização. 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. A gestão dos contratos com terceiros é outro aspecto a ser aprimorado.

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

Merece atenção na gestão financeira em particular o PPA, elaborado por todos os municípios, o que demonstra a institucionalização do instrumento. Sob este aspecto, a institucionalização e uso dos instrumentos de planejamento e



orçamentação pelos municípios representa 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.

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. 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.

É necessário 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 um volume de trabalho incompatível com a estrutura de determinada prefeitura, desafio mais recorrente em municípios de pequeno porte.

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 um determinado eixo, mas necessitam aprimorar os demais. Há, ainda, aqueles que possuem de forma integral todos os pressupostos para realizar a gestão municipal dentro das 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, ainda, disseminar informações e instrumentos, bem como ampliar a capacidade de reflexão sobre a melhoria da gestão, por meio de debates, seminários e oficinas e o 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 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 da pesquisa para o conjunto dos municípios do Estado, objetivando estabelecer uma 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, Katherine, GREENE, Richard. Grading the states '08: the mandate to measure. In: **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 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.

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. de 2010.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001**, anexo II. Brasília, 4 maio 2001.

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

CAVALCANTE, Pedro Luiz. 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, Fabiano Garcia. **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, nov. 2004. 14 p. Disponível em: <www.ijj.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.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O controle na gestão pública**. SILVA, Luiz A. da; CASTRO, Marcos J. de (Coord.). São Paulo, 2006. 32p.

_____. **Guia de transição de governo**: a gestão das contas governamentais. SILVA, Luiz A. da; CASTRO, Marcos J. de (Coord.). São Paulo, 2004. 82p.

_____. **O controle na gestão pública**. SILVA, L. A.; CASTRO, M. J. (Coord.). São Paulo, 2006a. 32 p.

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

_____. **PPA - O município no rumo certo**. MENDES, Áquilas (Coord.). São Paulo, 2005. 43p.

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

Government Performance Project, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. (2003). **Paths to performance in state and local government**: a final assessment from the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

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

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília, 2011 (Inédito).

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



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

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

MONTORO, Fernando Antonio Franco. **Uma análise econômica do ISS e propostas de alteração**. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Economia e Administração da USP, São Paulo, 1985.

_____. **Responsabilidade na gestão fiscal dos municípios** – planejamento de gastos e prestação de contas ao cidadão. CURSO APLICADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, Escola Cepam de Gestão Pública. Sorocaba, out de 2009. 12 p.

_____. **Receitas Municipais**. CURSO APLICADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, Escola Cepam de Gestão Pública. Sorocaba, out de 2009. 15 p.

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

VAZ, José Carlos. 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, ano 10, v. 2, p. 65-78, 2008.



AUTORIA

Fernando Antonio Franco Montoro – Administrador Público; mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP); doutor em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da USP, Técnico da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: fmontoro@sp.gov.br

Maria do Carmo Meirelles T. Cruz – Administradora e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; especialista em Políticas Públicas; Técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: mcmcruz@sp.gov.br / carminhameirelles@gmail.com

Silvia Rodrigues Bio – Geógrafa pela USP; mestre em Geografia pelo Programa de Pós-graduação do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/ Campus Rio Claro; Técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: sbio@sp.gov.br



GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ATÉ ONDE CAMINHAMOS?

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

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar os principais resultados da pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Pública Municipal”. A pesquisa teve por escopo a abordagem de 4 áreas da gestão municipal (Pessoas, Financeira, Capital e Infra-Estrutura e Tecnologia da Informação) nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Alguns resultados são norteadores para fins de políticas públicas. A gestão financeira parece ter lugar de destaque na maior parte dos municípios, sendo menos intensa em municípios abaixo dos 20.000 habitantes. As prefeituras parecem dar pouca atenção à área de gestão de pessoas, já que o percentual delas com secretaria exclusiva nessa área é em torno de 20%. O potencial da área de Tecnologia da Informação parece pouco aproveitado, como por exemplo, o baixo número de serviços da prefeitura ofertados pela internet.



1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, nas últimas duas décadas, acumularam papel de destaque na execução das políticas públicas, principalmente as sociais. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) fortaleceu o processo de descentralização, consolidando a autonomia tributária e a responsabilidade de gastos dos municípios, embora seja reconhecido que desequilíbrios fiscais, principalmente para a união, foram conseqüências de atribuições de gastos não tão claras no início desse processo.

Educação básica, atendimento básico de saúde, coleta de lixo, transporte público são exemplos de serviços essenciais que estão sob a responsabilidade dos municípios e impactam diretamente na vida dos cidadãos. A CF/88 atribuiu aos municípios a competência de organizar e prestar, de forma direta ou não, os serviços públicos de natureza local.

Segundo Afonso (2006), a divisão federativa no que diz respeito ao gasto social, excetuando os gastos da previdência e do trabalho, apresentou em 2004 uma forte participação municipal (41%) com tendência de crescimento, com expectativas de superar os percentuais encontrados nas nações mais desenvolvidas. A importância que os municípios possuem hoje na execução das políticas públicas exige, cada vez mais, que suas competências administrativas estejam orientadas para o resultado das políticas públicas.

Apesar de a literatura empírica brasileira apresentar diversos trabalhos que calculem a eficiência municipal¹, há uma carência de estudos que foquem na capacidade de gestão dessas instituições, entendida neste trabalho como uma condição prévia para a eficiência. A capacidade de gestão pode ser definida pela existência de condições e parâmetros que possibilitem as entidades de gerir recursos, pessoas e capital físico.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo apresentar a concepção, os conceitos e os principais resultados obtidos da pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”² realizada, em parceria com o Ipea, pelas sete instituições estaduais de pesquisa e/ou planejamento, a saber: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de

¹ A análise da eficiência pode ser encontrada numa variedade de trabalhos empíricos aplicados para os municípios: Marinho (2003); Gasparini e Melo (2004); Miranda (2006); Motta e Moreira (2007); Vieira, Silva e Duarte (2010).

² Uma análise mais detalhada da pesquisa poderá ser consultada em Veloso (2011).



Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj); Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental (IDESP) do Pará; Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (Ideme) da Paraíba; Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) do Espírito Santo; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan) de Alagoas; a Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de estudos e pesquisas da administração municipal (Cepam).

O objetivo da pesquisa foi realizar diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira, a fim de se avaliar seu nível de qualificação e identificar entraves a seu fortalecimento institucional. O trabalho focou-se nos processos, e não nos resultados da gestão, pois não se pretendia avaliar a eficiência no provimento de bens e serviços públicos. Foram pesquisadas quatro importantes áreas de gestão identificadas como centrais para o funcionamento das prefeituras: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação.

2 CONCEPÇÃO DA PESQUISA

No âmbito do ProRedes³, criou-se a rede de pesquisa formada por instituições filiadas à Anipes⁴, com a finalidade de promover debates de caráter técnico a respeito de temas que venham a subsidiar a formulação de políticas públicas que favoreçam o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública brasileira.

A pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal” foi um dos projetos⁵ selecionados para compor o portfólio inicial do ProRedes. A estrutura de rede tinha o Ipea como coordenador geral e cada instituição participante, no nível estadual, possuía uma coordenação local, com equipe própria, formada tanto por técnicos do quadro da instituição quanto por bolsistas selecionados localmente, sendo estes financiados pelo Ipea por meio do ProRedes.

³ Portaria do Ipea Nº 278, de 2 de setembro de 2008, que estabelece procedimentos relativos à concessão de bolsas de pesquisa para o Apoio a Redes de Pesquisa - PROREDES, a serem observados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e/ou pelas instituições que venham a participar em regime de co-gestão.

⁴ Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (www.anipes.org.br).

⁵ Os demais projetos tinham como temáticas: economia urbana, regional e ambiental.



Inicialmente, o projeto de que trata este artigo era formado por seis instituições de pesquisa, a saber: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj); Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental (IDESP) do Pará; Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (Ideme) da Paraíba; 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, após uma busca por especialistas em gestão pública para complementar a pesquisa, identificou-se que a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam- Centro de estudos e pesquisas da administração municipal, referência em estudos e pesquisas dos municípios de São Paulo, poderia contribuir com sua experiência na construção e na execução da pesquisa. Desse modo, firmou-se acordo de cooperação técnica com o Cepam, representando o estado de São Paulo e completando as sete equipes estaduais participantes do projeto.

Como ponto de partida, a pesquisa adotou alguns conceitos e parte da estrutura da pesquisa *Government Performance Project-GPP*⁶. Por meio de discussões técnicas iniciais, percebeu-se a necessidade de adaptá-la à realidade dos municípios brasileiros. O *GPP* teve por objeto a análise da capacidade de gestão de entidades federais, estaduais e locais do território americano, baseada em critérios, que abrangiam cinco áreas da gestão comuns a todos os níveis de governo: gestão financeira - GF, gestão de pessoas - GP, gestão da tecnologia da informação - GTI, gestão de capital e infra-estrutura - GCI e gestão por resultados.

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; *iii)* avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

⁶ *GPP (Government Performance Project)* foi uma pesquisa de seis anos, conduzida por especialistas na área de gestão pública da *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse University* aplicada em algumas instituições públicas americanas



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.

As áreas de gestão, segundo Ingraham (*op. cit*), foram escolhidas após extensas consultas com gestores governamentais, acadêmicos especializados em administração pública e outros especialistas da área. A administração financeira, 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 de decisões. Já o sistema de gestão por resultado tem se tornado ligação crítica entre os recursos disponíveis e os resultados obtidos em um período em que governos voltados para desempenho são cada vez mais comuns.

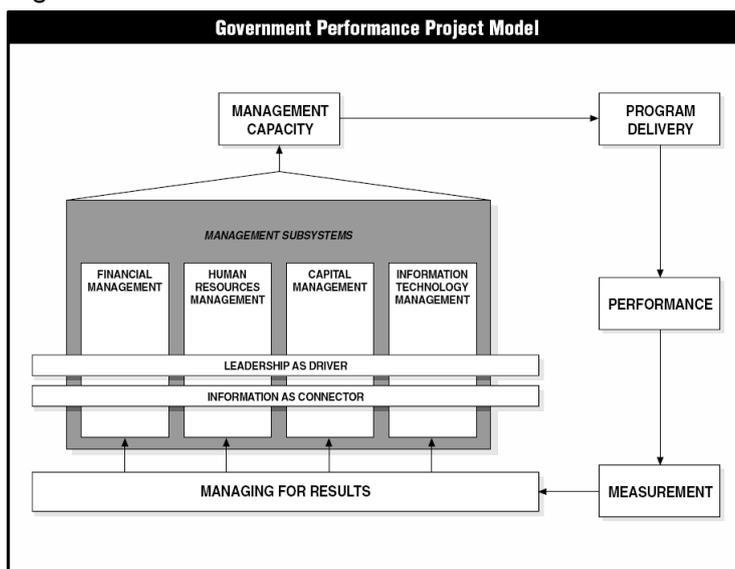
O *GPP* utilizou-se de diversas fontes de informações para a composição de um retrato completo das áreas de gestão avaliadas, tais como: pesquisas de opinião, análise de documentos e entrevistas. O processo de avaliação não classificou as organizações simplesmente por seus resultados. Ao contrário, identificou-se o quão bem os governos administram seus recursos e entregam seus serviços.

Conforme estabelecido pelo documento do projeto, o *GPP* examina a capacidade ao analisar se o governo, por exemplo, pode contratar a pessoa certa quando é necessário, se possui a informação e sabe usar a informação correta, na hora certa, e se os sistemas que dão suporte a visão e estratégia dos líderes estão presentes. Com essas características, concluindo o pressuposto, é bem provável que indicadores de desempenho e efetividade sejam positivos.

A figura 1 apresenta o modelo conceitual que relaciona as conexões entre os sistemas de gestão, capacidade e desempenho. Conforme colocado na definição da metodologia e critérios do *GPP*, o projeto diferencia as medidas de desempenho e a gestão para resultados. A mensuração do desempenho, segundo o projeto, é mensurar o produto ou o resultado de uma atividade que já ocorreu. A construção da capacidade de gestão é vista como potencial para um bom desempenho futuro.



Figura 1- Modelo do GPP.



Fonte: *Government Performance Project* (2003, p.227).

A metodologia do *GPP* não tinha por objetivo identificar as “melhores práticas”, mas ser um exercício de *accountability*, além de ser um aprendizado de como os bons governos funcionam, externalizando essas informações para os demais.

A partir da estrutura do *GPP*, foram discutidos os possíveis ajustes para melhor adequação da aplicação da metodologia à realidade dos municípios brasileiros. Percebeu-se que a limitação do tempo, já que a pesquisa deveria ocorrer, inicialmente, no prazo de 12 meses, era determinante ao escopo da pesquisa. Também foi considerado o fato de que o objeto era um campo de investigação ainda pouco explorado no caso brasileiro. Portanto, a pesquisa nas prefeituras foi baseada nos quatro subsistemas de gestão (*management subsystems*) que formam a base para a avaliação da capacidade de gestão.

Além disso, havia um consenso de que a pesquisa, neste momento inicial, abriria um rol de possibilidades para trabalhos futuros que viessem investigar o quão eficiente e efetivo são as administrações municipais na entrega de serviços a população.

Portanto, o objeto desta pesquisa limitou-se a identificar os instrumentos e procedimentos utilizados pela prefeitura para a realização de suas atividades nas quatro áreas de gestão consideradas centrais ao seu funcionamento: financeira, pessoal, capital e infra-estrutura e tecnologia da informação.

A pesquisa de campo foi a metodologia definida para se obter as informações. O questionário contava, na sua maioria, com perguntas fechadas e algumas abertas, formado por um núcleo de perguntas comuns a todas as equipes estaduais. A opção de acrescentar suplementos estaduais⁷ variou de acordo com o interesse de cada equipe. Também foi definido que o entrevistado deveria ser a pessoa responsável pela área da gestão na prefeitura, quando possível, facilitando o preenchimento do questionário, além de propiciar uma avaliação e reflexão do mesmo.

3 PRINCIPAIS CONCEITOS UTILIZADOS

Nesta seção apresentamos a estrutura proposta pelo *GPP* em cada um dos quatro subsistemas de gestão que foram adotados como referenciais para a pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal” e as modificações que foram introduzidas nos critérios de avaliação do *GPP* para a construção dos questionários aplicados nas prefeituras da amostra.

O *GPP* adotou uma metodologia de avaliação baseada em critérios a qual não deve ser confundida com a análise baseada nas melhores práticas. Segundo Ingraham (2007), as avaliações que utilizam as melhores práticas implicam na escolha de soluções, ações e reformas únicas e específicas. Por outro lado, a avaliação baseada em critérios descreve as condições e os parâmetros pelos quais o potencial para a capacidade e o desempenho da gestão possam ser alcançados. A hipótese por trás dessa escolha é a de que cada governo ou organização possui uma estratégia que esteja alinhada com o seu contexto político e econômico.

Para chegar a uma avaliação final de cada governo nos EUA, em cada sistema de gestão foi dada uma nota, que variou entre A e F. A

⁷ Dentro da proposta da pesquisa em rede, foi dada a liberdade para que cada instituição aprofundasse ou mesmo ampliasse temas que julgasse ser importantes para o seu planejamento e conhecimento. A Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam aprofundou a pesquisa nas áreas de gestão de pessoas e gestão da tecnologia da informação.



metodologia do *GPP* assumiu que para cada governo, um conjunto distinto de condições econômicas e políticas existiria, e portanto, a prioridade dada pelos governos a cada sistema seria distinta e não seria justo qualquer tipo de ponderação para se chegar a uma única nota final por governo. No entanto, como cada sistema utilizou um conjunto de critérios, a ponderação de cada um deles foi baseada num conjunto de condições⁸ para se chegar a uma avaliação final em cada sistema, por governo.

Na pesquisa aplicada aos municípios brasileiros não foi possível a construção de indicadores por área de gestão por não haver, no entendimento do grupo de trabalho desta pesquisa, a aplicação direta da metodologia para o caso brasileiro dado as suas peculiaridades e o caráter pioneiro desse tipo de avaliação sobre governos municipais.

O sistema de gestão financeira é entendido dentro da análise do *GPP* como central ao funcionamento do governo. Conforme Hou (2003), a existência dos governos está condicionada à arrecadação de receitas, por meio da tributação e ao seu gasto, por meio da oferta de bens. O sistema de gestão financeira foi avaliado sob a divisão de três áreas chaves na análise do *GPP*. A primeira delas é a perspectiva de longo prazo do orçamento público, abrangendo questões como, por exemplo, se os orçamentos refletem um equilíbrio fiscal; qual o grau de acerto na previsão de receitas/despesas. A segunda grande divisão é a saúde fiscal e o papel na estabilidade da economia. E por último é avaliado a existência e o funcionamento dos mecanismos de controle interno sob os gastos públicos e a transparência das informações públicas como meio de controle externo.

A gestão de Capital foi avaliada, assim como a gestão financeira, em três critérios distintos. O primeiro deles considera o planejamento e o orçamento do capital avaliando-se de forma detalhada como o governo conduz uma análise de suas necessidades futuras. O segundo critério avalia a gestão de projetos, a forma como o governo monitora e avalia o projeto durante a sua

⁸ As condições, entre outras, dizem respeito à: a importância do critério para identificar a capacidade geral do sistema; a importância do critério para fins de comparação entre governos; a apuração acurada de um outro critério que ficaria comprometida; a não utilização do critério poderia ocultar qualidades positivas de outros critérios do sistema.



implementação. Por último, é analisada a forma como o governo realiza a manutenção de seus ativos, coletando informações de forma regular do custo de manutenção dos mesmos.

O sistema de gestão de recursos humanos é entendido na análise do *GPP* como central e crítico na avaliação da capacidade de gestão das entidades públicas. A prestação de serviços públicos depende da existência de empregados qualificados. Para isso é necessário um conjunto de práticas e políticas que assegurem a manutenção e atração desses profissionais. O *GPP* utilizou cinco critérios para avaliar a gestão de recursos humanos: análise estratégica do governo da necessidade presente e futura de recursos humanos; se o governo obtém e mantém força de trabalho qualificada (dois critérios); se o governo possui os incentivos e se eles são apropriados para motivar a sua força de trabalho; se a força de trabalho é bem estruturada para atingir seus objetivos.

A análise da tecnologia da informação é uma das áreas mais transversais e fluidas segundo Reed (2003) dentro da análise do *GPP*. Foram sete os critérios analisados neste sistema de gestão, a saber: se a tecnologia da informação fornece a informação adequada para as necessidades gerenciais e estratégicas; se o sistema de tecnologia da informação forma uma arquitetura coerente para as estratégias do presente e do futuro; se há um planejamento das informações por um período superior a um ano; se há treinamento adequado tanto para os usuários quanto para os operadores das tecnologias de informações; se há avaliação do benefício *versus* investimentos realizados pela área de TI; se a tecnologia da informação fornece as informações no tempo certo; e por último, se o sistema de TI apóia as atividades de comunicação e provimento de serviços à população.

Alguns esclarecimentos em relação à estrutura proposta pelo *GPP* e aos critérios que deram suporte à criação do questionário da pesquisa⁹ são necessários. À estrutura dos subsistemas de gestão, acrescentaram-se etapas de gerenciamento de projetos conforme colocado no anexo. Foi entendido que

⁹ Os questionários podem ser solicitados aos autores por email.



nem todos os critérios utilizados pelo *GPP* seriam adequados para a aplicação aos municípios brasileiros. Além disso, os critérios serviram como uma base conceitual para a formulação das perguntas. Uma parte dos critérios utilizados no *GPP* foram reorganizados, formando um conjunto de questões denominadas “aspectos gerais”, comuns a todos os subsistemas de gestão.

4 RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA

Antes da apresentação dos resultados da pesquisa faz-se necessário conhecer o seu desenho amostral. Primeiramente, o tamanho amostral foi definido por cada estado. Em um segundo momento, a seleção dos municípios que fariam parte da amostra foi realizada por meio da amostragem aleatória estratificada¹⁰.

A estratificação da amostra utilizou as variáveis municipais de produto interno bruto (PIB) *per capita* e população. Os municípios foram distribuídos em oito estratos, formados pelo cruzamento de quatro faixas populacionais – até 20 mil habitantes; de 20 mil a 100 mil habitantes; de 100 mil a 500 mil habitantes; 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2006.

A tabela 1 apresenta os valores, respectivamente, do total de municípios de cada estrato e da amostra definida. Nas situações em que o valor da amostra ótima foi superior ao número de municípios do estrato, as equipes foram instruídas a ajustar as quantidades com outros estratos.

¹⁰ A equipe do Ipea realizou amostragem aleatória estratificada para cada estado, utilizando o método de alocação de Neyman. Para mais informações sobre o método, consultar capítulo 5 de Scheaffer, Mendenhall e Ott (1996).



Tabela 1- Total de municípios e amostra definida por estratos de faixa populacional e 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		Total
	Menor ¹	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	Menor	Maior	
AL	59 (8)	4 (1)	31 (6)	6 (5)	0	1 (1)	0	1 (1)	102 (22)
ES	42 (8)	2 (1)	21 (4)	4 (6)	7 (2)	2 (3)	0	0	78 (24)
PA	43 (4)	6 (1)	72 (5)	12 (15)	7 (1)	2 (2)	0	1 (1)	143 (13)
PB	189 (33)	5 (6)	23 (5)	3 (10)	0	2 (1)	0	1 (1)	223 (23)
PR	281 (31)	31 (9)	60 (8)	11 (1)	5 (1)	9 (9)	0	2 (1)	399 (40)
RJ	24 (2)	4 (10)	31(3)	6 (9)	16 (2)	7 (4)	2 (1)	2 (1)	92 (23)
SP	358 (19)	41 (16)	149 (8)	24 (11)	49 (3)	15 (5)	2 (1)	7 (1)	645 (50)

Fonte: IBGE (2006) e dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Comparação do PIB *per capita* do município em relação à média estadual do PIB *per capita*.

Na aplicação dos questionários, foram observadas diversas dificuldades que acabaram por afetar o tamanho final da amostra¹¹ e a amostragem. Apesar da existência de normas¹² que obrigam os municípios a disponibilizar as informações, observa-se a falta de interesse e até mesmo desconfiança por parte dos gestores locais em disponibilizar as informações das prefeituras.

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*. A seguir, apresentamos os principais resultados encontrados para cada uma das áreas de gestão pesquisadas.

¹¹ O total da amostra efetivamente pesquisa em cada estado foi: Alagoas (21); ES (24); PA (13); PB (23); PR (40); RJ (23); SP (50). O banco de dados da pesquisa consta de 194 municípios.

¹² 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.



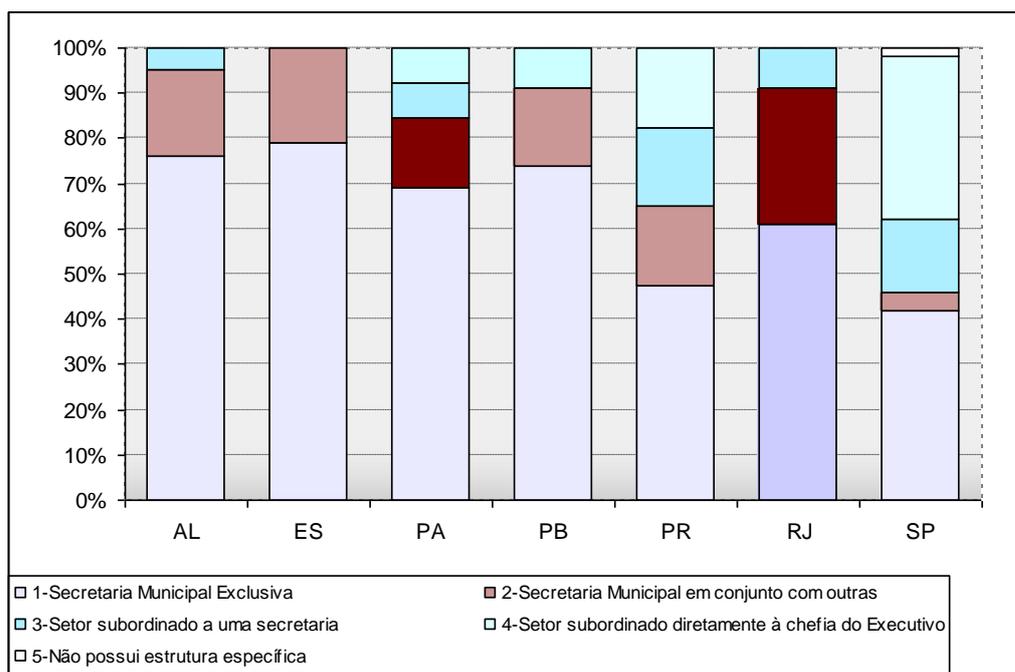
4.1 Gestão Financeira

Em termos gerais, a existência de uma estrutura organizacional pode significar maior estabilidade para a área e contribuir para garantir a continuidade 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, pode 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 uma secretaria de finanças como forma organizacional prevalecente para as atribuições da gestão financeira.



Gráfico1 - Estrutura organizacional da gestão financeira



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

A terceirização na gestão financeira como um todo¹³ não possui um padrão regional ou populacional significativo. No caso específico da terceirização de serviços especializado de contabilidade, os dados sugerem um padrão regional bem caracterizado. 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% conforme apresentado pela tabela 2.

¹³ No questionário, aplicado às prefeituras, é primeiramente perguntado se existe, de uma forma geral, terceirização na gestão financeira. Em seqüência, a fim de se confirmar essa resposta ou mesmo aprofundar o conhecimento sobre aonde de fato acontece a terceirização, algumas atividades são listadas.



Tabela 2-Terceirização dos serviços de contabilidade

UF	Percentual de municípios da amostra que terceirizam os serviços de contabilidade
AL	71,43
ES	45,83
PA	84,62
PB	95,65
PR	25,00
RJ	17,39
SP	10,00

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

As evidências sugerem que nos municípios menos desenvolvidos, com menores dotações de pessoal qualificado, a gestão financeira é entregue a escritórios especializados por vezes distantes da sede. Cerca de um quarto das atividades relacionadas à gestão financeira¹⁴ 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.

¹⁴ 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.



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: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

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. Mesmo no Pará, o estado com os piores resultados, em média, 80% dos processos de gestão financeira são informatizados.¹⁵

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.

No tocante aos recursos humanos da área de gestão financeira, há uma lacuna notória no treinamento e na qualificação dos funcionários. Percebe-se uma discrepância regional significativa. A tabela 4 apresenta o percentual de municípios da amostra que afirmaram realizar treinamento para os funcionários da área de gestão financeira. Os municípios do estado de São Paulo chamam atenção, em que 96% das prefeituras realizam programas de qualificação e treinamento na área da gestão financeira.

¹⁵ 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.



Tabela 4 - Treinamento e qualificação de funcionários na área da Gestão Financeira.

UF	(%) de municípios que realizam treinamento
AL	33,33
ES	45,83
PA	41,67
PB	50,00
PR	62,50
RJ	47,83
SP	96,00

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

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 Planta Genérica de Valores, 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 ISSQN, a maior defasagem da legislação foi de 5,3 anos para os municípios pequenos. Embora a variação na amostra, em anos, das defasagens sejam de 35, 32 e 27 anos, respectivamente, para a revisão da PGV, da atualização do cadastro do IPTU e da legislação do ISSQN, existem evidências de que ao menos parte dos municípios da amostra faz algum esforço tributário.



Tabela 5 – Esforço tributário municipal

Defasagem média, em anos, dos instrumentos e da legislação tributária:				
Tama nho	Revisão da PGV		Cadastro	
		IPTU		Legislação ISSQN
Pequeno	7,93		4,95	5,34
Médio	8,21		6,61	4,92
Grande	7,81		4,32	3,88
Total	8,01		5,43	4,99

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

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 em Finanças do Brasil (FINBRA), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), 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.

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.

O gerenciamento das informações do patrimônio público municipal¹⁶ é uma ferramenta de controle tanto para a melhor tomada de decisão no presente em relação a localização de ativos, manutenção e custos quanto em relação às decisões futuras dos investimentos. Aproximadamente, 91% dos municípios afirmaram possuir o controle sobre as informações do patrimônio público municipal. Desses, há uma discrepância regional quanto aos que afirmam ter um sistema informatizado dessas informações. Nos estados de Alagoas e Paraíba, o percentual de sistemas informatizados foi de apenas 50%. Já nos estados do Espírito Santo, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo o resultado foi de respectivamente, 77%, 72%, 73%, 60% e 86%.

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 freqüentes – 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.

¹⁶ O Patrimônio público municipal nesta pesquisa é entendido como o conjunto que engloba os bens móveis (patrimoniados); veículos; bens imóveis de uso especial (prédios públicos como escolas, hospitais, postos de saúde e secretarias); bens imóveis de uso comum (ruas, viadutos, praças etc. e equipamentos auxiliares, como boca de lobo, bueiros); e bens tombados.



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 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.

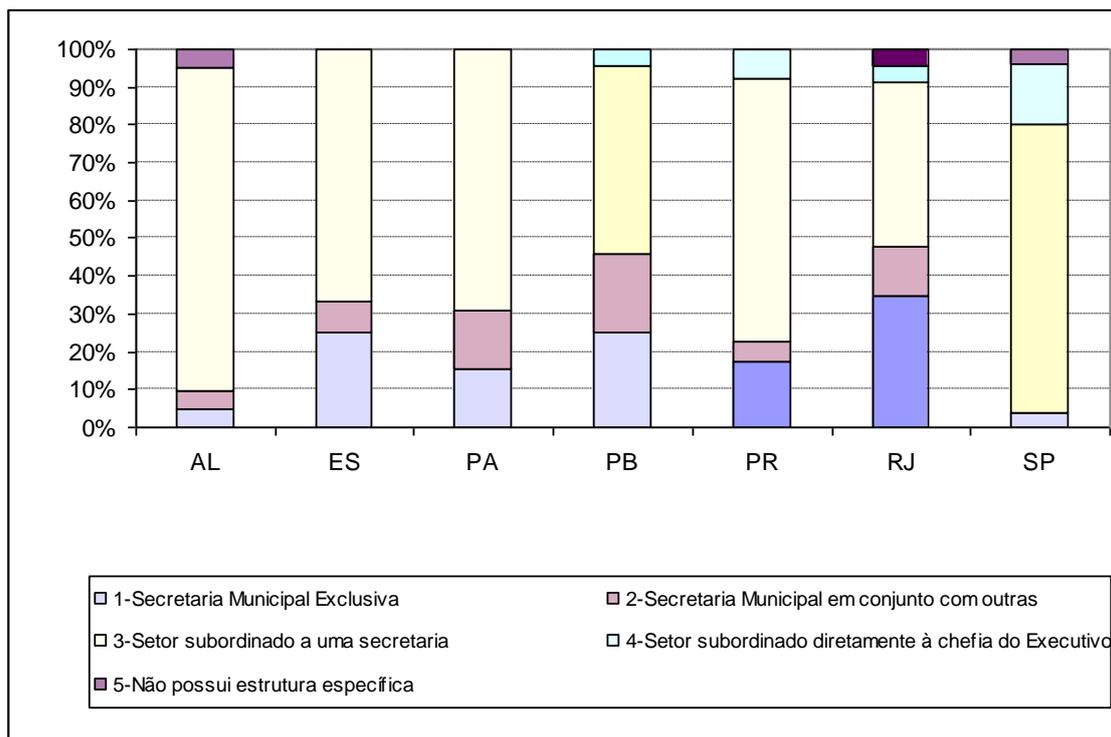
4.3 Gestão de Pessoas

A pesquisa revelou 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 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. 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 da Gestão de Pessoas.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

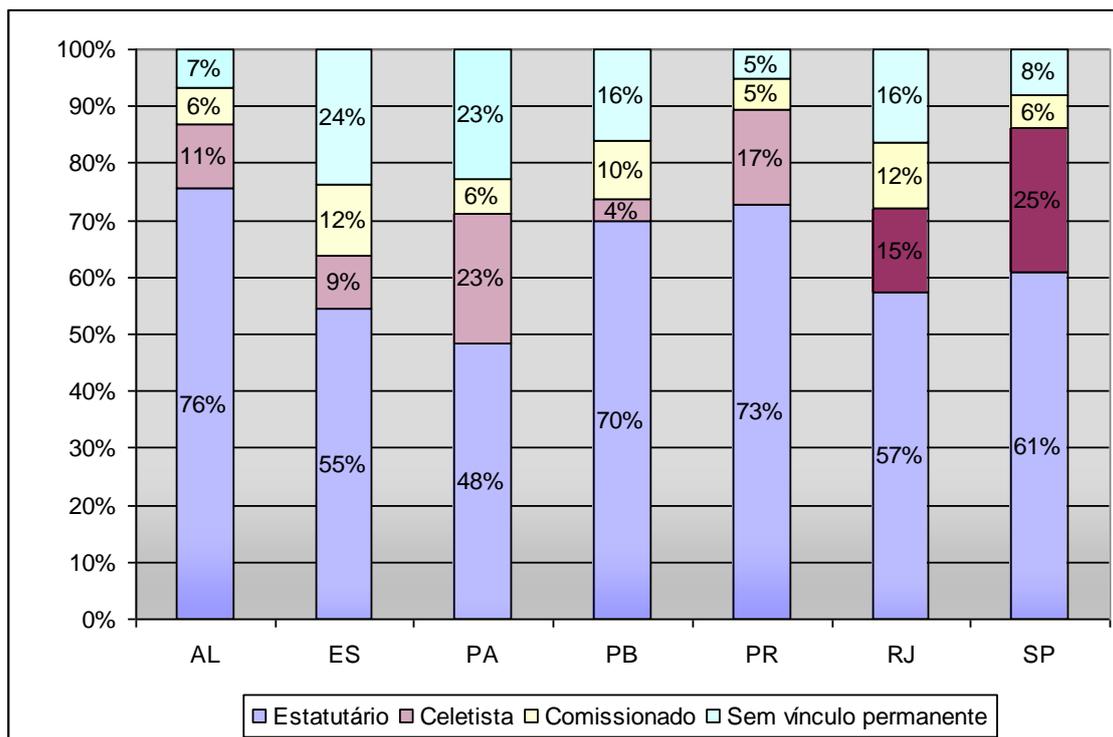
Julgar, *a priori*, qual o perfil ideal dos recursos humanos municipais é tarefa questionável. Afinal, existem dilemas conhecidos entre incentivos, flexibilidade, estabilidade que – mesmo sem contar as restrições de ordem financeira – levam a escolhas distintas por parte das prefeituras.

Conforme indica o gráfico 3, o primeiro fenômeno a se notar é que existe ampla variação estadual entre os perfis dos vínculos empregatícios¹⁷. Os empregados estatutários são os mais presentes, mas sua participação vai, em média, 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%).

¹⁷ Os números representam a média ponderada nos municípios do estado.



Gráfico 3- Pessoal nas prefeituras segundo vínculo empregatício (%).

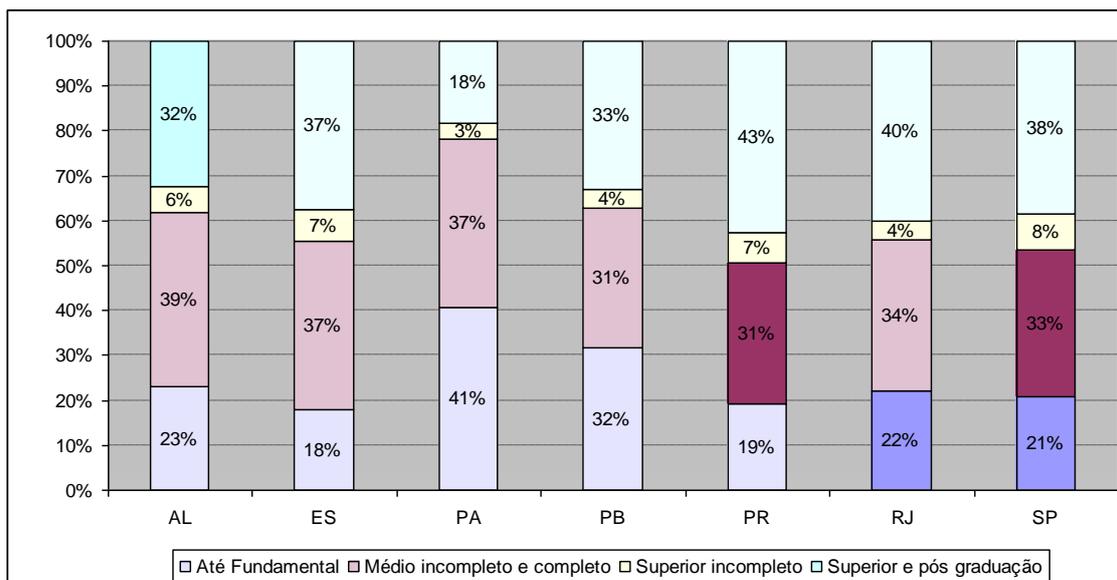


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

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 dessas regiões apresentarem menos oportunidades no setor privado.

Gráfico 4 - Pessoal nas prefeituras segundo nível de escolaridade (%).



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

Tabela 4 - Comparação entre a escolaridade dos funcionários das prefeituras e da população entre 25 e 65 anos (%)

UF	Funcionários das prefeituras da amostra com ao menos nível superior	População entre 25 e 65 anos com ao menos nível superior
AL	36	7
ES	32	12
PA	37	7
PB	18	9
PR	33	16
RJ	43	18
SP	40	18

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

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.¹⁸

Uma das informações que indica o quanto ainda falta avançar em termos de gestão de pessoal é a ausência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Remuneração (PCCR) nas prefeituras. A tabela 5 apresenta o percentual das prefeituras que afirmaram possuir a institucionalização de regras para progressão funcional, salários e benefícios.

Tabela 5 – Existência de Planos de Cargos, Carreira e Salários. (%)

UF	Plano de Cargos, Carreira e Salários\Remuneração-PCCR	PCCR área de educação	PCCR área da saúde
AL	18	94	0
ES	71	92	29
PA	77	85	46
PB	35	87	0
PR	68	78	18
RJ	33	88	8
SP	26	86	6

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

A primeira coluna da tabela 5 apresenta o percentual de municípios que declararam ter um PCCR para a prefeitura como um todo. Não há um padrão regional, mas surpreende o fato do Espírito Santo e Pará possuírem em mais de 70% dos municípios pesquisados um PCCR. A área de educação apresenta um percentual elevado de municípios que possuem o plano, refletindo a exigência legal¹⁹. Por último, a área de saúde apresenta uma grande variação entres os estados, com percentuais bem menores quando comparados com a prefeitura como um todo, chamando a atenção os estados de Alagoas e Paraíba em que nenhum dos municípios pesquisados possui o plano de carreiras para a área da saúde.

¹⁸ 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.

¹⁹ Conforme estabelecido pela lei federal 11.738/2008 e resolução nº 2 de 28 de maio de 2009 do Conselho Nacional de Educação.



Uma das constatações em estudo realizado pela OCDE (2010) para a área de recursos humanos do governo federal é de que a capacidade técnica dos órgãos de recursos humanos é restrita, sendo o seu corpo técnico formado e treinado no serviço. O estudo conclui que o treinamento e qualificação do corpo técnico da área de recursos humanos são importantes ferramentas de gestão.

Ao perguntar às prefeituras se elas possuíam cursos/treinamento para área de gestão de pessoas os resultados mostraram uma grande variação entre os estados, sendo Alagoas o de menor percentual (14%) e São Paulo com o maior percentual de municípios (64%). Os dados em um corte populacional mostram que o percentual é maior nos municípios grandes (58%) do que nos pequenos (37%) e médios (36%). Outra informação importante para se avaliar o quão qualificado é o corpo funcional da área de gestão de pessoas é o seu nível escolaridade. Não se observa discrepância entre os estados em relação ao nível de escolaridade dos funcionários da área de gestão de pessoas, sendo que mais de 74% possuem pelo menos o nível médio.

Ainda em relação ao tema treinamento e qualificação foi pesquisado o quão preocupado é o município com a capacitação continuada do quadro geral de pessoal da prefeitura. Grosso modo, as prefeituras parecem ter avançado na questão de cursos de capacitação. Nas grandes, 83% afirmam realizar a capacitação dos funcionários e mesmo nas pequenas tal valor é de 63%.

Embora existam críticas ao principal método de recrutamento das administrações públicas, o concurso público é a forma mais transparente e utilizada para a seleção de pessoas. Investigamos se as prefeituras brasileiras possuem previsão de concurso para os próximos dois anos como indicador do planejamento estratégico das suas necessidades de capital humano. Esse resultado apresentou algumas discrepâncias. Enquanto Paraná e São Paulo apresentaram respectivamente 85% e 72% dos municípios com previsão de concurso para os próximos dois anos, os demais estados apresentaram um indicador abaixo de 61%. A análise dos dados por corte populacional não apresentou grandes diferenças, sendo os municípios de maior porte com o maior percentual em afirmar a realização de concursos nos próximos dois anos (75%).



A informatização dos processos relativos à área de recursos humanos já está presente em mais de 95% dos municípios pesquisados não sendo este obstáculo para a sua gestão.

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%).

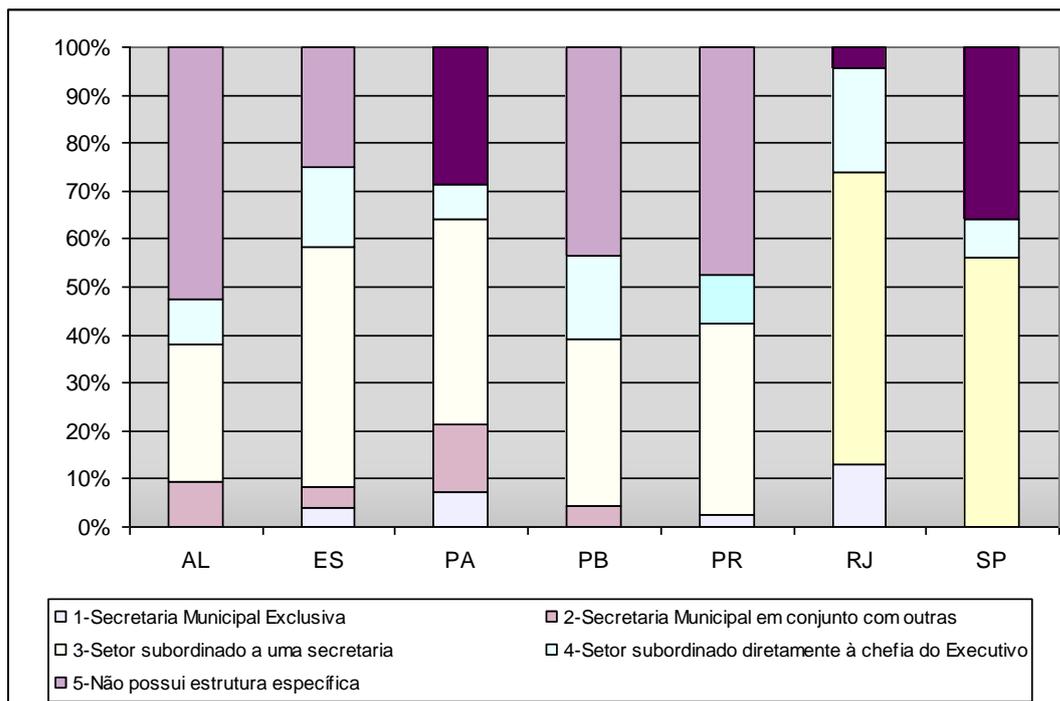
Esse padrão observado intramuros da prefeitura se repete em suas relações com os cidadãos. Aproximadamente 63% dos municípios grandes têm instrumentos de atendimento ao cidadão, enquanto nos pequenos esse valor só chega a 28%. No mesmo sentido, 69% das prefeituras da faixa dos grandes municípios têm 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 idiosincrasias 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 específica; *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.



Gráfico 5 – Estrutura organizacional da gestão de tecnologia da informação.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração dos autores.

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.

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 são terceirizadas.²⁰ 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

²⁰ 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; manutenção corretiva, preventiva e evolutiva.



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.

O ponto em que as prefeituras pequenas ainda estão muito atrás se refere 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 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.

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. Outros 16% 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.



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. Dessa forma, cabem algumas considerações a respeito das principais conclusões e limitações deste trabalho.

No que diz respeito à estrutura organizacional dos subsistemas de gestão a pesquisa revela que a gestão financeira é a que recebe maior destaque em termos de sua posição na estrutura hierárquica dos municípios. Mais de cinquenta por cento dos municípios possuem uma secretaria exclusiva para assuntos de finanças. No caso da gestão de pessoas, a estrutura predominante é a de setor subordinado a uma secretaria, embora nos grandes municípios a secretaria exclusiva apareça em aproximadamente um terço. Na gestão de TI é raro encontrar secretarias exclusivas, sendo que nos municípios médios e grandes a forma institucional prevalecente é de setor subordinado a uma secretaria enquanto que nos pequenos a maioria não possui uma estrutura específica.

Segundo Teixeira, Martelanc e Filho (2009), a terceirização é a contratação de um terceiro para a prestação de um serviço ou fornecimento de produtos. A terceirização deve ser utilizada com vista a obter resultados que não seriam alcançados por meio da sua execução interna e desse modo não há porque ter um posicionamento contra ou favor. Ainda segundo os autores, para a identificação de oportunidades de terceirização devem ser analisadas duas dimensões: a oportunidade de se contratar externamente e os resultados que podem ser obtidos. Dentro dessas duas dimensões os autores sugerem a checagem de critérios que revelem a importância ou relevância do serviço, a disponibilidade de recursos, os custos e os resultados.

Quando se compara a terceirização nas diferentes áreas, a área de TI é onde mais da metade dos municípios afirmaram terceirizar suas atividades. Na gestão financeira, nota-se uma discrepância regional onde os estados do nordeste quando comparados com os do sul e sudeste são os que



possuem o maior percentual de terceirização dos serviços de contabilidade. Por outro lado, a gestão de pessoas não apresenta predominância de terceirização e o maior percentual é na faixa dos municípios grandes, em que 28% terceirizam algum tipo de atividade dessa área.

A informatização de procedimentos das áreas da gestão financeira e de pessoas não parece ser um entrave ao funcionamento dessas gestões. Das atividades pesquisadas, passíveis de informatização na GF, o pior estado possui 80% delas informatizadas. Na GP, mais de 90% dos municípios afirmaram ter seus processos informatizados. Apesar da informatização ter avançado nas atividades internas da administração municipal, a informatização dos serviços disponíveis aos cidadãos não alcançou resultados tão positivos. Apenas 27% dos 22 serviços pesquisados são disponibilizadas pela internet nos municípios pequenos embora 73% sejam disponíveis na internet pelos municípios grandes. As prefeituras também apresentaram baixo índice de informatização no gerenciamento do patrimônio público.

Há considerável discrepância no nível de escolaridade dos funcionários de cada uma das áreas pesquisadas. Preocupa o fato da área de gestão de capital e infraestrutura possuir um percentual tão elevado de mão de obra pouco qualificada. No estado do Pará o percentual de pessoas com até o nível fundamental trabalhando nessa área é em média de 70%. Por outro lado, a área da gestão financeira apresenta o maior percentual médio de pessoas qualificadas.

Apesar de terem sido objeto de diversas questões nos quatro blocos de questionário da pesquisa, as relações intergovernamentais carecem de uma pesquisa qualitativa e estratificada por área de atuação municipal já que a maioria dessas relações acontece sob a jurisdição de políticas setoriais.

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 neste âmbito gerado com os da MUNIC/IBGE e os de finanças públicas municipais, disponível no Finbra/STN.



REFERÊNCIAS

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.

AFONSO, J. R. **Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as transferências de renda**, 2006. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca/Novos_desafios_a_descentralizacao_fiscal_no_Brasil.pdf> Acessado em: 05 de abril de 2011.

GASPARINI, C. E.; MELO, C. S. L. Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios/FPM. *In: VIII Prêmio do Tesouro Nacional*. (Org.). Finanças Públicas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 8, p. 337-401, 2004.

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. Disponível em: <<http://sites.maxwell.syr.edu/gpp3/2002full.html>> Acessado em: 23 de jul. de 2007.

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

HOU, Y. Financial Management. *In: 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. Disponível em: <<http://sites.maxwell.syr.edu/gpp3/2002full.html>> Acessado em: 23 de jul. de 2007.

IBGE. **Pib dos municípios - 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

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



MARINHO, A. avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Economia**, v.57, n. 2, p. 515-534, Rio de Janeiro, 2003.

MOTTA, R.S.; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n.1301).

MIRANDA, R. B. Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando data envelopment analysis. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal**, n.3, p.32-42, Brasília: Ipea, 2006.

OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no Brasil**: Relatório da OCDE. Brasil, 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1292852559386/OECD_BM_Peer_Review_portugues.pdf> Acessado em: 31 de maio de 2010.

REED, B.J. Information Technology Management. *In*: 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. Disponível em: <<http://sites.maxwell.syr.edu/gpp3/2002full.html>> Acessado em: 23 de jul. de 2007.

SCHEAFFER, R. L.; MENDENHALL, W.; OTT, R. L. **Elementary Survey Sampling**. Fifth Edition. Duxbury, 1996.

TEIXEIRA, H.J; MARTELANC, R.; FILHO, L.P.C.P. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_17_Helio_Janny_formatado.pdf> Acessado em 14 de Abril de 2011.

VELOSO, J. F. A. *et al.* (Org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011. A ser publicado

VIEIRA, R. S.; SILVA, A.M.A; DUARTE, A.J.M. **Eficiência das câmaras legislativas municipais**. Brasília, 2010. (Texto para discussão, n.1488).



ANEXO

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	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho institucional • Disponibilidade de recursos • Qualificação de gestores e técnicos municipais
	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • A AP tem estrutura de serviço público que apoia a sua capacidade de atingir seus objetivos de força de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Os sistemas de TI da AP formam arquitetura coerente • A AP pode obter os sistemas de TI necessários em tempo hábil
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Participação social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Participação social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação
	<ul style="list-style-type: none"> • A AP tem perspectiva plurianual do orçamento • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • A AP realiza análise minuciosa das necessidades futuras • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • A AP conduz análises estratégicas da necessidade presente e futura de pessoal • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • A AP realiza significativamente o planejamento plurianual de TI • A AP se engaja em planejamento estratégico orientado para resultados
Acompanhamento, controle e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação • Transparência • Controle formal • Controle social



	<ul style="list-style-type: none"> • A AP tem controle apropriado sobre as operações financeiras • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possa 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, gestão e avaliação dos progressos 	<ul style="list-style-type: none"> • A AP realiza a manutenção adequada dos bens de capital • A AP desenvolve indicadores e dados de avaliação que possa 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 possa medir o progresso em direção a resultados e realizações • Os gestores utilizam os resultados de dados para elaboração de políticas, gestão e avaliação dos progressos 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 possa medir o progresso em direção a resultados e realizações • A AP pode avaliar e validar em razão de 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.



AUTORIA

João Francisco Alves Veloso – economista, mestre pela Universidade Católica de Brasília, bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Endereço Eletrônico: joao.veloso@ipea.gov.br.

Leonardo Monteiro Monastério – economista, doutor pela Universidade Federal do Paraná, técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Endereço Eletrônico: leonardo.monaterio@ipea.gov.br.

Roberta da Silva Vieira – economista, mestre pela Universidade Católica de Brasília, técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Endereço Eletrônico: roberta.vieira@ipea.gov.br.

Rogério Boueri Miranda – economista, doutor pela Universidade de Maryland, Estados Unidos, técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Endereço Eletrônico: rogerio.boueri@ipea.gov.br

