

IPARDES

Instituto Paranaense de
Desenvolvimento Econômico e Social

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PROJETO FORTALECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

**FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL**

ESTADO DO PARANÁ

**Projeto desenvolvido em acordo de
cooperação técnica IPARDES/IPEA**

CURITIBA

2010

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Maria Lúcia de Paula Urban - *Diretora-Presidente*

Gracia Maria Viecelli Besen - *Diretora do Centro de Pesquisa*

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA

Márcio Pochmann - *Presidente*

Liana Maria da Frota Carleial - *Diretora de estudos e Políticas regionais, Urbanas e Ambientais*

PROJETO FORTALECIMENTO E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

COORDENAÇÃO IPEA

Leonardo Monastério - IPEA

Equipe Técnica - IPARDES

Nadia Zaiczuk Raggio - *Coordenadora*

Ana Maria de Macedo Ribas

Débora Zlotnik Werneck

Maria de Lourdes Urban Kleinke

Leonildo Pereira de Souza

Greyce Umeki Hanashiro - *Bolsista PROREDES*

Ricardo Kingo Hino - *Bolsista PROREDES*

I59f Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal : Estado do Paraná / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba : IPARDES, 2010.

38 p.

Projeto Fortalecimento e Qualificação da Gestão Municipal
Acordo de cooperação técnica IPARDES, IPEA

1. Administração municipal. 2. Município. 3. Finanças públicas. 4. Paraná.
I. Título.

CDU 352 (816.2)

APRESENTAÇÃO

O presente relatório resulta dos estudos realizados pelo IPARDES no âmbito do termo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), firmado em 2008, para o desenvolvimento de pesquisas relacionadas às temáticas do desenvolvimento regional e urbano.

O referido termo de cooperação consolidou a constituição da REDE IPEA/ANIPES, que tem por objetivo o fortalecimento institucional e técnico das instituições de pesquisa filiadas à Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), por meio de ações e pesquisas integradas, intercâmbio institucional e incentivo à disseminação de informações para a sociedade.

O IPARDES participou dessa Rede com cinco projetos de pesquisa, sendo que, em cada um deles, estabeleceram-se parcerias com diversas instituições estaduais, e mesmo municipais, de diferentes regiões do País. Esses projetos estiveram vinculados também ao Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (PROREDES), do IPEA, coordenado pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR). Este programa regulamenta a concessão de bolsas de pesquisa vinculada às áreas temáticas definidas no planejamento estratégico dessa instituição.

Os projetos nos quais o IPARDES participou envolvem estudos sobre licenciamento ambiental, fortalecimento e qualificação da gestão municipal, caracterização de assentamentos precários urbanos, rede urbana do Brasil e dinâmica do desenvolvimento regional. Uma questão comum aos diversos projetos é a inexistência ou precariedade de informações sistematizadas sobre os temas contemplados, nas diversas escalas de análise. Nesse sentido, todos os projetos caracterizam-se pelo esforço das instituições na busca por informações dispersas em diversos órgãos estaduais e/ou municipais, na realização de levantamento de campo, na organização e consolidação de bancos de dados e na sistematização e análise destas informações.

O PROREDES permitiu, ainda, a contratação de 13 bolsistas pesquisadores, que interagiram com as equipes técnicas do IPARDES, renovando experiências e contribuindo para o aprendizado coletivo institucional.

Dessa forma, cumprindo a missão institucional de produzir conhecimento sobre o Paraná, o IPARDES coloca à disposição da sociedade o resultado desses estudos. Espera-se, com essa difusão, estimular a reflexão e a discussão sobre os temas das pesquisas e os desafios a eles associados.

No mesmo sentido, cabe destacar a importância dessa experiência, rica em interações institucionais, para a atualização dos papéis de nossas instituições de pesquisa nos processos de gestão do desenvolvimento e nos métodos de planejamento da ação estatal contemporânea.

Maria Lúcia de Paula Urban
Diretora-Presidente do IPARDES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 GESTÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÃO SETORIAL	9
1.1 GESTÃO FINANCEIRA	9
1.1.1 Aspectos Gerais	9
1.1.2 Planejamento e Execução	12
1.1.3 Monitoramento e Controle	14
1.2 CAPITAL E INFRAESTRUTURA	15
1.2.1 Aspectos Gerais	15
1.2.2 Planejamento e Execução	16
1.2.3 Monitoramento e Controle	18
1.3 GESTÃO DE PESSOAS	18
1.3.1 Aspectos Gerais	18
1.3.2 Planejamento e Execução	21
1.3.3 Monitoramento e Controle	24
1.4 GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	24
1.4.1 Aspectos Gerais	24
1.4.2 Planejamento e Execução	27
2 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
2.1 RESULTADOS GERAIS	29
2.2 PERSPECTIVAS DE AVANÇOS	36
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

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

No Paraná, a pesquisa “Fortalecimento e Qualificação da Gestão Municipal”¹ foi realizada em 40 municípios, 10% do total do Estado. De acordo com o critério adotado² foram constituídos três grupos de municípios (pequenos, médios e grandes), considerando o tamanho da população e a dinâmica econômica, referenciada pela renda *per capita*. Buscou-se também garantir representatividade geográfica, no sentido de contemplar as várias regiões paranaenses, conforme mostram o mapa, quadro e gráfico a seguir.

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

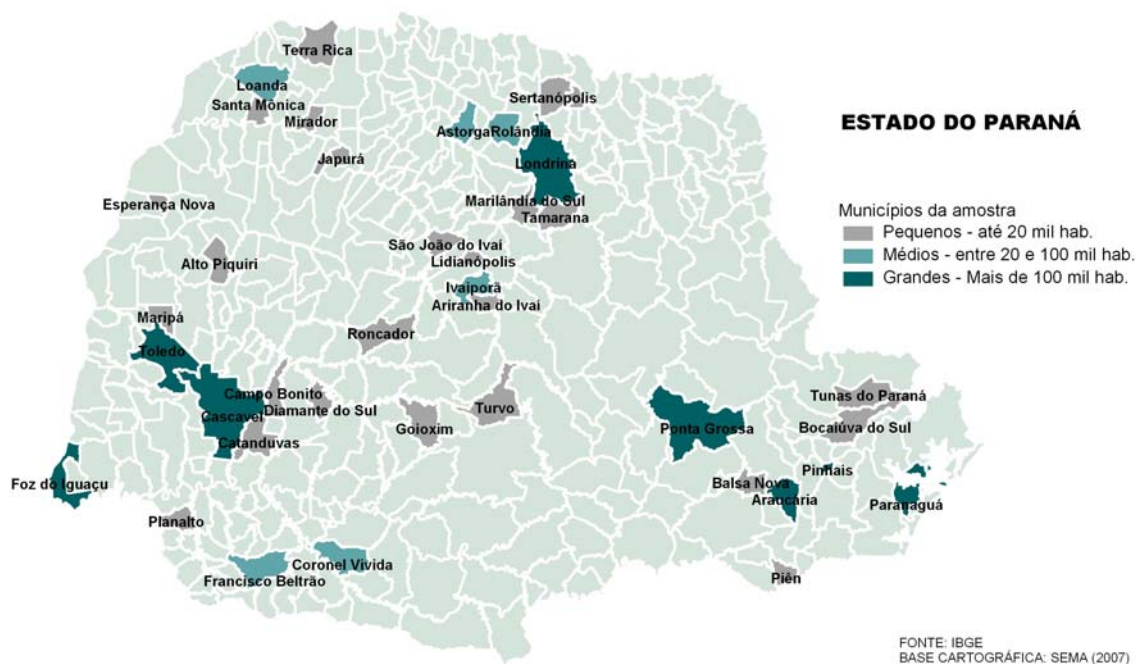
Esses municípios não se destacam pelo dinamismo econômico, pelo contrário, estão basicamente assentados na atividade agropecuária tradicional ou intensiva de mão de obra. O setor urbano incorpora o comércio e serviços de produtos básicos, condições estas que explicam o papel destacado da administração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

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

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

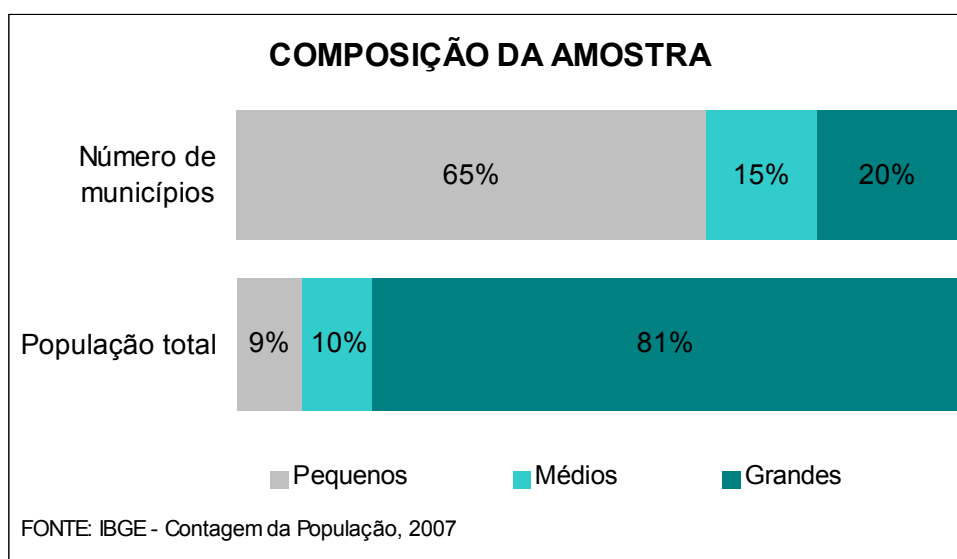
¹ Ao longo de sua realização, a pesquisa contou com os seguintes colaboradores: Ciro Cezar Barbosa, Elaine Schraiber Trevisan, Elyane Neme Alves, Eloise Helene Hatschbach Machado, Emílio Kenji Shibatta, Francisco Carlos Sippel, Luiz Antonio Cortesi, Maria Salete Zanchet, Marina Maruyama Mori, Marino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

² O processo de seleção foi definido e realizado pelo IPEA com o objetivo de homogeneizar os critérios de seleção dos municípios entre os estados que integram a rede IPEA/ ANIPES.



AMOSTRA DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL (hab.)	POPULAÇÃO URBANA (hab.)
Municípios pequenos - com menos de 20.000 hab.	26	210.732	119.014
Municípios médios - entre 20 e 100.000 hab.	6	222.399	190.644
Municípios grandes - com mais de 100.000 hab.	8	1.869.064	1.803.450
TOTAL	40	2.302.195	2.113.108

Fonte: IBGE - Contagem da População, 2007



Os grandes municípios se caracterizam por conter população de 100 mil a mais de 500 mil habitantes e, destacadamente, a maior renda *per capita*. Estes representam 20% dos municípios selecionados e somam uma elevada população de 1.869 mil habitantes, fundamentalmente urbana, 96,5%. O conjunto absorve dois municípios, entre os oito amostrados, que apresentam população em torno de 500 mil habitantes e encontram-se entre os maiores do Estado.

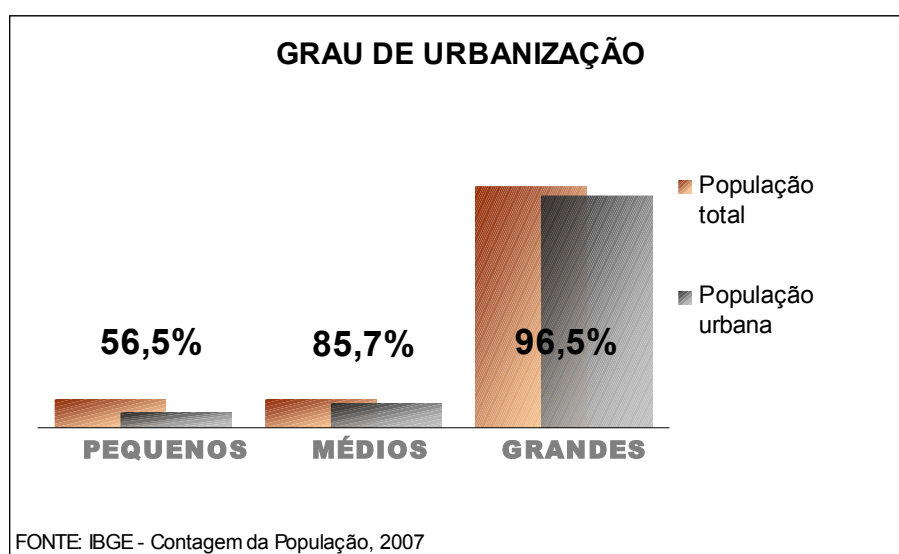
Quanto à estrutura produtiva, três se destacam por incorporarem economias bastante dinâmicas, pela presença das atividades portuária, polo petroquímico e agronegócio, que viabilizam uma elevada participação no PIB e situam-nas entre as primeiras do Estado. Outra característica está relacionada ao tempo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

TABELA 1 - PERFIL DOS MUNICÍPIOS AMOSTRADOS

FAIXA POPULACIONAL	POPULAÇÃO MÉDIA EM 2007	RENDA <i>PER CAPITA</i> MÉDIA EM 2000 (R\$ 1,00)	TEMPO MÉDIO DE INSTALAÇÃO
Municípios pequenos	8.105	181,30	40
Municípios médios	37.067	257,58	57
Municípios grandes	233.633	322,58	118

FONTES: IBGE - Contagem da População, 2007; IPEADATA 2000; IPARDES - BDE Web 2010

GRÁFICO 1 - GRAU DE URBANIZAÇÃO



A esses conjuntos de municípios foram sobrepostos os resultados da pesquisa relativos ao desempenho e funcionamento da gestão dos setores financeiro, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação. Considerando que todas as administrações encontram-se premidas legalmente, no sentido de incorporar as mudanças definidas e, ainda, os programas definidos pela União, a pesquisa deveria revelar elevada homogeneidade em relação ao desempenho da gestão pública, particularmente compromissada com a maior participação social e o controle dos investimentos e contas públicas.

Os vários indicadores resultantes da pesquisa, a seguir apresentados, apontam para a condição diferenciada, entre os conjuntos de municípios, em internalizar os instrumentos que

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

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

De modo geral, esse movimento de renovação da gestão pública apenas se inicia, após anos 1990, e, nesta perspectiva, muitos esforços ainda devem ser incorporados para se consolidarem práticas que efetivem o fortalecimento da gestão municipal no exercício das transformações sociais.

1 GESTÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÃO SETORIAL

As prefeituras municipais, após os anos 1990, sofreram profundas mudanças no sentido de assumirem atribuições antes de competência dos estados e da União, em especial a atenção aos serviços universais de saúde, assistência social e educação fundamental.

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

Nesse sentido, os municípios paranaenses encontram-se, em relação a essas áreas, relativamente organizados e funcionando, dado o suporte da gestão interfederativa, e habilitados a cumprir suas atribuições de estender os direitos de cidadania.

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

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

1.1 GESTÃO FINANCEIRA

1.1.1 Aspectos Gerais

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

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

TABELA 2 - ESTRUTURA DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA GESTÃO FINANCEIRA

FAIXA POPULACIONAL	ESTRUTURA (em %)				
	Secretaria Municipal Exclusiva	Secretaria Municipal em Conjunto com Outras	Setor Subordinado a uma Secretaria	Setor Subordinado Diretamente à Chefia do Executivo	Não Possui Estrutura Específica
Pequenos	42,3	11,5	19,2	26,9	0,0
Médios	33,3	50,0	16,7	0,0	0,0
Grandes	75,0	12,5	12,5	0,0	0,0
TOTAL	47,5	17,5	17,5	17,5	0,0

FONTE: IPEA/IPARDES

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

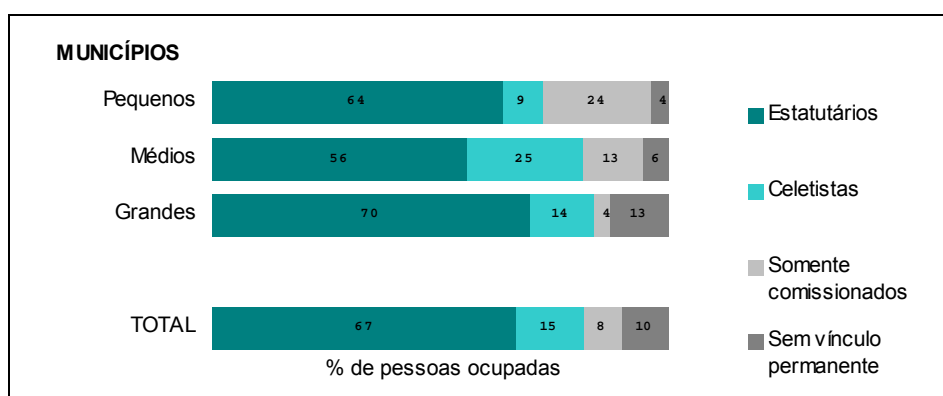
A gestão financeira distingue-se, entre os setores pesquisados, pelo maior número de funcionários, o que revela a importância desta função na estrutura da administração municipal.

TABELA 3 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO FINANCEIRA SEGUNDO VÍNCULO EMPREGATÍCIO

FAIXA POPULACIONAL	ESTATUTÁRIOS	CELETISTAS	SOMENTE COMISSIONADOS	SEM VÍNCULO PERMANENTE	MÉDIA POR MUNICÍPIO
Pequenos	81	11	30	5	5
Médios	80	36	19	8	24
Grandes	457	92	24	83	82
TOTAL	618	139	73	96	23

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 2 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO FINANCEIRA



FONTE: IPEA/IPARDES

Na composição do quadro de pessoal do setor prevalece a categoria de estatutários e celetistas, porém com peso significativo de comissionados e sem vínculo permanente. Esta composição parece se adequar à natureza estratégica dessa área, que requer maior grau de

manobra em termos de contratação de pessoas de confiança dos administradores. Esta situação se generaliza entre todos os tamanhos de municípios, o que pode fragilizar a estrutura do setor a cada mudança de gestão, em função do peso das categorias com vínculos mais flexíveis, comprometendo a possibilidade de continuidade da execução de projetos a cada mudança do executivo municipal.

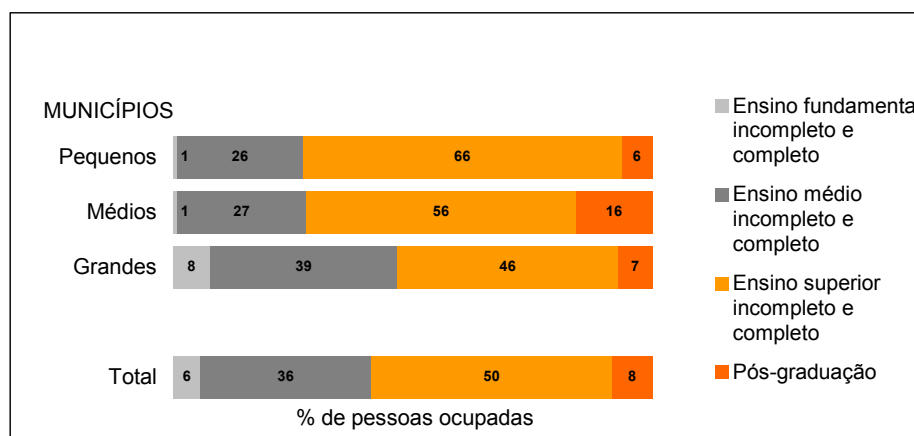
Quanto à diferença de porte do setor entre os três tipos de municípios, verifica-se que, enquanto a média de servidores entre os pequenos é de 5 pessoas, os médios perfazem um total 5 vezes maior e os grandes um total 17 vezes maior, com 24 e 82 servidores, respectivamente.

TABELA 4 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO FINANCEIRA SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO E COMPLETO	PÓS-GRADUAÇÃO
Pequenos	1	33	83	8
Médios	1	37	77	22
Grandes	50	257	302	47
TOTAL	52	327	462	77

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 3 - GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO FINANCEIRA



FONTE: IPEA/IPARDES

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

TABELA 5 - ASPECTOS ESTRUTURAIS DA ÁREA DE GESTÃO FINANCEIRA

FAIXA POPULACIONAL	ASPECTOS ESTRUTURAIS			
	% de Municípios com Serviços Externos de Contabilidade	% de Atividades Terceirizadas ⁽¹⁾ (média)	% de Processos Informatizados ⁽²⁾ (média)	% de Municípios com Programas de Treinamento e Qualificação para seus Funcionários
Pequenos	34,6	16,8	96,9	53,9
Médios	0,0	6,3	96,7	83,3
Grandes	12,5	15,6	97,5	75,0
TOTAL	25,0	15,0	97,0	62,5

FONTE: IPEA/IPARDES

- (1) As atividades pesquisadas foram: serviços de contabilidade, elaboração do PPA, elaboração do orçamento, elaboração da Planta Genérica de Valores, execução da LOA, manutenção do cadastro imobiliário, manutenção do cadastro de contribuintes e manutenção do cadastro de empresas e autônomos.
- (2) Os seguintes procedimentos foram pesquisados quanto à sua informatização: arrecadação de tributos, contabilidade, controle da execução do PPA, controle da execução orçamentária e dívida ativa.

De modo geral os municípios encontram-se bastante estruturados quanto à realização de atividades próprias desse setor. Apenas entre os pequenos municípios uma parcela mais expressiva, 34,6%, informou contratar serviços externos de contabilidade. O nível de terceirização pode ser considerado reduzido, verificando-se percentuais em proporções próximas para todos os grupos. Vale considerar que entre as atividades terceirizadas os pequenos contratam, sobretudo, a elaboração do orçamento e do PPA, enquanto para os grandes municípios cabe destacar a contratação da elaboração do PPA por três dos oito municípios.

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

Uma possível explicação da disseminação desses avanços pode estar associada ao uso de *softwares* desenvolvidos para padronizar informações demandadas aos municípios por diversos órgãos, a exemplo do Tribunal de Contas e Datasus, a par de um mercado crescente de *softwares* de administração pública. A difusão dessas práticas eleva a incorporação e a necessidade de capacitação/qualificação dos servidores para viabilizar o uso dos novos produtos, internalizando o controle da execução e dos aumentos de produtividade dos serviços.

1.1.2 Planejamento e Execução

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

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

TABELA 6 - PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE

FAIXA POPULACIONAL	REALIZAM ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (%)	DISPONIBILIZAM INFORMAÇÕES DE DOTAÇÃO (%)	POSSUEM MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE (%)		
			Despesa Pessoal	Endiv. Curto Prazo	Endiv. Longo Prazo
Pequenos	42,3	92,3	100,0	57,7	88,6
Médios	66,7	83,3	83,3	50,0	66,7
Grandes	62,5	100,0	100,0	75,0	87,5
TOTAL	50,0	92,5	97,5	60,0	85,0

FONTE: IPEA/IPARDES

Na gestão financeira, gradativamente vêm sendo incorporados mecanismos de acompanhamento e de controle das contas públicas a partir de inúmeras definições legais que buscam maior rigidez e transparência no uso dos recursos. Em termos de despesa de pessoal esse procedimento está presente em praticamente cem por cento dos municípios. No endividamento de curto prazo, a presença desses mecanismos é citada por apenas 24 dos 40 municípios pesquisados. Cabe observar, no entanto, que é possível que esse controle esteja sendo realizado para dívidas de gestões anteriores, uma vez que, entre os municípios pesquisados, nenhum informou ter compromissos de endividamento de curto prazo. No endividamento de longo prazo essa prática é bastante generalizada para todos os municípios pertencentes aos três grupos.

TABELA 7 - ATUALIZAÇÃO DAS BASES TRIBUTÁRIAS SOB A COMPETÊNCIA MUNICIPAL

FAIXA POPULACIONAL	NÚMERO MÉDIO, EM ANOS, DE DEFASAGEM NA ATUALIZAÇÃO DO(A):		
	Planta Genérica de Valores	Cadastro IPTU	Legislação ISSQN
Pequenos	6,4	4,2	5,2
Médios	10,3	6,5	6,7
Grandes	7,8	5,3	2,3
TOTAL	7,3	4,8	4,8

FONTE: IPEA/IPARDES

O esforço de aumento de arrecadação medido pela atualização dos principais instrumentos de geração de receita própria distingue favoravelmente os pequenos municípios. Este grupo apresenta defasagem média de 6,4 anos para a Planta Genérica de Valores e de 4,2 anos para o Cadastro do IPTU, mais atualizado que os médios e grandes e, ainda, supera os médios pela menor defasagem na atualização da legislação do ISSQN. Este resultado surpreende, pois não se espera tal esforço por parte de municípios para os quais, em geral, essas fontes representam percentuais reduzidos na composição de suas receitas, ancoradas em recursos do FPM. Já nos médios e grandes municípios, com maior potencial de ampliar suas receitas por estas fontes, o grau de atualização apresenta-se comparativamente menos favorável, à exceção da legislação do ISSQN entre os grandes municípios. É importante observar que o aumento da arrecadação de tributos próprios não se revela uma opção frequente, entre os gestores, em momentos de déficit orçamentário. Vale destacar que a opção de restos a pagar não foi citada por nenhum município.

TABELA 8 - MECANISMOS DE CORREÇÃO ADOTADOS EM CASO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

FAIXA POPULACIONAL	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE:				
	Aumentaram a arrecadação de tributos próprios	Buscaram transferência voluntária	Solicitaram empréstimos	Reduziram despesas	Aumentaram endividamento via inscrição em restos a pagar
Pequenos	7,7	19,3	15,8	92,3	0,0
Médios	0,0	16,7	0,0	100,0	0,0
Grandes	25,0	25,0	12,5	87,5	0,0
TOTAL	10,0	20,0	12,5	92,5	0,0

FONTE: IPEA/IPARDES

As situações de déficit são, fundamentalmente, corrigidas mediante redução de despesas, opção apontada por 92,5% dos municípios. Entre as demais alternativas a busca por transferência voluntária destaca-se como estratégia para um total de oito municípios. Uma fonte não citada de obtenção de recursos de outros entes federados são as transferências voluntárias, que dependem da organização das prefeituras no sentido de obtê-las para viabilizar projetos específicos.

1.1.3 Monitoramento e Controle

O pressuposto de maior interação institucional entre a sociedade civil e o poder público, expresso na Constituição Federal de 1988, destaca-se com o objetivo de participação da sociedade na perspectiva de uma gestão pública inovadora.

TABELA 9 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA GESTÃO FINANCEIRA

FAIXA POPULACIONAL	% DE MUNICÍPIOS NOS QUAIS:		
	A sociedade civil participa da elaboração do PPA	A população participa na elaboração do orçamento	Os relatórios da execução orçamentária são divulgados para a população
Pequenos	69,2	69,2	92,3
Médios	66,7	66,7	100,0
Grandes	100,0	87,5	100,0
TOTAL	75,0	72,5	95,0

FONTE: IPEA/IPARDES

A participação da sociedade nas decisões da administração pública é fundamental para a legitimação das ações governamentais e para que sejam atendidas suas reais necessidades. No entanto, é preciso ponderar que, a despeito da disseminação das instâncias de caráter participativo, em alguns casos elas não passam de estruturas formais, sem o exercício de uma prática efetiva ou de resultados coerentes.

No âmbito desta pesquisa, a participação da sociedade na elaboração do PPA e do orçamento apresenta-se em torno de 70% dos municípios, com a particularidade de atingir maiores proporções nos grandes. Entre os procedimentos de consulta à sociedade, o mais usual tem sido a Audiência Pública.

O compromisso com a divulgação do relatório de execução orçamentária tem sido observado pela quase totalidade dos municípios, indicativo do possível acesso da população às informações sobre a situação financeira, condição fundamental para o controle social, se, efetivamente, tais informações refletirem para a população um entendimento crítico do tema apresentado.

O órgão de Gestão Financeira destaca-se pelo maior grau de estruturação e modernização de suas atividades, perceptíveis através de várias características. É significativo o número de prefeituras que apresentam secretarias exclusivas, e seus quadros possuem um elevado montante de pessoal ocupado, com formação escolar média e superior, além de contarem com a promoção de cursos de qualificação específicos para o desempenho das atribuições. Outros fatores dizem respeito à realização das atividades próprias da gestão do setor, executadas dentro de parâmetros da legislação em vigor, com a presença de trabalho terceirizado e dos instrumentos de informática disseminados. Há, ainda, a participação social na definição de programas e ações e no controle de contas públicas através da sua divulgação. No entanto, vale esclarecer que esse quadro bastante positivo está muito presente nos grandes municípios, comparativamente à incorporação mais discreta nos médios e pequenos.

1.2 CAPITAL E INFRAESTRUTURA

1.2.1 Aspectos Gerais

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

TABELA 10 - ESTRUTURA DA GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

FAIXA POPULACIONAL	ESTRUTURA (%)		
	Possui equipe responsável pelo planejamento dos investimentos	Possui equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos	Realiza parcerias para atender às demandas de investimento
Pequenos	69,2	65,4	92,3
Médios	83,3	50,0	83,3
Grandes	62,5	75,0	100,0
TOTAL	70,0	65,0	92,5

FONTE: IPEA/IPARDES

Do total dos municípios amostrados, 70% dispõe de equipe responsável pelo planejamento dos investimentos, com pequenas diferenças relativas entre os grupos. Esse percentual é ainda menor quando se refere a equipes responsáveis por acompanhar a execução dos investimentos. A opção de parcerias para atender demandas de investimentos tem sido uma solução bastante utilizada, atingindo 100% dos grandes municípios.

TABELA 11 - ÁREAS EM QUE SE REALIZAM PARCERIAS

FAIXA POPULACIONAL	ÁREAS (%)					
	Educação	Saúde	Meio Ambiente	Transporte	Saneamento	Outras
Pequenos	81,0	88,0	38,0	65,0	50,0	31,0
Médios	67,0	83,0	67,0	67,0	67,0	33,0
Grandes	75,0	88,0	100,0	63,0	63,0	25,0
TOTAL	78,0	88,0	55,0	65,0	55,0	30,0

FONTE: IPEA/IPARDES

As áreas onde predominam as práticas de parcerias são as de saúde e de educação, distribuídas entre todos os tamanhos de municípios. A área de meio ambiente é destacadamente incorporada pelos grandes municípios, indicativo das necessidades associadas aos processos de urbanização acelerada das grandes cidades. Os investimentos em infraestrutura urbana apresentam menor ritmo de expansão, considerando o percentual menos acentuado de parcerias realizadas. Os governos federal e estadual são os principais parceiros que viabilizam os diferentes programas, particularmente saúde e educação.

1.2.2 Planejamento e Execução

TABELA 12 - INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS PELA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	INSTRUMENTOS (%)				
	Estudos Técnicos	Decisões do Prefeito	Decisões do Secretariado	Demandas da População	Participação de Entidades Sociais
Pequenos	65,4	96,2	73,1	92,3	65,4
Médios	83,3	100,0	50,0	83,3	83,3
Grandes	87,5	87,5	75,0	87,5	75,0
TOTAL	72,5	95,0	70,0	90,0	70,0

FONTE: IPEA/IPARDES

Na base das definições de prioridades, para 95% dos municípios ainda prevalece a decisão do prefeito e, contraditoriamente, com peso e distribuição similar, constam as demandas da população. Embora em segundo plano, os demais instrumentos – estudos técnicos, decisões do secretariado e participação das entidades sociais – fazem parte das rotinas de decisão de prioridades para parcela importante de municípios. Vale ressaltar a maior importância relativa dos estudos técnicos como suporte de decisão para os médios e grandes municípios.

TABELA 13 - UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS COMO SUBSÍDIO AO PLANEJAMENTO DOS INVESTIMENTOS DA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	INSTRUMENTOS (%)					
	Plano Diretor	PPA	Plano Estratégico	Planos Setoriais	Plano de Desenv. Local Sustentável	Plano de Governo
Pequenos	84,6	96,2	15,4	30,8	23,1	80,8
Médios	100,0	100,0	33,3	66,7	50,0	83,3
Grandes	100,0	100,0	62,5	62,5	62,5	100,0
TOTAL	90,0	97,5	27,5	42,5	35,0	85,0

FONTE: IPEA/IPARDES

Os instrumentos legais mais empregados como subsídio ao planejamento dos investimentos são o PPA, o Plano Diretor e o Plano de Governo, integrando o rol daqueles definidos pela Constituição Federal. O alto índice de utilização do Plano Diretor, inclusive por pequenos municípios, é uma particularidade do Paraná, que estendeu a obrigatoriedade de sua elaboração para todos os municípios. Já a incorporação de Planos de Desenvolvimento Local Sustentável pode ser atribuída à difusão das propostas da Agenda 21 por diferentes entidades governamentais e não-governamentais. Os demais planos, Estratégico e Setorial, constituem subsídio ao planejamento, de modo mais expressivo, apenas entre médios e grandes municípios. É importante ressaltar que tais planos contribuem para a adoção de práticas de gestão mais padronizadas e afinadas entre os diferentes tamanhos de municípios.

TABELA 14 - EXISTÊNCIA E ATUALIZAÇÃO DOS CADASTROS DE BENS DAS PREFEITURAS

FAIXA POPULACIONAL	BENS MÓVEIS ⁽¹⁾		DEMAIS BENS MÓVEIS ⁽²⁾		BENS DE USO PÚBLICO ESPECIAL		BENS DE USO COMUM		BENS TOMBADOS	
	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)	Possui (%)	Anos (média)
Pequenos	96,5	0,9	96,2	0,9	88,5	0,9	65,4	0,7	3,9	1,0
Médios	83,3	1,6	83,3	1,6	83,3	1,6	50,0	0,7	16,7	1,0
Grandes	87,5	3,3	87,5	3,3	75,0	3,7	50,0	0,8	37,5	1,3
TOTAL	92,5	1,4	92,5	1,4	85,0	1,5	60,0	0,7	12,5	1,2

FONTE: IPEA/IPARDES

(1) Bens móveis: apenas veículos leves e pesados.

(2) Demais bens móveis: patrimoniados, como computador, mobiliário, etc.

A rotina de levantamento periódico dos bens é um procedimento que revela zelo com a coisa pública. A maioria dos municípios pesquisados mantém cadastros com grau de atualização bastante recente, para os bens móveis e de uso público especial. Já os bens de uso comum não têm um grau de controle equivalente aos bens móveis: apenas 60% dos municípios pesquisados cadastram esse tipo de patrimônio, com o destaque de uma atualização recente. A prática de cadastramento de bens tombados é bastante incipiente, talvez em decorrência da carência desse patrimônio, sob responsabilidade em geral dos Conselhos Estaduais e Federais. A atualização dos cadastros pode estar associada à incorporação de sistemas informatizados para registro e controle dos bens.

1.2.3 Monitoramento e Controle

TABELA 15 - PREFEITURAS NAS QUAIS A POPULAÇÃO PARTICIPA NA ESCOLHA E NA INFORMAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

FAIXA POPULACIONAL	PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA ESCOLHA DOS INVESTIMENTOS (%)	DIVULGAÇÃO À POPULAÇÃO DOS VALORES E PRAZOS DOS PROJETOS DE INVESTIMENTO (%)
Pequenos	76,9	92,3
Médios	83,3	100,0
Grandes	100,0	87,5
TOTAL	82,5	92,5

FONTES: IPEA/IPARDES

A prática de interação institucional entre a população e o poder público na escolha dos investimentos foi informada pela totalidade dos grandes municípios, pela maioria dos médios e por parcela de 77% dos pequenos municípios. Também é elevado o número de municípios que afirmaram divulgar à população o andamento e custos dos projetos. Este nível de participação pode estar associado aos procedimentos previstos legalmente.

A diversidade de formas pelas quais se organiza a gestão das áreas de capital e infraestrutura significa diferenciadas capacidades de desempenho das atribuições para a consolidação das prefeituras segundo os vários tamanhos de municípios. De modo geral, pode-se observar a existência de um padrão homogêneo na condução dos investimentos, assim como no controle dos bens públicos. Os instrumentos de gestão difundidos após os anos 1980 estão presentes através da participação social na definição de ações de governo, da presença destacada das relações de parceria na realização de investimentos, da valorização do PPA e demais planos de governo, como referências de programas. Vale destacar que as restritas consultas aos Planos Estratégicos constituem uma ação que pode levar à descontinuidade na implantação de projetos necessários à sociedade.

1.3 GESTÃO DE PESSOAS

1.3.1 Aspectos Gerais

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

TABELA 16 - ESTRUTURA DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DE PESSOAS

FAIXA POPULACIONAL	ESTRUTURA (%)				
	Secretaria Municipal Exclusiva	Secretaria Municipal em Conjunto com Outras	Setor Subordinado a uma Secretaria	Setor Subordinado Diretamente à Chefia do EXECUTIVO	Não Possui Estrutura Específica
Pequenos	3,9	3,9	80,8	11,5	0,0
Médios	33,3	0,0	66,7	0,0	0,0
Grandes	50,0	12,5	37,5	0,0	0,0
TOTAL	17,5	5,0	70,0	7,5	0,0

FONTE: IPEA/IPARDES

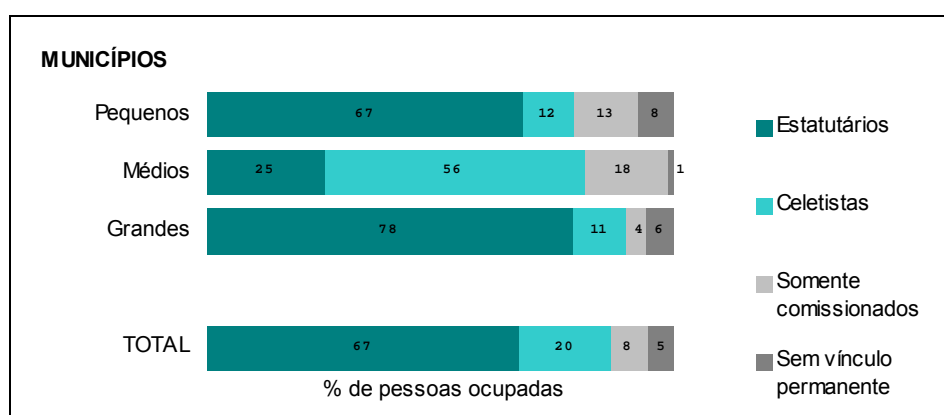
Entre as prefeituras pesquisadas, a existência de secretarias exclusivas em 50% dos grandes municípios pode ser entendida como indicativo de mudanças na direção de maior autonomia e de incorporação de atribuições associadas ao aperfeiçoamento da administração pública. Esta trajetória ainda é incipiente,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

TABELA 17 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE PESSOAS SEGUNDO VÍNCULO EMPREGATÍCIO

FAIXA POPULACIONAL	ESTATUTÁRIOS	CELETISTAS	SOMENTE COMISSIONADOS	SEM VÍNCULO PERMANENTE	MÉDIA POR MUNICÍPIO
Pequenos	35	6	7	4	2
Médios	18	40	13	1	12
Grandes	196	28	11	15	31
TOTAL	249	74	31	20	9

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 4 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE PESSOAS



FONTE: IPEA/IPARDES

A composição do quadro de pessoal ocupado no setor assemelha-se ao da gestão financeira, em que prevalecem os estatutários e, em proporções menores, os servidores celetistas. Vale notar que o emprego comissionado se destaca nos grupos de médios e pequenos municípios.

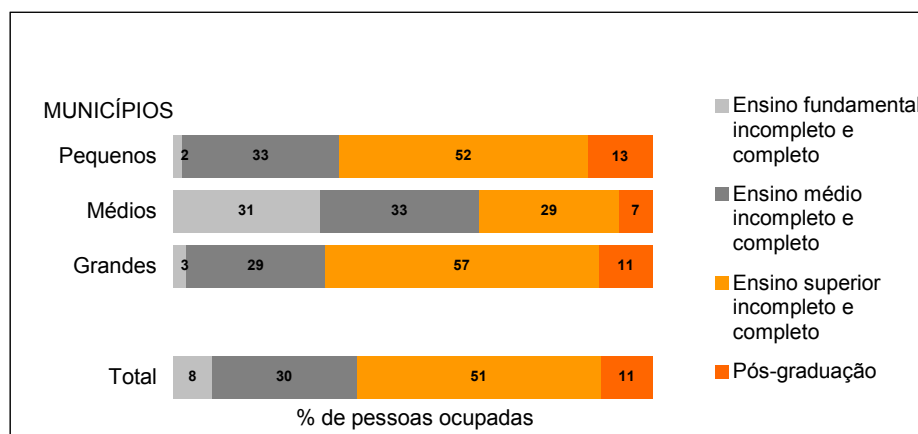
Quanto ao número de pessoas lotadas no setor, percebe-se uma similaridade em relação ao financeiro, pois a média de servidores entre os municípios grandes é cerca de 16 vezes superior à dos pequenos.

TABELA 18 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE PESSOAS SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	SEM INSTRUÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO E COMPLETO	PÓS-GRADUAÇÃO
Pequenos	0	1	17	27	7
Médios	0	22	24	21	5
Grandes	0	7	72	143	28
TOTAL	0	30	113	191	40

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 5 - GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE PESSOAS



FONTE: IPEA/IPARDES

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

TABELA 19 - ASPECTOS ESTRUTURAIS DA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS

FAIXA POPULACIONAL	ASPECTOS ESTRUTURAIS				
	% de Municípios que Terceirizam Atividades na Área de Gestão de Pessoas	% de Atividades Terceirizadas ⁽¹⁾ (média)	% de Municípios Informatizados	% de Processos Informatizados ⁽²⁾ (média)	% de Municípios com Programas de Treinamento e Qualificação para o Pessoal da Área
Pequenos	11,5	4,8	100,0	98,7	30,8
Médios	16,7	0,0	100,0	94,4	33,3
Grandes	37,5	3,1	100,0	95,8	37,5
TOTAL	17,5	3,8	100,0	97,5	32,5

FONTE: IPEA/IPARDES

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

(2) Os seguintes procedimentos foram pesquisados: folha de pagamentos, dados cadastrais dos funcionários e informações de movimentação dos servidores.

Os municípios pequenos não recorrem à terceirização de atividades na área de gestão de pessoas com a mesma frequência com que os maiores o fazem. Esta condição sugere processos diferenciados de inovação e estruturação do setor nos grandes municípios, enquanto os pequenos tendem a realizar as atribuições mais tradicionais com recursos internos. Vale destacar que, do mesmo modo, é comum a todos os municípios a estruturação das atividades a partir dos recursos da informatização, que viabilizam a execução de 100% dos processos básicos pertinentes ao setor, como folha de pagamento, dados cadastrais e movimentação dos funcionários. Considerando que, em termos relativos, todos os grupos mantêm o mesmo nível de treinamento e qualificação de pessoal, pode-se entender que esta formação esteja relacionada à realização informatizada daqueles processos básicos desenvolvidos pelo setor, estimulados por empresas privadas ou mesmo pelo setor público.

1.3.2 Planejamento e Execução

TABELA 20 - PREVISÃO DE CONCURSO PARA OS PRÓXIMOS DOIS ANOS

FAIXA POPULACIONAL	% DE PREFEITURAS COM PREVISÃO DE CONCURSO PARA OS PRÓXIMOS 2 ANOS
Pequenos	80,8
Médios	83,3
Grandes	100,0
TOTAL	85,0

FONTE: IPEA/IPARDES

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

TABELA 21 - INFORMAÇÕES CONSIDERADAS PARA A CRIAÇÃO DE NOVAS VAGAS NA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	INFORMAÇÕES		
	Cadastro e Movimentação de Servidores	Parâmetros de Políticas Setoriais	Demandas das Secretarias
Pequenos	46,2	46,2	96,2
Médios	66,7	50,0	100,0
Grandes	62,5	75,0	100,0
TOTAL	52,5	52,5	97,5

FONTE: IPEA/IPARDES

O veículo considerado principal para a criação de novas vagas, no momento de definição de concurso, é a própria demanda estabelecida pelas secretarias. Assim informam 97,5% dos municípios, ou seja, apenas um dos pequenos municípios deixa de considerar essa via de informação. As demais fontes de consulta, como cadastros de movimentação de servidores e parâmetros de políticas setoriais, encontram-se, igualmente, num plano secundário.

TABELA 22 - EXISTÊNCIA DE PLANOS DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS/REMUNERAÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS (PCS)	PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS/REMUNERAÇÃO (PCCR)
Pequenos	65,4	57,7
Médios	83,3	66,7
Grandes	62,5	100,0
TOTAL	67,5	67,5

FONTE: IPEA/IPARDES

Verifica-se que o setor de pessoal encontra-se relativamente estruturado quanto à valorização de seus funcionários, considerando que a maioria dos municípios dispõe de PCS (Plano de Cargos e Salários) e PCCR (Plano de Cargos, Carreira e Remuneração). No entanto, é significativo o número de municípios que ainda necessitam da implementação dessa política de pessoal.

TABELA 23 - EXISTÊNCIA DE PCCR EM ÁREAS ESPECÍFICAS DA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	PCCR/ESTATUTO - EDUCAÇÃO	PCCR/ESTATUTO - SAÚDE	PCCR/ESTATUTO - GUARDA MUNICIPAL
Pequenos	76,9	15,4	0,0
Médios	83,3	16,7	0,0
Grandes	75,0	25,0	25,0
TOTAL	77,5	17,5	5,0

FONTE: IPEA/IPARDES

De modo particular, o PCCR, previsto por Estatuto para áreas específicas, está incorporado predominantemente para servidores da Educação e em maior abrangência pelos médios municípios. Na área da Saúde e da Guarda Municipal, independentemente do tamanho dos municípios, as definições desse instrumento são, comparativamente à educação, bastante relegadas.

TABELA 24 - DIFICULDADE NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR QUESTÕES SALARIAIS

FAIXA POPULACIONAL	PESSOAL					
	Médicos	Professores	Engenheiros e Arquitetos	Advogados	Economistas e Administradores	Contadores
Pequenos	65,9	3,9	46,2	19,2	23,1	19,2
Médios	100,0	0,0	50,0	16,7	0,0	0,0
Grandes	62,5	25,0	12,5	0,0	0,0	0,0
TOTAL	70,0	7,5	40,0	15,0	15,00	12,50

FONTE: IPEA/IPARDES

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

TABELA 25 - EXISTÊNCIA DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	% QUE REALIZA CAPACITAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS	REALIZAÇÃO DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO POR MEIO	
		Programação de Cursos (%)	Demandas Específicas (%)
Pequenos	61,5	26,9	50,0
Médios	83,3	50,0	66,7
Grandes	75,0	62,5	75,0
TOTAL	67,5	37,5	57,5

FONTE: IPEA/IPARDES

As informações sobre capacitação para funcionários evidenciam uma fragilidade institucional considerando-se os reduzidos investimentos na oferta de cursos. Pouco mais da metade dos municípios investe na capacitação dos funcionários. Além disso, poucos estão voltados a atender demandas específicas e menos ainda respondem afirmativamente a uma programação de cursos.

TABELA 26 - POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO, SATISFAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS NA GESTÃO DA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	POLÍTICAS		
	Existência de Instrumentos de Participação dos Funcionários	Existência de Instrumentos que Mensuram a Satisfação dos Funcionários	Existência de Instrumentos para Valorizar o bom Desempenho dos Funcionários
Pequenos	46,2	11,5	46,2
Médios	33,3	16,7	33,3
Grandes	87,5	12,5	50,0
TOTAL	52,5	12,5	45,0

FONTE: IPEA/IPARDES

As informações relativas à participação ou mesmo satisfação dos funcionários em relação ao modo de administração municipal indicam a relativa distância de encaminhamentos que possam corresponder a aspirações de progresso nas carreiras. Na tabela 24, observa-se que são estreitas as possibilidades de realização de cursos que apenas nos grandes municípios verifica-se a existência de instrumentos de participação dos funcionários. Outro fator que não contribui para estimular o desempenho dos servidores está relacionado ao reduzido número de municípios onde se verifica a existência de instrumentos de valorização do desempenho, bem como de mensuração da satisfação dos funcionários.

1.3.3 Monitoramento e Controle

TABELA 27 - INSTRUMENTOS DE ATENDIMENTO E COMUNICAÇÃO AO CIDADÃO⁽¹⁾

FAIXA POPULACIONAL	NÃO POSSUEM SERVIÇOS DE PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO AO CIDADÃO (%)	EXISTÊNCIA DE PELO MENOS UM SERVIÇO DE ATENDIMENTO E/OU COMUNICAÇÃO (%)	PREFEITURAS QUE POSSUEM:	
			Balcão Integrado de Atendimento ao Cidadão (%)	Serviço de Ouvidoria Pública (%)
Pequenos	3,9	96,2	34,6	3,9
Médios	0,0	100,0	16,7	33,3
Grandes	0,0	100,0	75,0	75,0
TOTAL	2,5	97,5	40,0	22,5

FONTE: IPEA/IPARDES

(1) Os serviços e instrumentos de comunicação e/ou participação do cidadão listados na questão 23 do bloco de Gestão de Pessoas são: balcão integrado de atendimento ao cidadão, serviço de ouvidoria pública, telefone com número especial para consulta, internet (*home page*), internet (e-mail), informativos periódicos, reuniões em bairros, guia de serviços da prefeitura, terminais/computadores disponíveis ao público, publicações e cartilhas, caixa de coleta de sugestões/reclamações.

Vários instrumentos de comunicação são disponibilizados e ações são realizadas pela prefeitura no sentido de informar à sociedade sobre a existência de serviços ou projetos de interesse social. A informática é o veículo que viabiliza ou facilita a relação entre poder público e sociedade. Verifica-se, nesse sentido, que, entre os municípios pesquisados apenas um informa não possuir serviços disponibilizados ao cidadão. Os demais, 97,5%, colocam ao menos um serviço de atendimento ou de comunicação à disposição. Entre as alternativas apontadas, o balcão integrado e, em particular, o serviço de ouvidoria não são disseminados, pois uma minoria de municípios informa sobre sua existência.

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

1.4 GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

1.4.1 Aspectos Gerais

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

TABELA 28 - ESTRUTURA DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	ESTRUTURA (%)				
	Secretaria Municipal Exclusiva	Secretaria Municipal em Conjunto com Outras	Setor Subordinado a uma Secretaria	Setor Subordinado Diretamente à Chefia do Executivo	Não Possui Estrutura Específica
Pequenos	0,0	0,0	19,2	11,5	69,2
Médios	0,0	0,0	66,7	16,7	16,7
Grandes	12,5	0,0	87,5	0,0	0,0
TOTAL	2,6	0,0	40,0	10,0	47,5

FONTE: IPEA/IPARDES

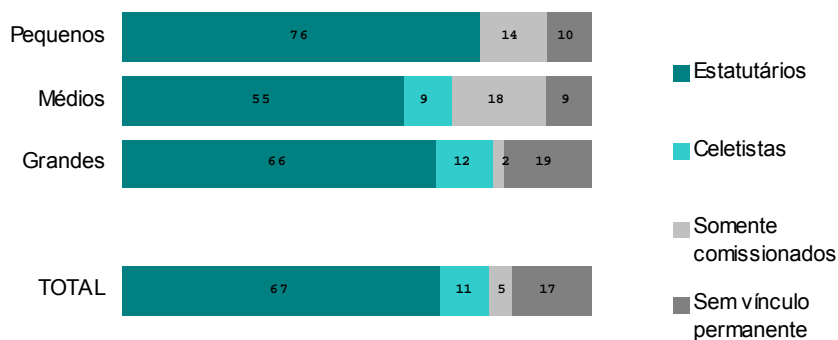
A primeira característica observada é que o esforço por soluções tecnológicas está diretamente relacionado ao porte da prefeitura e isso se reflete na forma como se realiza a organização da gestão de TI. Enquanto para a maioria dos municípios pequenos (70%) não é prevista estrutura específica, para os médios e grandes (67 e 87%) predomina a existência de um setor responsável subordinado a uma secretaria. A presença de uma secretaria municipal exclusiva para esta função em um dos grandes municípios traz indícios de uma maior sofisticação no uso dos recursos da computação.

TABELA 29 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE TI SEGUNDO VÍNCULO EMPREGATÍCIO

FAIXA POPULACIONAL	ESTATUTÁRIOS	CELETISTAS	SOMENTE COMISSIONADOS	SEM VÍNCULO PERMANENTE	MÉDIA POR MUNICÍPIO
Pequenos	16	0	3	2	0,8
Médios	6	1	2	1	1,7
Grandes	92	17	3	26	17,3
TOTAL	114	18	8	29	4,2

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 6 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE TI



FONTE: IPEA/IPARDES

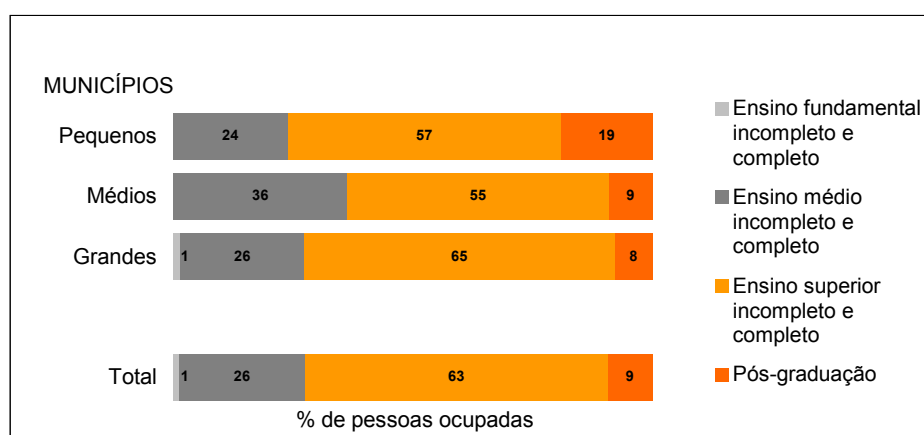
Considerando a composição do quadro de pessoal para o setor de TI, a categoria de estatutários é predominante, contudo cresce o peso relativo dos empregados comissionados e dos sem vínculos permanentes em todos os grupos – esses segmentos chegam a representar 22% do total, o que traduz as dificuldades ainda presentes de estruturação interna da área. Para confirmar a dificuldade de incorporar essa inovação, cabe notar que 18 dos 26 pequenos municípios e um dos médios informaram não possuir estrutura específica responsável pela gestão de TI. Também na verificação do número de pessoas ocupadas na área percebe-se uma grande diferença em favor dos municípios grandes: nestes, o total de pessoas ocupadas é cerca de 20 vezes maior que nos pequenos e 10 vezes maior que nos médios municípios.

TABELA 30 - PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE TI SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	SEM INSTRUÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO E COMPLETO	PÓS-GRADUAÇÃO
Pequenos	0	0	5	12	4
Médios	0	0	4	6	1
Grandes	0	2	36	90	11
TOTAL	0	2	45	108	16

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 7 - GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS NA GESTÃO DE TI



FONTE: IPEA/IPARDES

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

TABELA 31 - EXISTÊNCIA DE TERCEIRIZAÇÃO E PARCERIAS NA ÁREA DE TI

FAIXA POPULACIONAL	% DE ATIVIDADES DE TI TERCEIRIZADAS	% DE PREFEITURAS QUE REALIZAM PARCERIAS NA GESTÃO DE TI COM O(S):		
		Governo Federal	Governo Estadual	Municípios e Consórcios
Pequenos	57,7	34,6	23,1	0,0
Médios	50,0	66,7	66,7	16,7
Grandes	75,0	37,5	62,5	37,5
TOTAL	60,0	40,0	37,5	10,0

FONTE: IPEA/IPARDES

Na busca pela viabilização do atendimento às demandas de serviços relacionados à área, a prática de terceirização das atividades apresenta-se como alternativa para 60% dos municípios, ainda com destaque para os grandes, pelo maior interesse e capacidade de incorporar as inovações disponíveis no mercado.

Em relação às parcerias entre os governos, o índice de ocorrência é baixo, principalmente entre municípios. No conjunto, o tipo de parceria mais comum é aquela realizada com o governo federal (cerca de 40%), opção que prevalece para a reduzida proporção de municípios pequenos (35%) que se utiliza desse mecanismo. Destacam-se as parcerias realizadas pelos municípios de grande e médio portes com o governo estadual.

1.4.2 Planejamento e Execução

TABELA 32 - PLANEJAMENTO E SEGURANÇA DE DADOS

FAIXA POPULACIONAL	EXISTÊNCIA DE PLANEJAMENTO			
	Atualização de <i>Hardware</i>	Atualização de <i>Software</i>	Capacitação de Pessoas	Infraestrutura de Redes e Segurança
Pequenos	31,0	30,8	23,1	31,0
Médios	33,3	33,3	33,3	33,3
Grandes	62,5	62,5	50,0	62,5
TOTAL	38,5	38,5	30,8	38,5

FONTE: IPEA/IPARDES

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

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

TABELA 33 - INDICADORES DE SERVIÇOS INFORMATIZADOS, DISPONÍVEIS NA INTERNET E EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA NA SUA PROVISÃO

FAIXA POPULACIONAL	% DE SERVIÇOS TOTALMENTE INFORMATIZADOS	% DE SERVIÇOS DISPONÍVEIS NO <i>SITE</i> DA PREFEITURA	ANOS DE SERVIÇOS INFORMATIZADOS
Pequenos	77,3	18,5	13,0
Médios	73,2	51,6	13,3
Grandes	91,3	88,7	16,4
TOTAL	83,1	37,5	13,7

FONTE: IPEA/IPARDES

Verifica-se que é bastante elevado o número de serviços totalmente informatizados nas prefeituras. Os municípios médios foram os que apresentaram o menor índice (73%), ainda assim acompanhando a tendência positiva do conjunto.

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

Já em relação ao tempo que os serviços estão informatizados, a média consiste em cerca de 14 anos, havendo pouca diferença entre os grupos de municípios.

TABELA 34 - INDICADORES DE INFRAESTRUTURA DE INFORMÁTICA DA PREFEITURA

FAIXA POPULACIONAL	% DE COMPUTADORES COM ACESSO À INTERNET	COMPUTADORES EM REDE (LOCAL)			
		Todos os Computadores	Todos os Computadores de algumas Secretarias	Parte dos Computadores de todas as Secretarias	Parte dos Computadores de algumas Secretarias
Pequenos	97,5	38,5	31,0	7,7	15,4
Médios	100,0	33,3	0,0	16,7	50,0
Grandes	100,0	75,0	0,0	25,0	0,0
TOTAL	98,4	45,0	20,0	12,5	17,5

FONTE: IPEA/IPARDES

Constata-se que, independentemente do tamanho do município ou do nível de estruturação da área responsável pela TI, o acesso à internet está praticamente universalizado.

Já quanto à existência de rede local, o cenário não é tão positivo. Apenas 45% dos municípios, em sua maioria os grandes, apresentam todos os computadores interligados em rede.

Analisando-se o alcance das redes existentes em relação às diversas áreas de atuação da prefeitura percebe-se um quadro diferente. A condição de que todas as secretarias estejam conectadas à rede, ainda que com apenas parte de seus equipamentos, possibilita que o conjunto das funções públicas seja exercido de forma mais integrada. Assim, verifica-se que 58% dos municípios se encaixam nesta situação. Integram este grupo todos os grandes municípios e metade dos médios e pequenos.

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

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

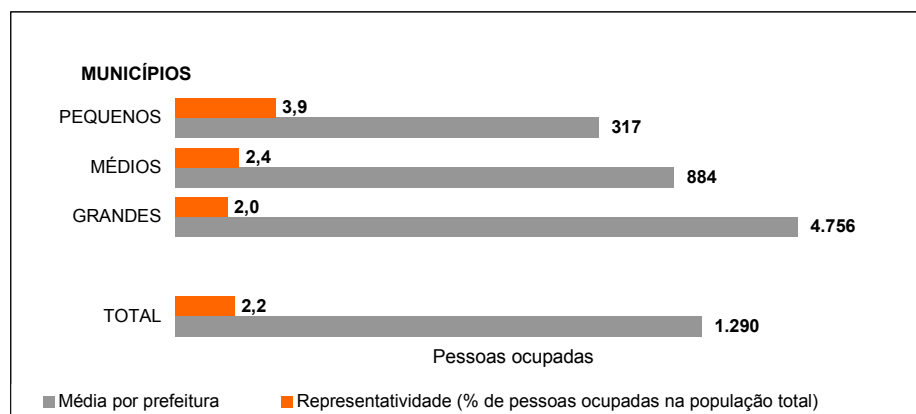
2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

2.1 RESULTADOS GERAIS

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

GRÁFICO 8 - PESSOAS OCUPADAS NAS PREFEITURAS



FONTE: IPEA/IPARDES

As administrações municipais absorvem um número bastante diferenciado de pessoas, proporcionalmente, em relação ao número de prefeituras e de habitantes, por grupo de municípios. No grupo de pequenos municípios trabalham em média 317 funcionários por prefeitura, enquanto nos grandes esse número é mais que 10 vezes superior. No entanto, a relação entre pessoal ocupado na administração e a população local explicita uma representatividade tanto menor quanto maior o município, ou seja, o grupo de pequenos municípios incorpora uma média de 3,9%, enquanto nos grandes esta relação cai para 2,0%. A reduzida relação nos centros maiores surpreende, considerando, comparativamente, a maior complexidade de atribuições nas suas prefeituras, enquanto, nos pequenos centros, revela o papel significativo na geração de emprego.

TABELA 35 - PESSOAS OCUPADAS NAS PREFEITURAS E NOS SETORES DE GESTÃO FINANCEIRA, DE PESSOAS E DE TI

FAIXA POPULACIONAL	TOTAL DE OCUPADOS ⁽¹⁾			
	Prefeitura	Gestão Financeira	Gestão de Pessoas	Gestão de TI
Pequenos	8.248	127	52	21
Médios	5.302	143	72	11
Grandes	38.045	656	250	139
TOTAL	51.595	926	374	171

FONTE: IPEA/IPARDES

(1) A pesquisa de campo não contemplou o levantamento das pessoas ocupadas no setor de gestão de capital e infraestrutura.

Observa-se, em face do montante de ocupados nas prefeituras, que os setores de gestão financeira, de pessoas e de TI, somados, apesar de seu papel estratégico, representam somente cerca de 3% do total. Como esperado, o porte do setor financeiro é o maior dos três,

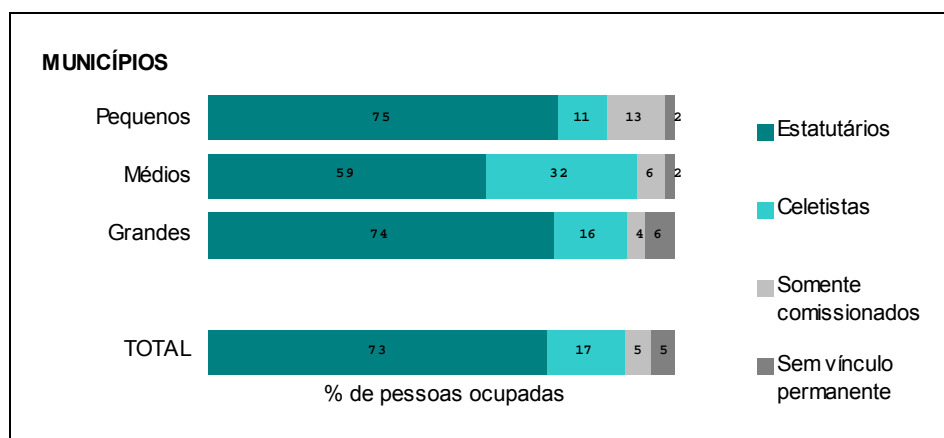
perfazendo em média 2,5 vezes o de pessoal e 5 vezes o de TI. O conjunto de suas atribuições pode se refletir na manutenção do maior número de servidores com incumbências que perpassam mudanças do executivo.

TABELA 36 - PESSOAS OCUPADAS NA PREFEITURA SEGUNDO VÍNCULO EMPREGATÍCIO

FAIXA POPULACIONAL	ESTATUTÁRIOS	CELETISTAS	SOMENTE COMISSIONADOS	SEM VÍNCULO PERMANENTE
Pequenos	6.165	875	1.032	174
Médios	3.149	1.723	322	108
Grandes	28.177	5.989	1.437	2.442
TOTAL	37.491	8.587	2.791	2.724

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 9 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DAS PESSOAS OCUPADAS NA PREFEITURA



FONTE: IPEA/IPARDES

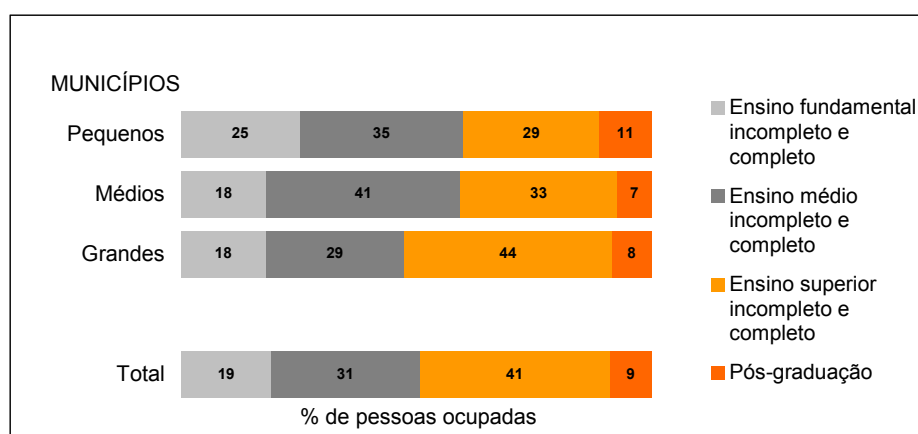
De modo geral, as prefeituras absorvem uma grande maioria de pessoas, 71%, na condição de estatutários. Este contingente com vínculos mais estáveis se complementa com a parcela de celetistas. Os demais, comissionados e sem vínculo permanente, representam em torno de 10% no conjunto total de pessoas ocupadas. Esta distribuição não sofre grandes variações quando se observam tamanhos diferenciados de municípios, mas sim quando se leva em conta a distribuição setorial. O pessoal ocupado na Gestão de Pessoas, Gestão Financeira e TI possui, relativamente, condição de menor estabilidade em função da maior representatividade dos comissionados e sem vínculos permanentes no quadro funcional, comparativamente com o quadro do total das prefeituras. Vale ressaltar que os comissionados apresentam maior participação nos três setores especialmente nos grupos de pequenos e médios municípios, enquanto os servidores sem vínculo estão mais presentes, nos setores pesquisados, nos grandes municípios.

TABELA 37 - PESSOAS OCUPADAS NA PREFEITURA SEGUNDO GRAU DE INSTRUÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	SEM INSTRUÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO E COMPLETO	ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO E COMPLETO	PÓS-GRADUAÇÃO
Pequenos	26	2.070	2.867	2.382	11,0
Médios	8	958	2.185	1.763	7,3
Grandes	70	6.827	11.198	16.761	9,0
TOTAL	104	9.855	16.250	20.906	9,2

FONTE: IPEA/IPARDES

GRÁFICO 10 - GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS NA PREFEITURA



FONTE: IPEA/IPARDES

O desempenho das prefeituras dos pequenos e médios municípios está apoiado numa maioria de servidores com formação completa ou incompleta de ensino médio, enquanto nos grandes municípios predomina o pessoal com ensino superior e pós-graduado. Nos setores da administração pesquisados, os indicadores do grau de instrução mostram que, na média geral, estes superam as médias verificadas para o conjunto das prefeituras analisadas, ou seja, é bastante reduzida a parcela de pessoal com formação de ensino fundamental e médio completo e incompleto, destacando-se a parcela do pessoal com formação de ensino superior e pós-graduação. Entre os setores, o de TI se distingue pela maior participação de pessoal com alta escolaridade.

O quadro geral da prefeitura distingue-se do quadro de pessoal dos setores pesquisados por possuir um contingente de servidores com vínculos mais estáveis e menor nível de formação. De outro modo, pode-se entender que o pessoal nos setores de finanças, de pessoas e tecnologia da informação se destaca pelo maior nível de profissionalização, em particular nas grandes prefeituras.

Na perspectiva de apreender as estruturas e o desempenho dos setores de Gestão Financeira, de Pessoas, de Capital e Infraestrutura e de Tecnologia da Informação, foram selecionados alguns indicadores que os caracterizam e revelam o potencial de desempenho e de controle social.

GESTÃO FINANCEIRA

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

LEGENDA:

INDICADOR DE QUALIFICAÇÃO	INDICADOR DE CARACTERIZAÇÃO
mais favorável	mais intenso
intermediário	intermediário
menos favorável	menos intenso

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

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

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

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

Entre as atribuições da gestão financeira pode-se incluir o desempenho das práticas utilizadas para equilibrar a receita orçamentária e consolidar os orçamentos públicos. Verifica-se que a prática de atualização das bases tributárias, Planta Genérica de Valores, Cadastro de IPTU e Legislação de ISSQN, que define as condições de aumento de arrecadação de recursos próprios, apontam para números médios de anos indicativos de relativa defasagem, com pequenas variações, segundo o tamanho dos municípios. Essa informação indica que poucas administrações lançam mão dos instrumentos de arrecadação de tributos próprios como mecanismo básico de correção do déficit orçamentário, permanecendo como prática de contenção universalmente utilizada pelas gestões financeiras locais a redução de despesas.

A Gestão de Pessoas parece encontrar-se numa posição distante de setor estruturado para desempenhar as modernas práticas administrativas.

GESTÃO DE PESSOAS

FAIXA POPULACIONAL	Estrutura do órgão responsável pela gestão de pessoas (% de municípios)		Aspectos estruturais da área de gestão de pessoas		Planejamento e execução			
	Secretaria municipal exclusiva	Setor subordinado a uma secretaria	Atividades terceirizadas (% médio)	Existência de programas de treinamento e qualificação para o pessoal da área (% de municípios)	Previsão de concurso para os próximos 2 anos (% de municípios)	Existência de cursos de capacitação para funcionários da Prefeitura (% de municípios)	Existência de Plano de Cargos e Salários (PCS)	Existência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários / Remuneração (PCCR)
Municípios pequenos	3,9	80,8	4,8	30,8	80,8	61,5	65,4	57,7
Municípios médios	33,3	66,7	0,0	33,3	83,3	83,3	83,3	66,7
Municípios grandes	50,0	37,5	3,1	37,5	100,0	75,0	62,5	100,0
Total	17,5	70,0	3,8	32,5	85,0	67,5	67,5	67,5

LEGENDA:

INDICADOR DE QUALIFICAÇÃO	INDICADOR DE CARACTERIZAÇÃO
mais favorável	mais intenso
intermediário	intermediário
menos favorável	menos intenso

Entre outras características, é constituída por um número reduzido de pessoas, indicando que as muitas atribuições pertinentes à área estão sendo exercidas em diferentes áreas das prefeituras, permanecendo ao pessoal ocupado no setor o exercício das tradicionais. Um percentual médio bastante baixo de prefeituras, 17,5%, possui secretarias exclusivas; essa média se eleva nas prefeituras dos grandes municípios. Ainda assim, a condição dominante é a de

setor subordinado a secretarias de áreas afins. Essa situação não impede que a média de atividades terceirizadas seja bastante reduzida ou, de outro modo, uma parcela significativa das atividades seja desempenhada internamente.

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

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

A área de Gestão de Capital e Infraestrutura, segundo a pesquisa, apresenta-se estruturada a partir de duas equipes que respondem pelas áreas de Planejamento e de Acompanhamento e Execução dos Investimentos.

GESTÃO DE CAPITAL E INFRAESTRUTURA

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

LEGENDA:

INDICADOR DE QUALIFICAÇÃO
mais favorável
intermediário
menos favorável

Estas áreas, apenas nos grandes municípios, encontram espaço, ainda que reduzido, de representação como secretarias exclusivas. A situação dominante é a de subordinação a outras secretarias ou setores afins.

A pesquisa mostra que nas prefeituras a definição de prioridades de investimentos está centrada em dois polos bastante distintos, o de decisão do prefeito e o de demandas da população, em torno de 90% de todos os municípios. Os instrumentos de participação da sociedade através de entidades sociais e o de consulta a estudos técnicos estão representados por percentuais mais baixos, em particular nos pequenos municípios. Este encaminhamento não esclarece qual instrumento de fato define as prioridades,

Considerando a utilização de documentos que podem subsidiar o planejamento da administração pública, valorizando o desempenho do setor, o PPA, Plano de Governo e Plano Diretor foram os mais indicados, pois constituem-se como obrigação legal. Os Planos Estratégico, Setoriais e de Desenvolvimento Local Sustentável não se apresentam como fortes referências de planejamento municipal nos pequenos municípios, sendo mais presentes nos médios e grandes. Vale destacar que a existência e/ou a incorporação de diretrizes estratégicas poderia contribuir para assegurar a continuidade da implantação de projetos socialmente prioritários a cada mudança do executivo.

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

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

FAIXA POPULACIONAL	Estrutura do órgão responsável pela tecnologia de informação (% de municípios)		Atividades de TI terceirizadas (% médio)	Planejamento e execução						
	Setor subordinado a uma secretaria	Não possui estrutura específica		Existência de planejamento em: (% de municípios)				% de serviços totalmente informatiz.	Computadores em rede local (% de municípios)	
				Atualiz. de hardware	Atualiz. de software	Capacit. de pessoas	Infraestrut. de redes e segurança		Todos os computadores	Parte dos computadores de todas as secretarias
Municípios pequenos	19,2	69,2	57,7	30,8	30,8	23,1	30,8	77,3	38,5	7,7
Municípios médios	66,7	16,7	50,0	33,3	33,3	33,3	33,3	73,2	33,3	16,7
Municípios grandes	87,5	0,0	75,0	62,5	62,5	50,0	62,5	91,3	75,0	25,0
Total	40,0	47,5	60,0	38,5	38,5	30,8	38,5	83,1	45,0	12,5

LEGENDA:

INDICADOR DE QUALIFICAÇÃO	INDICADOR DE CARACTERIZAÇÃO
mais favorável	mais intenso
intermediário	intermediário
menos favorável	menos intenso

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

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

2.2 PERSPECTIVAS DE AVANÇOS

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

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

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

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

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

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

saberes multidisciplinares que os habilitem para a leitura da realidade na construção de soluções públicas que consolidem a cidadania.

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

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

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

A participação social, a formação de conselhos municipais e o controle das contas públicas são conquistas e também exigências constitucionais que contribuíram para a modernização da gestão pública. Os resultados da pesquisa apontam um percentual relativamente elevado de municípios onde ocorre a prática de participação na elaboração do PPA, do Orçamento e planos de Governo e, ainda, na escolha de investimentos. Mas, ao que parece, essas experiências precisam avançar, conquistar espaços, deixando de existir apenas burocraticamente ou alinhadas com interesses públicos ou privados descolados de definições racionais e socialmente estabelecidas.

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

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

REFERÊNCIAS

BALDO, Rafael A. **Horizontes para a administração pública**: reflexões sobre a gestão pública brasileira. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito - UFPR, Curitiba, 2008.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2007, 2008 e 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPARDES. **Leituras regionais**: mesorregiões geográficas paranaenses. Curitiba, 2004.

MACHADO, H. E.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana: estudo sobre os Conselhos Municipais da RMC. Dinâmicas Intrametropolitanas e Produção do Espaço na Região Metropolitana de Curitiba. In: **Observatório das Metrôpoles**: observatório de políticas públicas do Paraná. Curitiba: Letra Capital, 2009. p.315-340.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v.18, n.2, p.27-41, abr./jun. 2004.

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