

Resenha

Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras



VELOSO, João FRANCISCO ALVES ET AL. (ORGS.). GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL: UM RETRATO DAS PREFEITURAS. BRASÍLIA: IPEA, 2011. 303 PP.

A partir da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos na Constituição Federal (CF) de 1988, o livro *Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras*, publicado em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), revela nuances temáticas da gestão municipal no Brasil.

A publicação é resultado de um projeto de pesquisa iniciado em 2009, que teve a coordenação realizada em dois níveis: nacional, pelo Ipea, e estadual, pelas instituições integrantes da rede¹.

O objetivo geral da pesquisa foi realizar um diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira para avaliar o seu nível de qualificação e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional, com o intuito de oferecer um retrato das prefeituras pesquisadas sob as perspectivas das gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de Tecnologia da Informação (TI).

A publicação está organizada em sete capítulos. O primeiro apresenta a descrição do projeto, da metodologia de trabalho em rede e os resultados gerais da pesquisa. Descreve como foi realizada a seleção dos municípios pesquisados, que se deu por amostragem aleatória estratificada e estratos certos, utilizando o cruzamento das variáveis

municipais do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e da população. Os municípios foram agrupados em três faixas populacionais: pequenos (com até 20 mil habitantes), médios (de 20 mil a 100 mil habitantes) e grandes (com mais de 100 mil habitantes).

Os capítulos seguintes tratam dos resultados referentes às gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de TI nos estados do Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Alagoas e Pará. Em cada capítulo, reflete-se sobre perspectivas e questões que necessitam ser aprofundadas.

A pesquisa investigou processos que envolvem o provimento de bens e serviços públicos e não o resultado destes, pois o objetivo do trabalho não foi avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública.

A metodologia da pesquisa baseou-se nos conceitos e na estrutura do modelo *Government Performance Project* (GPP)², que propõe a avaliação das gestões financeira, de pessoas, da tecnologia da informação, de capital e de resultados, considerando que tais eixos, encontrados em qualquer nível de governo, são a base para o bom desempenho da gestão pública.

Neste contexto, merece destaque a definição de Ingraham (2007, apud IPEA, 2011), que apresenta a capacidade de gestão pública como a habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático, em que se deve: 1) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para objetivos desejados; 2) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e 3) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

1 São elas: Alagoas – Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas (Seplan/AL); Espírito Santo – Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); Pará – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp); Paraíba – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme); Paraná – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Rio de Janeiro – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj); e São Paulo – Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam).

2 O GPP foi o modelo de análise do sistema de gestão do governo dos Estados Unidos em todos os níveis de atuação, aplicado pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs – Syracuse University, durante o período de seis anos.

Na avaliação dos autores, os resultados obtidos indicam que administrar recursos financeiros, pessoas e ativos físicos é responsabilidade fundamental tanto para administrações de grandes municípios quanto de pequenos. Mostram também que a gestão da TI, a mais recente nas atividades administrativas, é crucial para promover mais eficiência e qualidade da gestão. E ressaltam pontos de convergência em aspectos preocupantes, que merecem destaque.

A gestão financeira é uma área tradicionalmente estruturada nas prefeituras, com posição de destaque no organograma em quase todos os municípios. Sendo assim, é uma área institucionalizada e os servidores são, na maioria, efetivos. De acordo com os autores, essas características possibilitam mais estabilidade, continuidade das atividades, mesmo em períodos de mudanças política e administrativa, o que requer capacidade de gestão.

Nota-se que a pesquisa confirmou a forte dependência dos municípios em relação aos repasses federais e estaduais. Constatou-se que é necessário aprimorar a base própria de recursos, visando conferir mais autonomia fiscal, iniciando-se pelos municípios de grande porte.

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

A área de gestão de pessoas não goza de posição estratégica nos municípios e suas atribuições restringem-se à emissão da folha de pagamento. Muitas vezes, está situada em órgão de segundo escalão, subordinada à área de administração, e não se percebe a existência de planejamento da gestão de pessoas. Há ausência de cultura e rotina institucionais voltadas à capacitação e qualificação dos servidores municipais.

Para os autores, os dados revelam que poucas prefeituras pesquisadas atuam na avaliação do desempenho, com contratações e remuneração variável aos servidores. Tampouco há o estabelecimento de carreiras estratégicas. As ações relacionadas à participação, valorização e medição da satisfação dos servidores municipais são, ainda, embrionárias.

Outra importante consideração é relativa à área de gestão de TI. Não ocupa papel de destaque no organograma municipal e, na maioria das vezes, está subordinada a outra secretaria ou setor. Em alguns municípios, está vinculada diretamente à chefia do Executivo. Conta com poucos servidores efetivos e apresenta o maior nível de escolaridade das áreas analisadas. Transita entre todas as outras áreas da prefeitura. Ainda longe de uma integração satisfatória, é vista com respeito pelas diversas áreas da prefeitura e tem trazido avanços à administração, em termos de melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços prestados.

Os autores observam que os instrumentos e as ferramentas de TI vêm sendo incorporados de forma gradual às práticas das administrações, seja pelo investimento que

requerem, seja por desconhecimento de seu potencial. Porém, ainda há longo caminho para o desenvolvimento de estratégias que viabilizam um incremento na oferta e na disseminação de serviços on-line à população, principalmente nos pequenos e médios municípios.

Vale destacar aqui outras questões abordadas na pesquisa e enfatizadas na publicação. A terceirização é uma delas e, muitas vezes, é utilizada de forma indiscriminada, inclusive em atividades estratégicas. Segundo os autores, é imprescindível o acompanhamento e o controle dos serviços terceirizados para avaliar suas vantagens e, eventualmente, ter elementos para tomar medidas à sua adequação.

Pelo que afirmam os autores, a terceirização de atividades, por órgãos da Administração Pública, deve considerar os objetivos institucionais, sob o risco de perder a identidade pública e não atingir resultados satisfatórios. Nesse sentido, tais atividades estratégicas e exclusivas de Estado, em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, devem ser desenvolvidas pela própria prefeitura. São aquelas inerentes ao Poder Público e indelegáveis a terceiros, entre as quais se destacam o planejamento, a formulação de políticas públicas, a cobrança e a fiscalização de tributos, o exercício do poder de polícia, o serviço de trânsito e o controle do meio ambiente.

Segundo o que é relatado no livro, há poucas prefeituras com instrumentos efetivos de controle sobre a terceirização. A maior parte dos municípios não possui mecanismos que permitam o acompanhamento sistemático e efetivo da quantidade e da qualidade dos serviços contratados. Essa 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.

Outra questão analisada diz respeito ao planejamento, que necessita ser aprimorado. É enfatizado que merece atenção na gestão financeira o processo orçamentário, em particular o Plano Plurianual (PPA), que é elaborado por todos os municípios da amostra pesquisada, demonstrando a sua institucionalização e utilização pelas gestões municipais. Foi observado que, em grande parte dos municípios, o PPA, como instrumento de planejamento estratégico, deixa muito a desejar. Muitas vezes é a soma de quatro orçamentos anuais, cujas previsões são estimativas baseadas em séries históricas.

Dado que os autores observaram uma tendência de maior institucionalização e profissionalização da gestão municipal, salta aos olhos, contraditoriamente, o fato de predominarem, na definição de prioridades, as decisões tomadas pelo prefeito. A forma pela qual essas duas lógicas se co-

adunam continua sendo uma questão em aberto, portanto, exposta à investigação, tanto das causas como dos efeitos.

Os dados da pesquisa mostram que as questões relativas à participação e ao controle social contam com mecanismos previstos na legislação, já institucionalizados nas administrações municipais. A população é chamada a participar da elaboração dos planos e das peças orçamentárias, por meio de audiências públicas e dos conselhos setoriais; há a obrigatoriedade de divulgar relatórios periódicos de gestão e da execução orçamentária; e está prevista a produção de relatórios simplificados e a divulgação eletrônica das informações.

Os dados apontam que a maioria dos municípios acatam as determinações legais. Entretanto, os instrumentos utilizados contam com fraca participação popular e controle social. Muitas vezes, trata-se de cumprimento formal, que não promove os processos desejáveis de participação da comunidade. Logo, é necessário estabelecer parâmetros bem definidos, assim como de maior controle, acerca do grau de efetiva participação social, para além do atendimento a requisitos de caráter formal.

O estudo levantou também que as exigências legais, comuns a todos os municípios e seguidas pela maioria deles, não consideram as diferentes realidades, a complexidade dos problemas, as ferramentas disponíveis e a capacidade de resposta dos diversos portes populacionais. Mesmo afinadas com a perspectiva de planejamento e transparência na execução das tarefas públicas, essas obrigações, apesar de representarem avanços, podem apresentar

efeitos perversos quando implicam volume de trabalho incompatível com a estrutura de diversas prefeituras, em especial dos municípios de pequeno porte.

Observou-se também o uso ainda limitado de instrumentos de cooperação entre os municípios (consórcios, associações, etc.). As parcerias intermunicipais surgem como alternativas para viabilizar coletivamente os serviços e poderiam auxiliar na racionalização das atividades e na organização das administrações municipais, contribuindo para a melhoria da gestão.

A publicação, além de contribuir para uma melhor compreensão do atual estado da administração pública municipal, fornece dados para readequar ou criar programas estaduais e federais. Os governos estaduais e federal podem assumir a responsabilidade de ações de assessoria, consultoria e capacitação técnica para auxiliar as administrações municipais no desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação para resultados, levando-se em conta os diferentes recursos disponíveis nas prefeituras.

Em seu conjunto, a publicação contribui com a discussão sobre capacidade institucional de gestão e levanta questões que necessitam ser aprofundadas para promover políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas. Entretanto, não esgota todo o repertório possível para a discussão sobre a capacidade de gestão dos municípios. É necessário disseminar informações e instrumentos, bem como ampliar a capacidade de reflexão sobre a melhoria da gestão por meio de debates, seminários e oficinas, e o desenvolvimento de instrumentos que orientem a ação municipal.

Resumo de dissertação

Microcrédito Produtivo: características do acesso pelos Empreendimentos Econômicos Solidários

Esta dissertação tem por objetivo analisar as características do acesso ao microcrédito produtivo pelos Empreendimentos Econômicos Solidários brasileiros sob a ótica da demanda, buscando destacar as dificuldades de acesso ao crédito produtivo enfrentadas por essas organizações socioeconômicas coletivas de trabalhadores. Para tanto, a pesquisa é composta por uma parte teórica e outra empírica. A parte teórica compreende a revisão da literatura acerca da origem da metodologia do microcrédito produtivo, dos aspectos que a compõem e também acerca do contexto no qual se originaram os Empreendimentos Econômicos Solidários no Brasil, bem como das características que os tornam parte do público demandante do microcrédito produtivo. Embora re-

presente um dos instrumentos da política pública nacional de apoio às formas alternativas de geração de trabalho e renda, a parte empírica desta pesquisa, a análise dos dados do Sistema de Informações em Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SIES/MTE), demonstra que mesmo dispondo de um marco regulatório e de recursos disponíveis, o microcrédito produtivo no país encontra-se em estágio pouco avançado, num organograma institucional de práticas não padronizadas e pouco articuladas que tendem a repetir aspectos característicos do sistema de crédito tradicional que dificultam ou mesmo impedem o acesso ao crédito produtivo pelos microempreendedores de renda baixa, como os Empreendimentos Econômicos Solidários.

Autora: Anna Paula Gonçalves da Silva

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Salet Ferreira Novellino (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Microcrédito produtivo; Economia solidária; SIES/MTE; Trabalho e Renda.

Resumo de dissertação

Política pública de enfrentamento à pobreza: limites e possibilidades dos programas de transferências de renda condicionada no Brasil

Este estudo busca contribuir com o debate em torno da adoção de um critério multidimensional para selecionar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, partindo do pressuposto de que a pobreza é um conceito com múltiplas dimensões, portanto que não se fundamenta apenas na falta de renda.

Para isso, no primeiro capítulo, são analisadas as características dos atuais programas de transferência de renda condicionada existentes na América Latina e no Caribe. No segundo, o objetivo é compreender as características do Programa Bolsa Família, considerando o histórico do desenvolvimento dos

mecanismos de transferência de renda no Brasil. Por fim, no último capítulo, é elaborado o indicador multidimensional de qualidade de vida, proposto por Barros, Carvalho e Mendonça (2009), por meio dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. É feita, com ele, a seleção das famílias registradas no Cadastro Único e é comparado o seu resultado de seleção com o produzido pelo atual critério de seleção, a renda familiar *per capita*. Assim, pretende-se demonstrar, com este exercício, que é possível produzir um indicador sintético multidimensional a partir de dados que o próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome já possui.

Autor: Jimmy Medeiros

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a.
Lavínia Davis Rangel
Pessanha (ENCE/IBGE)

Co-Orientadora: Prof^a.
Dr^a. Sonoe Sugahara
Pinheiro (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Transferência de renda; Programa Bolsa Família; Cadastro Único; Indicador multidimensional.

Resumo de dissertação

Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem: Análise da Implementação na cidade do Rio de Janeiro

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) é implementado a partir de 2005 e representa um ponto de inflexão nas ações governamentais destinadas aos jovens, ao se tornar o primeiro programa formatado a partir da lógica dos direitos das juventudes, que objetivou proporcionar a jovens de 18 a 24 anos a conclusão do ensino fundamental, com iniciação à qualificação para o trabalho e à participação social. A dissertação sistematiza o desenho nacional do programa e sua implementação na cidade do Rio de Janeiro. São identificados os aspectos da discussão sobre juventude presentes na proposta do ProJovem e de que forma eles são trabalhados no Projeto Pedagógico Integrado. O exemplo da cidade do Rio de Janeiro é trazido à tona e são discutidas as principais distinções entre o planejado no desenho nacional e o concretizado na realidade municipal, com atenção especial à decisão pela execução por meio de Organizações Não-Governamentais (ONG). Discute-se o sistema de monitoramento e avaliação (SMA) do ProJovem, sua estruturação, seus limites e suas possibilidades. O trabalho utiliza Microdados dispo-

nibilizados pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) referentes ao Sistema para Controle e Administração Escolar (SisLAME) para analisar os resultados de permanência e evasão no ProJovem da cidade do Rio de Janeiro. São empregadas as técnicas de Árvore de Decisão (Tree Analysis), de Análise de Sobrevida Kaplan-Meier e um Modelo de Equações Estruturais para Análise de Caminho (Path Analysis) com técnica de Mínimos Quadrados Parciais (Partial Least Squares). A dissertação conclui que o programa representou avanços importantes rumo a uma política de juventude garantidora de direitos. No entanto, a iniciativa de estabelecer um sistema de avaliação que cobrisse todas as fases do programa, apesar de louvável, não foi implementada da forma mais adequada, havendo sérias limitações quanto ao uso dos dados. Ainda assim, o trabalho consegue apontar indícios de que orientações pedagógicas e administrativas distintas no contexto do programa, relacionadas ao vínculo institucional, podem gerar resultados de permanência diferentes dos jovens.

Autor: Frederico Bertholini Santos Rodrigues

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suzana Marta Cavenaghi (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); Rio de Janeiro; Projeto Pedagógico Integrado.

Resumo de dissertação

Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro

Para ampliar a qualidade do Sistema Educacional Brasileiro, bem como das políticas voltadas para a melhoria das escolas e para o funcionamento das redes públicas de ensino, no âmbito dos estados e municípios, é necessário conhecer a sua realidade. Neste sentido, o presente estudo está inserido na linha dos trabalhos que buscam conhecer esta realidade escolar a partir da identificação de variáveis que impactam os resultados escolares, em particular, o desempenho dos alunos.

Os fatores que influenciam a proficiência são múltiplos e complexos, e contemplam dinâmicas que atuam em diferentes níveis, desde o mais elementar, das características socioeconômicas e culturais dos indivíduos e de suas famílias, passando pelas dinâmicas que ocorrem nas salas de aula, entre professores e alunos, e por características estruturais da escola. Alunos e responsáveis, funcionários, diretores e professores das instituições de ensino são alguns dos atores relevantes para a explicação de maiores ou menores rendimentos escolares.

Mais especificamente, o objetivo da presente dissertação foi analisar os possíveis fatores que influenciam o desempenho escolar dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental nas escolas públicas municipais da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, foram utilizados Modelos Hierárquicos com três níveis, que permitiram avaliar os efeitos de variáveis socioeconômicas e culturais, dos contextos familiares dos alunos, de práticas pedagógicas e de estilos de ensinar dos docentes, e ainda de políticas educacionais, aspectos da gestão e características das escolas. O estudo teve como fonte principal os dados da Prova Brasil 2007.

O exercício de organização conceitual de diferentes indicadores a partir de categorias analíticas distintas para alunos, turmas e escolas, e o teste sistemático de um grande número de variáveis que apareceram na literatura da pesquisa educacional tiveram como resultado um quadro amplo, no qual se confirmou a importância de algumas variáveis já consensuais entre os pesquisadores e profissionais da área, sendo também apontadas novas variáveis e indicadores.

Autora: Gabrielle Alves
Palermo Cavalcante

Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a.
Maria Salet Ferreira Novelli-
no (ENCE/IBGE)

Co-orientadora: Prof^a. Dr^a.
Denise Britz do Nascimento
Silva (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Desempenho escolar;
Matemática; Ensino
Fundamental; Escolas
Públicas Municipais;
Rio de Janeiro; Prova
Brasil 2007.

Resumo de dissertação

Penas alternativas: um estudo acerca da execução das penas restritivas de direito no Rio de Janeiro (1994-2009)

O presente trabalho busca analisar a pena restritiva de direito, em especial a pena alternativa (Lei nº 9.714/98), que tem sido apontada como uma das respostas ao problema do crescimento do encarceramento diante da deficiência do sistema penitenciário, para aquelas pessoas que cometeram crimes considerados de leve e médio potencial ofensivo e que, deste modo, não precisam ser privadas de sua liberdade.

Neste sentido, apresenta o resultado da pesquisa realizada a partir do levantamento de dados registrados no Sistema de Controle de Penas (SCP) com processos que obtiveram a pena restritiva de direito no período de 1994 a 2009, a cargo da

Vara de Execuções Penais do Rio de Janeiro. A pesquisa busca traçar o perfil dessas pessoas no sentido de compreender a quem tem se destinado a pena alternativa, delineando as características do indivíduo apenado por essa modalidade de sanção e identificando os tipos de delitos mais comuns. Apresenta também entrevistas com operadores do sistema penal que trabalham nesta área e com a equipe que compõe o Departamento de Penas e Medidas Alternativas do Rio de Janeiro (DPMA), com informações a respeito do cumprimento dessas penas, bem como das formas de monitoramento e fiscalização e do fluxo de sua execução, no intuito de conhecer as representações acerca das penas alternativas.

Autor: Wilson Santos de Vasconcelos Ano: 2011

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Moema de Poli Teixeira (ENCE/IBGE)

PALAVRAS-CHAVE:

Pena alternativa; Sistema de Controle de Penas (SCP); Rio de Janeiro; Sistema penitenciário.