

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALEXANDRE LALAU GUERRA
ANA CAROLINA PIRES EVANGELISTA
JUAREZ VIQUEIRA MIGUEL
NILSON BRIZOTI

DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS
ABAIXO DE 50 MIL HABITANTES: RECOMENDAÇÕES E INSTRUMENTOS

SÃO PAULO

2012

ALEXANDRE LALAU GUERRA
ANA CAROLINA PIRES EVANGELISTA
JUAREZ VIQUEIRA MIGUEL
NILSON BRIZOTI

**DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS
ABAIXO DE 50 MIL HABITANTES: RECOMENDAÇÕES E INSTRUMENTOS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mário Monzoni

SÃO PAULO

2012

Guerra, Alexandre Lalau

Diagnóstico e formulação de políticas públicas em municípios abaixo de 50 mil habitantes : recomendações e instrumentos / Alexandre Lalau Guerra, Ana Carolina Pires Evangelista, Juarez Viqueira Miguel, Nilson Brizoti. - 2012.

130 f.

Orientador: Mario Monzoni

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração municipal - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Indicadores estatísticos. I. Guerra, Alexandre Lalau. II Evangelista, Ana Carolina Pires. III. Miguel, Juarez Viqueira. IV. Brizoti, Nilson. V. Monzoni, Mario. VI. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(81)

ALEXANDRE LALAU GUERRA
ANA CAROLINA PIRES EVANGELISTA
JUAREZ VIQUEIRA MIGUEL
NILSON BRIZOTI

**DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS
ABAIXO DE 50 MIL HABITANTES: RECOMENDAÇÕES E INSTRUMENTOS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Data da Aprovação

28 / 08 / 2012

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mário Prestes Monzoni Neto (Orientador)

Fernando Antonio Franco Montoro

Prof^a. Dr^a. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Prof. Dr. Marcos Vinicius Pó

AGRADECIMENTOS

Agradecemos de forma especial a nossos familiares, que, durante todo o período desse mestrado, souberam nos apoiar, incentivar, tolerar todos os momentos que estivemos ausentes em função dos estudos, com muito carinho nos incentivaram e apoiaram de forma incondicional.

Agradecemos a Fernando Montoro, Fátima Fernandes de Araújo, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Márcia Gonzaga, aos membros da equipe do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) – Fundação Prefeito Faria Lima, que durante todo o período desta dissertação nos apoiaram com importantes subsídios e contribuições e calorosas discussões para o êxito deste projeto.

Agradecemos a Ivani Vicentini, servidora da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Governo do Estado de São Paulo, pelo imprescindível apoio durante o processo de entrevista com os prefeitos.

Agradecemos aos nove especialistas que prontamente dispuseram de seu tempo, para, de forma extremamente motivadora, debater conosco questões importantes para o êxito deste projeto, e aos vinte e dois prefeitos que, mesmo no calor de seus desafios nos respectivos Municípios, dedicaram especial atenção à nossa pesquisa.

Agradecemos a todos os nossos professores, que sempre ministraram suas disciplinas com enorme entusiasmo, a nosso orientador, Prof. Dr. Mário Monzoni, pelas colocações precisas durante este processo, e, de maneira especial, à coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas pela coragem em investir em um projeto inovador para o nosso país, que reforça o papel da FGV como uma instituição que está sempre na vanguarda do conhecimento.

Não podíamos deixar de homenagear e agradecer a nossos colegas de mestrado. Foram dois anos de convívio extremamente respeitoso, produtivo, com os quais compartilhamos esse processo de aprendizagem.

Por fim, agradecemos mutuamente uns aos outros pelo espírito de construção que sempre reinou durante o período deste trabalho. A dedicação, o companheirismo, o respeito, a amizade, o espírito de grupo e a colaboração que sempre existiram entre nós foram fundamentais para este trabalho.

RESUMO

As discussões sobre o uso de indicadores aplicado à formulação de políticas públicas ganham força no cenário nacional. O governo federal e o estadual, a partir de suas iniciativas, vêm induzindo os gestores municipais a elaborarem diagnósticos e pensarem de forma planejada sobre a realidade que desejam interferir.

Neste sentido, se evidencia a importância do uso de informações para potencializar os efeitos em todo o ciclo de políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Entre os desafios que englobam o tema está pensar instrumentos apropriados para apoiar os gestores de pequenos Municípios a fazer diagnósticos baseados no conhecimento estruturado da realidade.

O presente trabalho tem a finalidade de contribuir para esta discussão por meio de recomendações que visam o aperfeiçoamento de um dos instrumentos existentes e já utilizados para este fim: a publicação “Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia”. Esta publicação foi elaborada em 2008 pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) e Instituto de Economia da Universidade de Campinas com o intuito de fornecer aos recém-empossados prefeitos, condições de obter as informações básicas necessárias para elaboração de planejamento municipal.

Passados quatro anos do lançamento da publicação, a equipe do CEPAM pretende elaborar uma segunda versão do documento direcionada aos Municípios de menor porte, o que justifica a proposta desse trabalho em sugerir adequações para seu aperfeiçoamento. Para chegar a tal objetivo, a equipe de mestrandos envolvida com o trabalho lançou mão de três instrumentos de pesquisa: investigação crítica da publicação CEPAM, entrevistas com prefeitos de pequenos municípios e entrevistas qualitativas com especialistas de instituições produtoras e disseminadoras de dados.

Ao todo foram realizadas entrevistas com 22 prefeitos, 9 especialistas em diagnósticos aplicados a políticas públicas e analisados cerca de 250 indicadores de abrangência multidimensional. Os resultados das mais de trinta entrevistas realizadas apontaram para uma série de especificidades que dificultam o uso de diagnósticos por administrações municipais menores. A partir do conteúdo dos entraves e constatações levantados mapearam-se os temas considerados prioritários, que foram classificados em quatro áreas de intervenção e quatorze recomendações para subsidiar o CEPAM na atualização da publicação a ser direcionada aos Municípios abaixo de 50 mil habitantes.

Palavras-chave: diagnóstico municipal, políticas públicas, municípios, indicadores, gestão local, governo local.

ABSTRACT

Discussions on the use of indicators in public policy formulation have increased its relevance in the national context. The federal and state governments are encouraging, based on its current initiatives, local authorities to develop diagnosis and adopt planning for the realities they intend to interfere.

In this sense, the importance of using information to enhance the effects in all public policy cycle, including diagnosis, formulation, execution and evaluation, has become clear. One of the challenges surrounding the issue is to conceive adequate instruments to support local authorities in small cities to develop diagnosis based on structured knowledge on reality.

The present work intends to contribute to this debate through recommendations aiming at improving one of the existing instruments currently in use: the publication “Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia” [“Developing the municipal diagnosis: a methodology”]. This publication was developed in 2008 by the Center for the Study and Research of Local Administration (CEPAM, in the Portuguese acronym) and the Institute of Economics of the University of Campinas with the objective of providing the mayors that had just taken office proper conditions to obtain basic information relevant to the development of municipal planning.

Four years after the launch of the publication, the staff of CEPAM is willing to publish a second edition of the document, directed at small cities, which justifies the purpose of this work in providing recommendations for its improvement. To that end, the group of researchers involved in the work has used three research instruments: critical analysis of CEPAM’s publication, interviews with mayors of small cities and qualitative interviews with experts from institutions that produce and disseminate data.

Overall, we have made interviews with 22 mayors and 9 experts in public policy diagnosis and analyzed around 250 indicators with multidimensional scope. The results of the over 30 interviews that have taken place point out to a series of particularities that obstacle the use of diagnosis by small local administrations. Based on the content of these hurdles and findings identified, we have mapped the most relevant issues, which were classified in four areas of intervention and 14 recommendations to support CEPAM in revising the publication to be disseminated to cities with less than 50 thousand inhabitants.

Key words: municipal diagnosis, public policies, cities, indicators, local administration, local government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 3.1 – Metodologia dos trabalhos	17
Quadro 3.2.1 – Especialistas entrevistados	20
Quadro 3.3.1 – Relação de prefeitos entrevistados.....	23
Gráfico 4.1.1.1 – Evolução quantitativa dos Municípios no Brasil.....	28
Quadro 5.1 – Recomendações para o CEPAM: áreas de intervenção e temas prioritários.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.2.1.1 – <i>Links</i> para obtenção dos dados desatualizados por área.....	34
Tabela 4.2.3.1 - Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal.....	36
Tabela 4.2.5.1 – Possibilidade de comparação com Região de Governo e com o Estado de São Paulo – por fonte.....	42
Tabela 4.2.6.1 – Necessidade de reformulação da pergunta – por fonte.....	43
Tabela 4.2.6.2 – A fonte deve ser mantida?.....	44
Tabela 4.4.1.1 – Utilização do Diagnóstico Municipal.....	56
Tabela 4.4.1.2 – Forma de tomada de decisão dos prefeitos que não usaram Diagnóstico Municipal.....	57
Tabela 4.4.2.1 – Relevância do Diagnóstico Municipal.....	58
Tabela 4.4.2.2 – Forma de coleta de dados.....	61
Tabela 4.4.3.1 – Dificuldades na realização do Diagnóstico Municipal.....	62
Tabela 4.4.3.2 – Conhecimento acerca de outra fonte para a realização do diagnóstico Municipal.....	63
Tabela 4.4.3.3 – Citações de outras fontes para a realização de Diagnóstico Municipal.....	63
Tabela 5.2.1.– Comparação da taxa de mortalidade de Municípios selecionados com o total do Estado de São Paulo, 2010.....	81
Tabela 5.2.2.- Comparação da taxa de mortalidade com o valor do período anterior, 2006 e 2010.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
- CEE – Comunidade Econômica Europeia
- CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
- CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
- DATASUS – Informações do Departamento de Informática do SUS
- DM – Diagnóstico Municipal
- EAESP – Escola Nacional de Administração de Empresas de São Paulo
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- Fundação SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- SAGI/MDS – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
- NEPP/UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas
- OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMS – Organização Mundial de Saúde
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
- SIA – Sistema de Informações Ambulatoriais
- SIH – Sistema de Informações Hospitalares
- SUS – Sistema Único de Saúde
- UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. OBJETIVO	16
3. METODOLOGIA	17
3.1 Aspectos metodológicos da análise da Publicação CEPAM (beta-teste).....	18
3.2 Aspectos metodológicos da pesquisa qualitativa com especialistas.....	19
3.3 Aspectos metodológicos da pesquisa qualitativa com prefeitos.....	21
4. DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS	25
4.1 Diagnóstico e políticas públicas	25
4.1.1 Utilização de diagnósticos para o planejamento e formulação de políticas.....	25
4.1.2 A Publicação CEPAM	31
4.2 Resultados da análise sobre a Publicação CEPAM.....	33
4.2.1 Atualização dos <i>Links</i> da publicação	34
4.2.2 Breve análise das áreas temáticas	35
4.2.3 Complexidade para obtenção dos dados	35
4.2.4 Obtenção das Respostas às Questões.....	39
4.2.5 A comparabilidade	41
4.2.6 Avaliação das questões e fontes.....	42
4.3 Resultados da pesquisa qualitativa com especialistas	44
4.3.1 O processo de tomada de decisão nos pequenos Municípios	45
4.3.2 Utilização e valor atribuído aos diagnósticos municipais.....	47
4.3.3 As dificuldades encontradas pelos pequenos Municípios na utilização de diagnósticos	49
4.3.4 Contribuições para apropriação e uso dos diagnósticos pelos pequenos Municípios.....	52
4.3.5 Contribuições para o desenho de diagnóstico	53
4.4 Resultados da pesquisa qualitativa com prefeitos	55
4.4.1 A realidade dos pequenos Municípios: processo de tomada de decisão e diagnóstico.....	55
4.4.2 Entendimento, utilização e valor atribuído ao Diagnóstico Municipal	57
4.4.3 Dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios e readequações necessárias para a realização de um Diagnóstico Municipal:	61

5. RECOMENDAÇÕES	67
5.1 Entraves e recomendações segundo áreas de intervenção e temas prioritários.....	69
5.1.1 Formato da publicação: temas, questões e fontes abordados na Publicação CEPAM	69
5.1.2 Formato da publicação: enfoque regional.....	70
5.1.3 Formato da publicação: disponibilização das fontes de informações baseadas em endereços eletrônicos de <i>sites</i>	70
5.1.4 Formato da publicação: comparações territoriais	71
5.1.5 Formato da publicação: comparações temporais	72
5.1.6 Formato da publicação: uso de tecnologia da informação e comunicação.....	73
5.1.7 Agenda das políticas públicas: atualização da Publicação CEPAM frente a novas políticas públicas estratégicas.....	73
5.1.8 Agenda das políticas públicas: Compatibilidade de políticas indutoras com o conteúdo da Publicação CEPAM	74
5.1.9 Desenvolvimento institucional: capacitação dos servidores e limitações orçamentárias.....	75
5.1.10 Desenvolvimento institucional: articulação entre o corpo técnico municipal .	76
5.1.11 Disseminação: relação entre instituições produtoras e disseminadoras de dados e gestores de pequenos Municípios	77
5.1.12 Disseminação: diagnósticos participativos	77
5.1.13 Disseminação: comunicação e interlocução com os atores	78
5.1.14 Disseminação: Instâncias regionais	79
5.2 Proposta de um Sistema Informatizado Unificado.....	79
6. CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84
APÊNDICES	86
ANEXOS	130

1. INTRODUÇÃO

No cenário nacional, as discussões sobre as teorias dos ciclos de políticas públicas ganham força entre os administradores públicos e acadêmicos. O governo federal e o estadual, por meio de seus programas e projetos, vêm cada vez mais induzindo os gestores municipais a elaborarem diagnósticos e pensarem de forma planejada sobre a realidade de determinada localidade.

Para alguns autores, o aumento do uso de diagnósticos e do planejamento está relacionado a mudanças institucionais na área pública, tais como a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, o aperfeiçoamento dos controles administrativos dos ministérios e a ampliação da avaliação por desempenho dos programas iniciada principalmente pela reforma gerencial nos anos noventa. Fatores como a instituição do controle social aliado a maior disseminação dos dados por meio do uso da tecnologia da informação e comunicação possibilitaram que atores de diversos setores da sociedade se apropriassem com facilidade de informações antes acessadas apenas por técnicos e especialistas. (GARCIA, 2001; JANNUZZI, 2001).

O conhecimento estruturado da realidade a partir da utilização de indicadores pode ser contemplado pelo gestor em todo o ciclo de políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Na etapa de diagnóstico, os indicadores permitem a caracterização do território, o mapeamento de seus problemas e a demanda e oferta por serviços públicos. Na fase de formulação, o uso de indicadores pode auxiliar na escolha de programas em termos quantitativos e de disponibilidade de recursos. Na implementação, os dados assumem um caráter voltado ao monitoramento da alocação dos recursos humanos, físicos e financeiros. Por fim, na avaliação, os indicadores permitem mensurar a eficiência, eficácia e efetividade social das soluções sugeridas (SOUZA, 2006; JANNUZZI, 2001).

Neste contexto, fica evidente a importância do uso de dados e informações para potencializar os efeitos em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Entre os desafios que englobam essa discussão está pensar instrumentos adequados para subsidiar os gestores municipais de pequenos Municípios a fazer diagnósticos baseados no conhecimento estruturado da realidade.

Em muitos casos, para que os Municípios, especialmente aqueles de menor porte, tenham condições de incorporar uma metodologia e sistemática voltada ao planejamento com o apoio de ferramentas estruturadas de Diagnóstico Municipal, faz-se necessário o suporte de instituições externas. Para fins deste trabalho, abordaremos a experiência da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) com os Municípios do Estado de São Paulo.

O CEPAM é um órgão ligado à Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional de São Paulo, que apoia os Municípios no aprimoramento da gestão e no desenvolvimento de políticas públicas. Há 44 anos, o CEPAM realiza estudos, propõe soluções e orienta os administradores municipais, por meio de pareceres técnicos e jurídicos. Produz conhecimento e oferece cursos de formação e aperfeiçoamento dos agentes públicos. Promove a troca de informações e o registro de experiências bem-sucedidas de gestão municipal. Também é parceiro de diversas secretarias estaduais para discussão e viabilização de suas políticas nos Municípios.

Dentro deste contexto, o CEPAM disponibiliza aos Municípios serviços de assessoria e consultoria referentes a assuntos de ordem jurídica, econômica, financeira, contábil, administrativa, tributária e fiscal, de desenvolvimento local e regional, por meio de pareceres técnicos e jurídicos. Para isto, conta com quadro técnico multiprofissional especializado em questões municipais.

Em 2008, na busca de subsidiar as novas administrações municipais recém-empossadas, o CEPAM estabeleceu uma parceria com o Instituto de Economia da Universidade de Campinas com o intuito de elaborar uma metodologia voltada à identificação dos problemas municipais. Esta metodologia foi consolidada no formato de uma publicação nomeada “*Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia*”, que, para efeitos deste trabalho, será referida pelo doravante “*Publicação CEPAM*”.

Sendo o principal objeto de estudo da dissertação em questão, a Publicação CEPAM tinha a finalidade de fornecer aos recém-empossados prefeitos em 2008 condições de obter as informações básicas necessárias à consecução de seu planejamento municipal, nas diversas áreas, subsidiando o desenho das ações de governo adequadas e seu consequente monitoramento, contribuindo positivamente para a implementação de um conjunto de políticas públicas baseadas em uma análise prévia qualificada e consistente.

Nesse sentido, além dos aspectos demográficos, que sinalizam para importantes alterações na organização das políticas públicas, um conjunto de mais dez áreas consideradas fundamentais para a gestão municipal foi abordado pela publicação. Estas áreas foram: Economia; Finanças Públicas; Mercado de Trabalho; Educação; Saúde; Assistência e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Habitação e Saneamento Básico; Meio Ambiente; e Segurança Pública.

A publicação, desenvolvida em 2008, faz parte de um ciclo maior de trabalho do CEPAM para subsidiar as ações dos Municípios. Este ciclo foi composto de quatro momentos que retratam a realidade das Prefeituras:

- ❖ Momento 1: transição de governo;
- ❖ Momento 2: auxílio aos prefeitos na separação entre urgente e importante;
- ❖ Momento 3: diagnóstico municipal para auxiliar os prefeitos a obterem um retrato claro das principais questões do Município e a planejarem as ações;
- ❖ Momento 4: capacitação para colocar em prática o que foi planejado nos momentos anteriores.

O estudo a partir dessa publicação do CEPAM foi definido por meio de Termo de Referência construído em conjunto entre a Coordenação do MPGPP – Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV/EAESP e do CEPAM. Esse termo de referência tinha como objetivo do trabalho “objetivo do trabalho é propor revisões ou adições à metodologia de elaboração de diagnóstico municipal, que possam ser utilizadas pelo CEPAM para a reedição do documento”.

Mencionava ainda, o citado termo de referencia que “A equipe deve analisar pelo menos os seguintes aspectos: (i) Para a(s) nova(s) área(s) de diagnóstico sugerida(s), devem ser levantadas as perguntas estratégicas, as informações necessárias para o diagnóstico, as fontes destas informações; (ii) Para a(s) área(s) de diagnóstico contemplada(s) no documento, devem ser validadas ou reformuladas as perguntas estratégicas, as informações necessárias para o diagnóstico, as fontes destas informações; (iii) Indicar as possibilidades de acompanhamento e monitoramento da utilização da metodologia pelas administrações municipais.

Contudo, quando do início desse processo, em conjunto com o orientador designado pela Coordenação do MPGPP para orientar o grupo, Prof. Mario Monzoni,

concluiu-se que o referido escopo era demasiadamente extenso e amplo para ser atingido no prazo disponibilizado pela FGV para a realização da referida dissertação.

Assim, em conjunto com o orientador, procurou-se delimitar novo escopo do trabalho, direcionado a avaliar as causas pelas quais a publicação do CEPAM não tinha atingido os resultados esperados, ou seja, não tinha sido utilizada pelos municípios, conseqüentemente não tinha sido incorporada por eles e que como resultado dessa pesquisa fosse apresentado ao CEPAM um conjunto de recomendações direcionadas à revisão da metodologia envolvida no desenvolvimento da publicação, de modo que a mesma pudesse ser facilmente utilizada e incorporada pelos municípios com população de até 50.000 habitantes.

Após esta definição com o orientador, a equipe apresentou os ajustes propostos no escopo do termo de referência, a equipe de coordenação do CEPAM, na pessoa do Sr. Fernando Montoro, em reunião realizada em 15/06 próximo passado, que prontamente o aceitou.

2. OBJETIVO

Passados quatro anos do lançamento da Publicação CEPAM, a equipe da fundação pretende elaborar uma segunda versão direcionada aos Municípios de menor porte.

O objetivo do presente trabalho é propor adequações, visando ao aperfeiçoamento e à atualização da publicação, que possam ser utilizadas pelo CEPAM para a reedição do documento com foco nos Municípios com população até 50 mil habitantes.

Desta forma, o problema que se quer responder com a pesquisa é: “Quais as recomendações para aumentar a utilização e apropriação da Publicação CEPAM pelos gestores de pequenos Municípios?”. Sendo que a hipótese trabalhada pelo grupo era de que a publicação era pouco utilizada pelos pequenos Municípios como instrumento de gestão e merecia adequações para esse público.

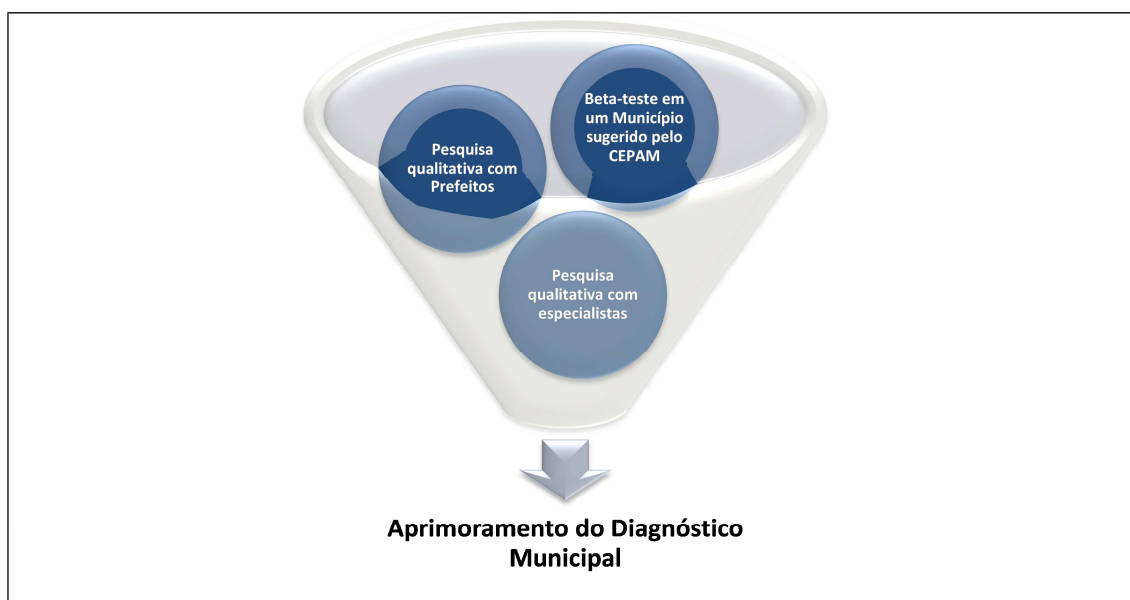
Nesse sentido, buscou-se avaliar o modelo desenvolvido em 2008 com a identificação de eventuais *gaps* e oportunidades de aperfeiçoamento, visando a sua efetiva utilização pelos Municípios de menor porte, devendo-se buscar avaliar:

- ❖ Se o material desenhado em 2008 é adequado aos Municípios, prioritariamente aqueles com até 50 mil habitantes;
- ❖ Se o conjunto de questões existentes para cada uma das áreas é pertinente, verificando-se a possibilidade de adequações;
- ❖ Se o sistema de aplicação está adequado e a proposição de melhorias;
- ❖ Se o processo de comunicação e divulgação foi adequado;
- ❖ O instrumento de modo geral, considerando aspectos relacionados à sua aplicação, utilização e incorporação de modo a torná-lo uma ferramenta efetiva e essencial à gestão dos pequenos Municípios.

3. METODOLOGIA

Para a consecução dos objetivos previstos para este estudo, a metodologia proposta está baseada em três aspectos exploratórios que visam abarcar as principais possibilidades de análise do Diagnóstico Municipal, conforme apresentado na figura 4.1 abaixo:

Figura 3.1 – Metodologia dos Trabalhos



Fonte: elaboração própria

Como pode ser observado, o trabalho foi ancorado na realização de pesquisas, tanto quantitativa, quanto qualitativa, na busca de identificar oportunidades de aprimoramento da publicação. Segundo Luna, (2002, p.15) “essencialmente,

pesquisa visa à produção de conhecimento novo, relevante teórico e socialmente e fidedigno”.

3.1 Aspectos metodológicos da análise da Publicação CEPAM (beta-teste)

A realização do beta-teste tem por finalidade a aplicação prática integral para o Município de Sud Mennucci (selecionado em conjunto com o CEPAM), com o intuito de verificar, a partir de dados e informações reais, quais são os principais obstáculos e as dificuldades à utilização da Publicação CEPAM.

O Município de Sud Mennucci¹ está localizado na Região de Governo de Araçatuba e tem uma população, por meio do censo de 2010, de 7,4 mil habitantes.

Por meio de acesso a cada um dos caminhos/*links* disponibilizados na planilha eletrônica de aplicação da publicação, parte integrante do instrumento, fornecida pelo CEPAM, este trabalho procurou simular, por meio de um caso real, a efetividade do instrumento, analisando, entre outras questões, os seguintes aspectos considerados relevantes:

- ❖ Averiguar se os endereços eletrônicos (*links*), disponíveis na ferramenta *Excel*, estavam atualizados;
- ❖ Examinar se as fontes das informações indicadas podem ser obtidas por: Bases de dados públicas, Prefeituras ou contato com “Terceiros”. Este último onde os dados não existem em fontes secundárias de livre acesso;
- ❖ Analisar se as fontes das questões devem ser mantidas, considerado para casos em que existem mais de uma fonte para a mesma questão. Realizou-se esta análise considerando especialmente a atualidade dos dados entre as fontes sugeridas pela Publicação CEPAM;
- ❖ Verificar se as questões propostas podem ser respondidas como estão formuladas para cada fonte. Neste aspecto, o foco está em verificar a complexidade envolvida para a obtenção dos indicadores;

¹ Formação Administrativa: Através da Lei Estadual nº 233, de 24/12/1948, e 2456, de 30/11/1953, para vigorar, respectivamente, em 1949-1953 e 1954-1958, o povoado de Bacuri virou distrito da Comarca de Pereira Barreto, passando a ser chamado Pioneiros. Em 18 de fevereiro de 1959, através da Lei Estadual nº 5285, o distrito foi desmembrado do Município de Pereira Barreto vindo a se tornar Município em 10/12/1959. Fonte: IBGE Cidades

- ❖ Examinar, em função do aspecto imediatamente acima, se a questão deve ser reformulada para esta fonte de modo a torná-la mais exequível à realidade dos pequenos Municípios;
- ❖ Averiguar se as informações podem ser obtidas para Região de Governo e para o Estado, com o objetivo de identificar a possibilidade de realização de algum tipo de comparação com os resultados do Município.

Ao final desta aplicação, procurou-se cotejar as respostas obtidas, por meio deste caso real, com as orientações e as diretrizes presentes na Publicação CEPAM com orientações acerca das análises relativas aos resultados identificados.

3.2 Aspectos metodológicos da pesquisa qualitativa com especialistas

Por meio da aplicação de questionário semiestruturado (disponibilizado no apêndice I), levantou-se com um seletivo grupo de especialistas, informações essenciais ao aprimoramento da Publicação CEPAM, a partir de outra perspectiva, ou seja, a partir da visão de pessoas com larga experiência em produção de dados e informações estatísticas e/ou com larga experiência em gestão pública municipal.

A aplicação dos questionários se deu a partir de entrevistas individuais presenciais realizadas com os especialistas selecionados, conduzidas na sua totalidade pelos membros do grupo, com duração entre 45 minutos a 1 hora e 30 minutos, e abordaram dois aspectos de grande relevância para o trabalho.

O primeiro aspecto diz respeito à obtenção de contribuições voltadas ao aprimoramento da publicação como, por exemplo, possibilidade de hierarquização de temas e questões, ou a necessidade de inclusão de novos temas.

O segundo aspecto está relacionado à coleta de contribuições que levem a uma melhor apropriação da Publicação CEPAM pelos Municípios, ou seja, o que fazer para que o instrumento se torne efetivo e passe a fazer parte da realidade dos Municípios.

Dentro deste contexto, foram entrevistados nove especialistas com ampla experiência na realização de diagnósticos municipais, planejamento e avaliação de políticas públicas.

Buscou-se selecionar indivíduos com formação e trajetórias distintas em instituições produtoras de conhecimento e produtoras/avaliadoras de políticas públicas como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Fundação SEADE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – EAESP/FGV, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - SAGI/MDS, Plano Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas – NEPP/UNICAMP. Os especialistas entrevistados constam da tabela a seguir:

Quadro 3.2.1 – Especialistas entrevistados

Entrevistado	Instituição
Cibele Franzese	Secretária Adjunta de Planejamento do Estado de São Paulo.
Francisco Humberto Vignoli	Ex-Secretário municipal de Finanças de Santo André/SP e Diadema/SP e Especialista em Finanças Públicas.
Francisco Rózsia Funcia	Ex-Secretário de Finanças de Ribeirão Pires/SP, Especialista em Finanças e Saúde Pública e Membro do Conselho Nacional de Saúde.
Letícia Arthuzo	Pesquisadora do Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP da FGV.
Luiz Henrique	Ex-Presidente do IPEA.
Paulo Jannuzzi	Secretário da SAGI/MDS e professor da escola IBGE e ENAP.
Pedro Paulo Branco	Ex-Diretor da Fundação SEADE.
Rodrigo Coelho	Pesquisador do NEPP/UNICAMP.
Rossela Rosseto	Coordenadora executiva do Plano Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e especialista em planos diretores locais.

Fonte: elaboração própria

3.3 Aspectos metodológicos da pesquisa qualitativa com prefeitos

Por meio da aplicação de questionário estruturado (disponibilizado no Apêndice II), esta etapa tem a finalidade de levantar, por meio de entrevistas aplicadas a um conjunto de prefeitos com mandato vigente, informações necessárias ao entendimento e teste das hipóteses definidas para este estudo. A definição da amostra da pesquisa se deu em dois momentos.

Em um primeiro momento foi realizada pesquisa nos canais governamentais e partidários de modo a identificar a existência de eventos regionais onde um conjunto relativamente grande de Prefeitos estivessem reunidos em um só local, facilitando assim o aspecto logístico da pesquisa.

Nesse contexto, identificou-se a existência de um evento para assinatura de convênios entre os Municípios e o Governo do Estado de São Paulo a ser realizado no Palácio dos Bandeirantes, no dia 04 de junho de 2012.

Na sequência procurou-se contatar representantes da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, responsável pela organização do evento, de modo a avaliar a possibilidade de acompanhar o evento com o intuito de realização da pesquisa objeto desse estudo. Foi obtido contato com a Sra. Ivani Vicentini, servidora da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de São Paulo, que prontamente se disponibilizou a permitir o acesso ao evento e disponibilizou a lista dos Prefeitos participantes do mesmo.

A partir de então, em um segundo momento, a seleção desses prefeitos envolveu prioritariamente três aspectos, a saber:

- ❖ Buscou-se selecionar prefeitos cujos Municípios têm população inferior a 50 mil habitantes;
- ❖ A partir desse universo, buscou-se distribuir a amostra em Municípios com população que vai desde 2 mil até 44 mil habitantes, de modo a poder identificar variações de percepções entre Municípios dentro do próprio foco do estudo;
- ❖ Por fim, buscou-se selecionar os Municípios a serem entrevistados segundo as Regiões de Governo definidas pela Fundação SEADE, de modo a contemplar o maior número de Regiões de Governo possível, visando, também, identificar características específicas e mitigar qualquer tipo de

vício de amostra em função da concentração das entrevistas em apenas uma região.

A aplicação dos questionários se deu através de entrevistas presenciais realizadas com os prefeitos selecionados, conduzidas individualmente pelos membros do grupo, com duração entre 45 minutos a 1 hora e 30 minutos e abordaram seis dimensões de levantamento para posterior análise, a saber:

- ❖ **Dimensão 1:** Perfil do Prefeito: tem por objetivo identificar aspectos relacionados ao perfil pessoal e profissional do prefeito que eventualmente poderiam influenciar a realização ou não de Diagnósticos Municipais;
- ❖ **Dimensão 2:** Valor atribuído a Diagnósticos Municipais - DM²: tem por objetivo identificar se o caminho do Diagnóstico é utilizado pelo prefeito para o planejamento de suas políticas públicas;
- ❖ **Dimensão 3:** Conhecimento sobre o CEPAM e Diagnóstico Municipal: tem por objetivo identificar prioritariamente a relação existente entre os Municípios e o CEPAM e, conseqüentemente, com a publicação Diagnóstico Municipal;
- ❖ **Dimensão 4:** Utilização de Diagnósticos Municipais: caso o prefeito aponte experiências prévias com a utilização de metodologias de Diagnóstico Municipal do CEPAM (“Publicação CEPAM”) ou outras, tem por objetivo identificar como isto se deu dentro do Município, dificuldades e desafios relacionados;
- ❖ **Dimensão 5:** Não Utilização de Diagnósticos Municipais: caso o prefeito demonstre não ter utilizado nenhuma metodologia de Diagnóstico Municipal, tem por objetivo identificar os principais motivos pelos quais o prefeito não se fez valer de diagnósticos, como também o que o leva a tomar as principais decisões quanto à formulação de suas políticas públicas; e
- ❖ **Dimensão 6:** Apropriação do Diagnóstico pelos Gestores Municipais: tem por objetivo identificar aspectos que possam contribuir, como também dificultar o trabalho dos Municípios voltados à apropriação do Diagnóstico, ou seja, torná-lo parte essencial à gestão municipal e tomada de decisão.

Os prefeitos entrevistados foram os seguintes:

² Definiu-se Diagnóstico Municipal como conjunto de informações que permitem a identificação prévia dos problemas do Município, de modo a auxiliar o planejamento da gestão.

Quadro 3.3.1 – Relação de prefeitos entrevistados

Município	Prefeito	Região Administrativa (*)	Região de Governo (*)	População do Município (**)
Brodowski	Alfredo Amador Tonello	Região Administrativa de Ribeirão Preto	Região de Governo de Ribeirão Preto	21.107
Capela do Alto	Marcelo Soares da Silva	Região Administrativa de Sorocaba	Região de Governo de Itapetininga	17.532
Dois Córregos	Luiz Antonio Nais	Região Administrativa de Bauru	Região de Governo de Jaú	24.761
General Salgado	Mauro Gilberto Fantini	Região Administrativa de Araçatuba	Região de Governo de Araçatuba	10.669
Guaimbê	Valdir Achilles	Região Administrativa de Bauru	Região de Governo de Jaú	5.425
Guararapes	Edenilson de Almeida	Região Administrativa de Araçatuba	Região de Governo de Araçatuba	30.597
Junqueirópolis	Osmar Pinatto	Região Administrativa de Presidente Prudente	Região de Governo de Dracena	18.726
Nova Canaã Paulista	Silvano César Moreira	Região Administrativa de São José do Rio Preto	Região de Governo de Jales	2.114
Novo Horizonte	Antonio Vila Real Torres	Região Administrativa de São José do Rio Preto	Região de Governo de Catanduba	36.593
Pedra Bela	José Ronaldo Leme	Região Administrativa de Campinas	Região de Governo de Bragança Paulista	5.780
Pedranópolis	José Roberto Martins	Região Administrativa de São José do Rio Preto	Região de Governo de Fernandópolis	2.558
Pedregulho	Dirceu Polo	Região Administrativa de Franca	Região de Governo de Franca	15.700
Queluz	José Celso Bueno	Região Administrativa de São José dos Campos	Região de Governo de Cruzeiro	11.309
Rancharia	Alberto César Centeio de Araujo	Região Administrativa de Presidente Prudente	Região de Governo de Presidente Prudente	28.804

Município	Prefeito	Região Administrativa (*)	Região de Governo (*)	População do Município (**)
Ribeirão Bonito	Paulo Antonio Gobato Veiga	Região Administrativa Central	Região de Governo de São Carlos	12.135
Salmourão	José Luis Rocha Peres	Região Administrativa de Presidente Prudente	Região de Governo de Adamantina	4.818
Santa Cruz do Rio Pardo	Maura Soares Romualdo Macieirinha	Região Administrativa de Marília	Região de Governo de Ourinhos	43.921
São José da Bela Vista	José Bennedito de Fatima Barcelos	Região Administrativa de Franca	Região de Governo de Franca	6.511
Sud Mennucci	Celso Torquato Junqueira Franco	Região Administrativa de Araçatuba	Região de Governo de Andradina	7.435
Tapiratiba	João Carlos de Oliveira	Região Administrativa de Campinas	Região de Governo de São João da Boa Vista	12.737
Tupi Paulista	João Carlos Feracini	Região Administrativa de Presidente Prudente	Região de Governo de Dracena	14.269
Vera Cruz	Renata Zompero Dias Devito	Região Administrativa de Marília	Região de Governo de Marília	10.769

Fonte: elaboração própria

Notas: (*) Fonte: Fundação SEADE (**) Fonte: IBGE

4. DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS

4.1 Diagnóstico e políticas públicas

4.1.1 Utilização de diagnósticos para o planejamento e formulação de políticas

O uso de indicadores e do conhecimento estruturado da realidade pelo gestor assume um papel importante em todo o ciclo de políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Conceituar um objeto tão complexo como um indicador não é tarefa fácil, assim optou-se em não apresentar apenas uma definição, mas buscar na bibliografia especializada algumas definições consideradas interessantes para fins deste trabalho.

O primeira delas refere-se ao utilizado pelas Nações Unidas em documento publicado em 1988. Segundo esta definição, indicadores sociais prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (NAÇÕES UNIDAS, 1988).

Outra definição aponta que a principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (CARLEY, 1985; MILES, 1985).

Para Januzzi (2001), no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático.

Os conceitos apresentados não se diferem entre si, mas se complementam, mostrando que os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade.

O uso mais intenso dos indicadores aplicados para políticas públicas da maneira que conhecemos hoje surge a partir do segundo pós-guerra com a formação do *welfare state* nos países capitalistas desenvolvidos. Mas foi durante as décadas de 60 e 70 que a utilização dos indicadores foi disseminada mais amplamente entre os gestores públicos.

De fato, na década de 70, observou-se o *boom* dos indicadores demográficos e socioeconômicos a partir de vários organismos mundiais e regionais, tais como: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Posteriormente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (JANUZZI, 2001).

No campo internacional, o cálculo do Produto Interno Bruto *per capita*³ elaborado pelo economista inglês Richard Stone tornou-se referência mundial ao possibilitar medir e comparar o desenvolvimento econômico entre diferentes países e regiões. Outra abordagem internacional que se tornou referência mundial foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen. Esse índice, disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi capaz de relacionar indicadores socioeconômicos (renda, longevidade e educação), permitindo compará-los entre diversos países.

Esse movimento de criação de novas medidas e uso de indicadores também ocorreu nos países da América Latina. No Brasil, o principal órgão responsável pela disseminação de informação foi e continua sendo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na década de 70, o IBGE elaborou a publicação sobre indicadores sociais que apontava crescimento da desigualdade social.

Mas foi com a Constituição de 1988 que os indicadores passaram a ser uma demanda não só do governo federal, mas, sim, das esferas estaduais e municipais. Isso se dá em razão da descentralização das políticas públicas, sendo os Municípios implementadores das ações.

³ O PIB *per capita* é a soma de todos os bens e serviços de determinada região dividida pelo seu respectivo número de habitantes.

Ao observar o que a Constituição de 1988 tem a contribuir sobre esse ponto de vista, destacam-se os seguintes aspectos: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988: 14). “O Brasil é um dos únicos estados federais a incluir os Municípios como membros permanentes, até mesmo com autonomia legislativa e tributária definidas pela Constituição (artigos 29 e 30)” (COSTA, 2007: 215).

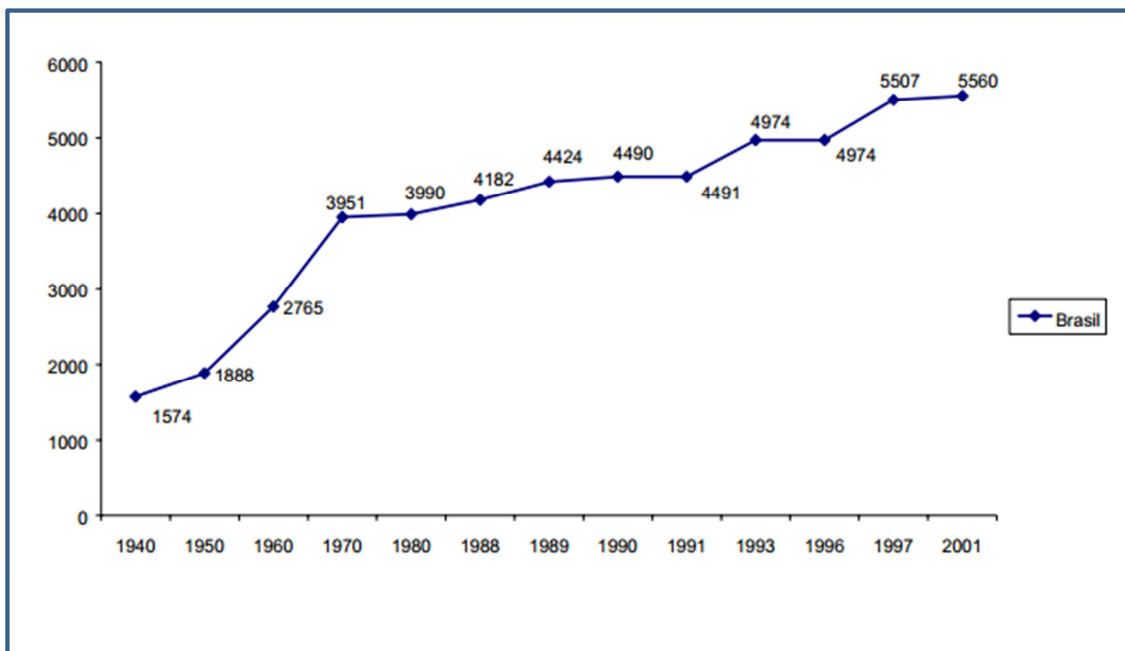
Portanto, pode-se dizer que pensar em diagnósticos e uso de indicadores na realidade do federalismo brasileiro é algo bastante complexo, até porque estamos falando da União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5,5 mil Municípios distribuídos em um país com dimensões continentais. Se por um lado esse arranjo institucional pode ser considerado como essencial para a garantia da estabilidade do Estado, como defendido por Marta Arretche (2006), por outro lado, do ponto de vista da organização de políticas públicas, de forma equânime e uniforme em todo o território nacional, referido arranjo remete a uma tarefa de grande complexidade, tanto do ponto de vista da organização política quanto do ponto de vista da gestão organizacional.

Este fato também pode estar associado, como diz Arretche (2006:127) “em função da reconhecida desigual capacidade de oferta de serviços entre as unidades da federação, derivada de sua desigual capacidade de gasto”. Essa desigualdade é agravada pela falta de pessoal qualificado, especialmente nos menores Municípios, para gerir com eficiência e eficácia as políticas públicas. Somado a isto, devemos considerar que o Brasil tem 4,5 mil Municípios, ou seja, 81,56% do total com até 30 mil habitantes⁴ e que são estes Municípios que apresentam as maiores carências, e teremos a real dimensão do problema.

Esse modelo federativo do Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, transferiu boa parte das responsabilidades pela implantação de políticas públicas aos Municípios. Em paralelo a isso, no mesmo período, como pode ser observado no gráfico abaixo, o total de Municípios no Brasil saltou de 4,2 mil em 1988 para 5,6 mil em 2001, sendo que o montante total de recursos para distribuição aos Municípios pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) permaneceu o mesmo, o que os leva a dispor de montante cada vez menor de recursos.

⁴ Ver a respeito em “Censos Demográficos e Contagem da População” – IBGE, 2009.

Gráfico 4.1.1.1 – Evolução quantitativa dos Municípios no Brasil



Fonte: SIMÕES, 2004.

Neste contexto, a implantação das políticas públicas pela Constituição de 1988 gerou mudanças no comportamento do gestor público, que passou a fazer uso de indicadores para monitorar os resultados de suas ações. Somados a isso, os indicadores também passaram a ser usados nos Planos Plurianuais e Planos Diretores – também pelas Organizações Não Governamentais, pela sociedade civil organizada e pelos conselhos para o controle social e avaliação de programas.

Partindo da taxonomia proposta por Jannuzzi (2001) podemos agrupar os indicadores por meio de quatro grupos classificatórios. A primeira forma refere-se à classificação dos indicadores segundo a *área temática* de referência, tais como saúde, educação, trabalho, segurança etc.

A segunda classificação divide os indicadores entre *objetivos* e *subjetivos*. Os indicadores objetivos, construídos a partir de estatísticas disponíveis, referem-se a dados da realidade, como é o caso das taxas de evasão escolar, taxa de homicídio, taxas de emprego/desemprego etc. Já os indicadores subjetivos baseiam-se na percepção de um determinado grupo social acerca de um tema proposto, tais como pesquisas sobre qualidade de vida.

Os indicadores também podem ser classificados entre *analíticos* e *sintéticos*. Neste caso a diferenciação entre os tipos de indicador se dá a partir das dimensões que pretendem medir. Os indicadores analíticos são empregados na análise de questões específicas, tais como a taxa de mortalidade infantil. Já os indicadores sintéticos propõem a observação da realidade social a partir da combinação de um conjunto de medidas em um único indicador, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como exemplo dessa tipificação.

Por fim, os indicadores podem ser classificados como de insumo, processo, resultado e impacto, conforme definição a seguir:

- *Indicadores de Insumo*: medem a alocação dos mais variados recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) na execução de políticas sociais. Ex.: orçamento de determinada área ou quantidade de médicos.
- *Indicadores de Processo*: traduzem o esforço dispendido na execução de um programa público. Ex: número de consultas de pré-natal e o número de consultas nos seis primeiros meses de vida da criança.
- *Indicadores de Resultado*: utilizados com o objetivo de medir a eficácia do cumprimento das metas de programas. Ex: diminuição da taxa de morbidade por doenças sexualmente transmissíveis.
- *Indicadores de Impacto*: Estes procuram medir os efeitos decorrentes da implantação de programas públicos. Ex: aumento da expectativa de vida da população.

Os gestores públicos podem contar com o auxílio de instituições para que tenham condições de incorporar uma metodologia e sistemática voltada ao planejamento com o apoio de ferramentas estruturadas de diagnóstico e planejamento. Nesse sentido, algumas instituições foram além de disponibilizar pesquisas socioeconômicas e criaram instrumentos e manuais preocupados em subsidiar a tarefa dos gestores públicos de encontrar as informações disponibilizadas, sugerir as fontes de dados e criar indicadores capazes de diagnosticar os problemas das localidades e propor soluções públicas adequadas.

Ao atuar nessa linha, a publicação *Indicadores Sociais no Brasil* tornou-se referência ao apresentar aspectos conceituais sobre o significado, construção, critérios de classificação e propriedades e uso dos indicadores sociais nas políticas públicas. Criada em 2001, a publicação também apresenta as principais fontes de dados, relatórios

sociais, *sites* e inventário de alguns indicadores sociais, explicitando suas características, potencialidades e limitações (JANNUZZI, 2001).

Em 2002, a Rede Interagencial de Informações para a Saúde – Ripsa, instituída por iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da Organização Pan-Americana da Saúde elaborou uma publicação *Indicadores e Dados Básicos para a Saúde – IDB*. A publicação se destina a orientar os gestores públicos e profissionais da área a construírem indicadores a partir de bases de dados e pesquisas de âmbito nacional, cobrindo diversos aspectos da saúde no país. O instrumento aborda conceitos gerais que fundamentam o uso de indicadores na análise da situação de saúde, assim como uma matriz de indicadores que sistematizam elementos essenciais para compreensão do significado de 120 indicadores de 30 fontes de informação, entre demográficos, socioeconômicos, de mortalidade, de morbidade e fatores de risco, de recursos e de cobertura (REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE, 2005).

De forma participativa, a Fundação Getúlio Vargas foi convidada pela empresa Alcoa a construir indicadores para a cidade de Juruti/PA por meio de um processo que garantisse a participação da sociedade local e desenvolvimento de metodologia para a definição de monitoramento territorial. Iniciada em 2007, os resultados da publicação chamada *Indicadores de Juruti* permitiram gerar uma série de indicadores para orientar as políticas públicas municipais e de outras esferas, os investimentos financeiros na região e alimentar espaços públicos de articulação política (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2011).

Em 2008, na busca de subsidiar as novas administrações municipais recém-empossadas, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM estabeleceu uma parceria com o Instituto de Economia da Universidade de Campinas para elaborar uma publicação nomeada *Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia*. A publicação teve a finalidade de fornecer aos prefeitos condições de obter as informações básicas necessárias à consecução de seu planejamento municipal nas seguintes áreas: economia, finanças públicas, mercado de trabalho, educação, saúde, assistência social, infraestrutura, habitação, saneamento básico, meio ambiente, e segurança pública.

Por fim, a equipe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também se preocupou com a questão ao lançar a publicação *Indicadores de programas*:

Guia Metodológico em 2010. Seu conteúdo apresenta e sugere aos órgãos e demais interessados um guia sobre indicadores, contendo uma síntese conceitual e metodologia de construção de indicadores de desempenho de programas relacionados ao Plano Plurianual - PPA, no intuito de auxiliar gestores e dirigentes na compreensão e escolha de medidas que de fato expressem os resultados esperados (BRASIL, 2010).

Todas as instituições que participaram das experiências expostas buscaram auxiliar os gestores públicos a atravessar a tendência imediatista do cotidiano administrativo, estabelecendo uma conexão entre as atividades de curto prazo e ações planejadas para o desenvolvimento do território. Todos esses instrumentos apresentavam boa aceitação nas esferas federais, estaduais e em municípios maiores - mais estruturados no que se refere à lógica do planejamento -, mas a maioria deles ainda era pouco utilizada na realidade dos pequenos municípios.

4.1.2 A Publicação CEPAM

A publicação do CEPAM “Construindo o Diagnóstico Municipal: uma metodologia” foi elaborada em 2008 com a finalidade de oferecer aos prefeitos recém-empossados e suas equipes de governo algumas diretrizes e sugestões para orientar o período inicial do mandato municipal (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA; UNICAMP, 2008).

Construído em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP, o instrumento foi estruturado com a expectativa de apresentar contribuição aos gestores municipais em início de gestão.

Estruturado em onze áreas temáticas, inicialmente, o documento procura apresentar ao leitor uma visão macro da situação do País e perspectivas futuras, distribuídas em tendências socioeconômicas brasileiras nas quais o CEPAM procurou traçar um cenário atualizado, apontando para expectativas futuras, a partir da evolução de tendências. A partir daí, passou a apresentar os fatores influenciadores dessas tendências.

Da mesma forma, considerações foram trazidas a efeito de aspectos econômicos, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), o aumento da demanda interna e os respectivos impactos desse crescimento especialmente para a melhoria das finanças públicas do País, com a elevação da arrecadação.

Considerações gerais também foram feitas em relação ao mercado de trabalho, especialmente falando a respeito do expressivo aumento do emprego formal, da elevação do salário mínimo, recuperação dos rendimentos de categorias com salários defasados, entre outros fatores.

Por fim, nessa contextualização nacional, o CEPAM trouxe ao instrumento a visão geral naquele momento de todas as outras áreas temáticas da publicação, ou seja, habitação, infraestrutura, saneamento, meio ambiente e segurança pública.

Trazendo a dinâmica da publicação para a realidade do Estado de São Paulo, o CEPAM passou a tecer importantes considerações acerca de todas as áreas, no contexto local, de modo a situar cada uma das áreas regionalmente, da mesma forma como foi feito no aspecto nacional. Com isso, buscou-se situar o gestor público recém-empossado, primeiramente, na situação do País e, em segundo lugar, com a mesma importância, acerca da situação do Estado de São Paulo, ambas em linhas bem gerais, porém, com o importante foco de contextualizar o gestor público na situação atual do País e do Estado, mas, especialmente, traçando em linhas gerais as perspectivas futuras.

Ao analisar cada uma das onze áreas temáticas da publicação, percebeu-se a grande preocupação do CEPAM em contextualizar cada uma delas, trazendo, inclusive, *highlights* em relação às grandes tendências nacionais e estaduais para o tema. Em seguida, a publicação passa a tecer comentários acerca do significado e da importância de cada questão estratégica abordada, de modo a orientar o gestor na sua análise. Vejamos um exemplo:

As taxas de natalidade e mortalidade, ao lado da fecundidade, são componentes essenciais na caracterização da dinâmica populacional; por meio delas podem-se avaliar as tendências de seu crescimento futuro; também são muito importantes no diagnóstico de saúde do Município (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA; UNICAMP, 2008: 18).

Ainda para cada uma das onze áreas que compõem a publicação, traz-se para o gestor um conjunto de questões estratégicas com as respectivas fontes de dados secundários para coleta das mesmas. Estas questões serão objeto de análise e comentários no capítulo 5.

Por fim, ao final do capítulo de cada um dos temas, a publicação apresenta um exemplo de diagnóstico, considerando a coleta dos dados por meio das fontes apresentadas para cada uma das questões, com uma análise simplificada a partir do

cruzamento dos indicadores coletados com a contextualização do início do capítulo. No exemplo da publicação, apresentaram-se dados relativos ao Município de Birigui, da Região de Governo de Araçatuba.

O que se percebeu, a partir desse exemplo de diagnóstico, é a recomendação do CEPAM quanto à necessidade de comparabilidade dos dados do Município. Na publicação, a recomendação é de que essa comparação seja feita com a Região de Governo da qual o Município faz parte e com o Estado de São Paulo de maneira mais geral. Além disso, para essa análise, em algumas das áreas, o CEPAM consolidou as questões dentro de cada tema em blocos para facilitar a análise e interpretação dos dados.

4.2 Resultados da análise sobre a Publicação CEPAM

A análise que se segue foi feita com base na aplicação integral da Publicação CEPAM, conforme metodologia proposta, para o Município de Sud Menucci.

Tal metodologia compreende a utilização de dois materiais:

- ❖ Publicação impressa que conceitua resumidamente cada uma das 11 áreas propostas, introduz as principais questões que embasam um diagnóstico para cada área e apresenta um exemplo de diagnóstico para algumas dessas questões;
- ❖ Arquivo em formato *Excel* com uma planilha para cada uma das áreas, com todas as questões e a indicação de fontes de dados para cada uma das questões.

Para cada uma das áreas, portanto, foi feita uma leitura inicial da publicação impressa, depois foi preenchida integralmente a planilha *Excel*, coletados todos os dados disponíveis para Sud Menucci, analisados todos os campos, questões, fontes e *links* propostos. Após o preenchimento das planilhas em *Excel*, voltou-se à publicação impressa para uma checagem das análises e aferições feitas para cada área.

As áreas propostas pela Publicação CEPAM são: Demografia; Economia; Finanças Públicas; Mercado de Trabalho; Educação; Saúde; Assistência e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Habitação e Saneamento Básico; Meio Ambiente; e Segurança Pública.

Os resultados desta aplicação em Sud Menucci serão apresentados neste capítulo de maneira consolidada, isto é, referindo-se a questões que envolvam o

instrumento como um todo, e, no apêndice 3 deste trabalho, apresenta-se o diagnóstico individualizado para cada uma das 11 áreas visitadas pelo grupo.

4.2.1 Atualização dos *Links* da publicação

Como acima mencionado, a publicação está apresentada em um material impresso acerca das 11 áreas e uma planilha *Excel* com o conjunto de questões a serem respondidas com os respectivos *links* para pesquisa por meio de sítios na *internet*. Ocorre que, ao se trabalhar com planilha *Excel* como instrumento de apoio à publicação, na busca de apoiar e facilitar o trabalho dos Municípios, infelizmente, o que se constatou foi que este aspecto mais dificultou os trabalhos que facilitou especialmente, pois remete a um conjunto extremamente extenso de caminhos para a obtenção de dados, em fontes externas, cuja atualização destes não se dá, pela publicação, de modo frequente, ou seja, durante a realização deste beta-teste, constatou-se que um número relevante dos *links* estava desatualizado, como pode ser observado na tabela 4.2.1.1 abaixo:

Tabela 4.2.1.1 – *Links* para obtenção dos dados desatualizados, por área

Área	<i>Links</i> desatualizados (%)
Demografia	15,4
Economia	87,5
Finanças Públicas	20,0
Mercado de Trabalho	76,5
Educação	38,1
Saúde	21,9
Assistência e Desenvolvimento Social	34,1
Infraestrutura	31,2
Habitação e Saneamento Básico	75,7
Meio Ambiente	61,5
Segurança Pública	0

Fonte: elaboração própria

4.2.2 Breve análise das áreas temáticas

Um segundo aspecto a ser considerado, sempre olhando para os gestores de pequenos Municípios até 50 mil habitantes, foi o conjunto das áreas temáticas e sua efetiva relevância para esse público.

Nessas 11 áreas temáticas, estão misturados temas que são de forte responsabilidade e gestão municipal (demografia, finanças públicas, mercado de trabalho, educação, saúde, assistência e desenvolvimento social) com outras áreas cuja atuação municipal e influência no processo se dá muito mais por meio de negociações regionais e/ou com outros níveis de governo que de política pública municipal (economia, habitação e saneamento básico, meio ambiente e segurança pública).

Em nenhuma hipótese se quer dizer que determinada área não é importante e não deve ser objeto de análise em um amplo Diagnóstico Municipal. Contudo, o que se notou, especialmente a partir das entrevistas com os prefeitos, cujo detalhe poderá ser visto no capítulo 4.4, é que esses Municípios, alvos da publicação, não dispõem de infraestrutura adequada para a realização de diagnóstico nos moldes deste do CEPAM, especialmente em relação à estrutura de pessoal capacitado a prover em um tempo razoável um conjunto extenso de indicadores para cada uma das 11 áreas apresentadas.

Nesse contexto, uma possibilidade importante a ser considerada é a priorização de algumas áreas que devam ser analisadas por todos os Municípios e a recomendação de que as outras áreas sejam tratadas, porém, focadas na realidade local de cada Município. Sendo assim, Municípios predominantemente rurais poderiam focar sua análise em determinadas áreas, enquanto, por sua vez, Municípios com características mais urbanas, ou, também, Municípios dormitórios poderiam focar suas atenções em outras áreas.

4.2.3 Complexidade para obtenção dos dados

Outro aspecto importante e que está diretamente relacionado com o acima apresentado foi a complexidade envolvida para a obtenção dos dados necessários à resposta do conjunto de questões propostas pela publicação. Aqui se evidencia ainda mais a complexidade do instrumento e, conseqüentemente, a dificuldade de sua utilização por parte dos pequenos Municípios.

Para a realização do diagnóstico das 11 áreas propostas pelo CEPAM, existe um conjunto de 247 questões, a ser obtido por meio de pesquisa com dados secundários

disponíveis em 71 instituições diferentes, por meio de 453 caminhos distintos para a obtenção dos dados, como pode ser observado na tabela 4.2.3.1 a seguir:

Tabela 4.2.3.1 - Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal

Área	Instituições para Pesquisa	Questões para Investigação	Caminhos para Obtenção dos Dados
Demografia	3	9	13
Economia	8	10	22
Finanças Públicas	2	10	10
Mercado de Trabalho	4	11	19
Educação	4	41	70
Saúde	7	25	46
Assistência e Desenvolvimento Social	14	34	69
Infraestrutura	8	40	70
Habitação e Saneamento Básico	8	43	99
Meio Ambiente	8	9	19
Segurança Pública	5	15	16
Total	71	247	453

Fonte: elaboração própria

Em linhas gerais, pode-se destacar que esse amplo conjunto de questões diverge conceitualmente com o próprio título do instrumento: “Construindo o Diagnóstico Municipal – uma Metodologia: perguntas estratégicas sobre as principais áreas da administração que o gestor deve fazer”. Logo, conclui-se que 247 questões é um número extremamente alto para responder “questões estratégicas”.

Por outro lado, não podemos deixar de considerar a complexidade que é a gestão municipal. Contudo, mesmo assumindo isso como verdade, o conjunto de questões precisa ser consideravelmente inferior, de modo a tornar o instrumento exequível para os pequenos Municípios e, especialmente, fazer com que o instrumento torne-se parte da cultura municipal, isto é, seja efetivamente incorporado pelo Município.

Nesse contexto, algumas áreas merecem destaque especial em função do grande conjunto de questões existentes, ou seja, Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Infraestrutura e Habitação e Saneamento Básico.

A área de Educação foi subdividida na publicação em População em Geral, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Apoio ao Educando e Gestão da Educação.

Analisando estes grandes temas da área de Educação propostos pela Publicação CEPAM, algumas considerações são importantes: (i) a relevância de se analisar em um primeiro momento todos esses grandes temas *vis-à-vis* a necessidade de uma análise focada nos temas principais da educação para os pequenos Municípios, ou seja, Educação infantil e ensino fundamental; (ii) revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas questões de caráter estritamente relevantes e estratégicas.

A área da Saúde, por sua vez, está subdividida em Informações Gerais, Morbidade e Mortalidade, Vigilância em Saúde e Gestão. Da mesma forma, analisando esses grandes temas da saúde, algumas considerações são importantes: (i) revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas questões de caráter estritamente relevantes e estratégicas e/ou hierarquizá-las segundo uma ordem de prioridade de leitura; (ii) sentiu-se a necessidade de inserção de novas questões que valorizem os indicadores do Pacto pela Saúde de 2006.

O Pacto pela Saúde trata-se de um conjunto de reformas institucionais pactuado entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) do Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão. Por meio de indicadores, o Pacto reforça no SUS o movimento da gestão pública por resultados, estabelece um conjunto de compromissos sanitários considerados prioritários, pactuado de forma tripartite, a ser implementado pelos entes federados.

A área de Assistência e Desenvolvimento Social é subdividida em Situação de Pobreza e Exclusão Social, Crianças, Adolescentes e Jovens, Idosos, Pessoas com Deficiência, Outros Beneficiários, Segurança Alimentar, Gestão da Política de Assistência e Desenvolvimento Social. No contexto desta área, alguns aspectos precisam ser considerados, a saber: (i) procura responder determinadas questões como % de pobres e % de indígenas apenas com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano

no Brasil, elaborado pelo PNUD – publicação de 2003 com dados de 2000 – ou seja, totalmente desatualizada e que pode apresentar um reflexo diferente da realidade do Município; (ii) apresenta questões abordadas, discutidas e de responsabilidade de outras áreas, como estimativa de oferecimento de merenda escolar; (iii) considerando a realidade dos pequenos Municípios, traz um conjunto de grandes temas que necessariamente precisam ser tratados de forma hierarquizada e priorizada; (iv) revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas questões de caráter estritamente relevante e estratégico, e/ou hierarquizá-las segundo uma ordem de prioridade de leitura e considerar a inclusão de outras questões relevantes não abordadas pelo instrumento, entre elas questões relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria lançado em 2011, que objetiva melhorar as condições de vida das pessoas em situação de extrema pobreza por meio de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. São indicadores desse tipo a quantidade da população em extrema pobreza total (famílias renda per capita familiar de até R\$ 70,00), no meio urbano e rural – levando em conta que o Plano possui diferentes estratégias no campo e nas cidades.

A área de Infraestrutura, por sua vez, está distribuída em Transporte, Energia Elétrica, Telecomunicações e Esporte e Lazer. Primeiramente, é importante destacar que, no nosso entendimento, a alocação de Esporte e Lazer em Infraestrutura não está adequada, pois se trata de um tema voltado ao desenvolvimento social e cultural dos Municípios, assim, não podendo ser tratado apenas considerando os espaços físicos para a prática de atividades esportivas e de lazer.

Além disso, alguns aspectos precisam ser considerados, a saber: (i) os grandes temas, energia elétrica e telecomunicações, referem-se a serviços prestados por instituições privadas e em alguns casos estaduais ou federais. Assim, deve-se avaliar a relevância da sua manutenção na publicação, e, ainda, a completa revisão das questões, de modo que sejam abordadas apenas questões relacionadas à Prefeitura como instituição; (ii) considerando o tamanho e a realidade dos pequenos Municípios, constata-se que a área de transporte está muito superdimensionada, com um conjunto enorme de questões, muitas delas de baixa relevância para o universo dos pequenos Municípios. As questões apresentadas estão muito mais relacionadas aos grandes e médios Municípios que aos pequenos; (iii) revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas questões de caráter estritamente relevantes e

estratégicas; (iv) por fim, há de se destacar que o transporte escolar não está relacionado com transporte, mas, sim, com a educação.

Por fim, a área de Habitação e Saneamento Básico trata em uma mesma área de dois temas bastante distintos entre si; necessita de visita a um amplo conjunto de instituições para a obtenção dos dados: Ministério das Cidades, CETESB, Secretaria Municipal de Habitação ou Planejamento/Obras, Operadora local de saneamento, Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, Fundação SEADE, IBGE, além de departamentos da própria Prefeitura.

Na área da habitação, deve-se considerar a possibilidade de trabalhar com número menor ainda de questões, porém, focadas nas reais necessidades do Município, especialmente aquelas relacionadas à obtenção de recursos para financiamento de eventuais projetos habitacionais.

Por outro lado, no que diz respeito ao Saneamento Básico, este está subdividido em Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos e Drenagem e Manejo de Águas Pluviais.

Focados na área de Saneamento Básico, alguns aspectos são levados a efeito, a saber: (i) revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas de caráter estritamente relevantes e estratégicas, com foco especificamente na realidade dos pequenos Municípios. Notou-se que existem várias questões que estão focadas na realidade de grandes Municípios; (ii) a revisão do conjunto de fontes de dados existentes, de modo a simplificá-las, visando facilitar a sua utilização; (iii) A possibilidade de priorização dos grandes temas da área de saneamento de modo a permitir uma análise focada na realidade dos pequenos Municípios.

4.2.4 Obtenção das Respostas às Questões

Por outro lado, os questionamentos apresentados acima devem ser observados também em relação à complexidade para a obtenção das respostas, que pode ser medida considerando-se os 453 caminhos diferentes para a obtenção dos dados. Não por acaso, as áreas que merecem destaque são as mesmas apresentadas acima em relação ao conjunto de questões para investigação, ou seja, Educação com 70 caminhos, Saúde com 46 caminhos, Assistência e Desenvolvimento Social com 69 caminhos, Infraestrutura com 70 caminhos e, por fim, Habitação e Saneamento Básico com 99 caminhos.

Uma das maneiras de tornar o instrumento exequível pelos pequenos Municípios encontra-se na simplicidade e facilidade de utilização. Consequentemente, isso remete a uma necessidade prioritária da revisão das questões e dos caminhos e das fontes para a obtenção das respostas.

Percebeu-se, durante este beta-teste, que, para um conjunto relativamente grande de questões, são oferecidas mais de uma fonte e, consequentemente, caminhos para a obtenção das respostas.

Além de complicar a utilização da Publicação CEPAM, há que se considerar que a existência de mais de uma fonte de dados para a mesma questão pode gerar um fator complicador a mais para o gestor público, pois, na imensa maioria das vezes, o que se constatou é que as fontes diferentes para a mesma questão ou apresentam resultados diferentes, pois utilizam metodologias diferentes, ou estão com sua base de dados ancorada em anos diferentes.

Assim, deve-se procurar trabalhar com apenas uma fonte de dados para cada questão, especialmente aquela que permita a obtenção de dados necessários à comparabilidade entre o Município e a Região de Governo.

Isto também pode estar diretamente relacionado com a qualidade da formulação das perguntas que compõem o Diagnóstico. Percebeu-se ao longo da realização deste beta-teste que um conjunto relativamente grande de questões está formulado em desacordo com os dados disponíveis.

Assim, para a obtenção da resposta, faz-se necessária a realização de cruzamento de dados, o que mais uma vez influencia de forma negativa a utilização do instrumento, pois o torna ainda mais complexo.

Pode-se considerar que boa parte dessa situação está relacionada com a forma como a questão está construída, ou seja, o indicador pede números absolutos, enquanto as fontes de dados disponíveis não os apresentam dessa forma, ou vice-versa. Isto os remete à necessidade de construção de perguntas claras, objetivas, diretas e que sejam construídas a partir da análise dos dados disponíveis.

4.2.5 A comparabilidade

Outro aspecto relevante da publicação do CEPAM está na adequada proposta pela busca da comparabilidade entre o Município e a Região de Governo e o Estado. Contudo, esta comparabilidade deve necessariamente estar relacionada à simplicidade com que os indicadores são produzidos.

A possibilidade de comparação do desempenho do município com outras regiões de referência mostrou-se interessante. A sugestão do Diagnóstico do CEPAM é de que esta comparação seja feita com o Estado de São Paulo e com a Região de Governo onde o município está inserido. Em 34,9% das fontes indicadas foi possível comparações com a Unidade Federativa. No entanto, apenas em 13,2% dos casos, estas comparações foram possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação Seade - uma vez que as demais fontes não permitem, de forma direta, a realização desta comparação sem a realização de complexa manipulação dos dados.

Sobre as comparações com a Região de Governo, é muito provável que as coordenações regionais do Estado de São Paulo possam exercer importante papel no controle e acompanhamento dos dados regionais, agregados e desagregados por Município, como também permitir a sua socialização por todos os Municípios da região.

Ainda, há que se considerar que a produção de determinados indicadores não pode apresentar um custo alto para a Prefeitura, nem tampouco a necessidade de grande alocação de pessoal, em função de sua escassez, do ponto de vista quantitativo e qualitativo apontados tanto pelos prefeitos, quando das entrevistas realizadas, quanto pelos especialistas que também foram ouvidos.

Nesse sentido, a tabela 4.2.5.1 abaixo apresenta o resultado desse levantamento de dados para o conjunto de questões que compõem as 11 áreas objeto da publicação do CEPAM, em que estão apresentadas por área as possibilidades de comparação, tanto com a Região de Governo quanto com o Estado de São Paulo.

Tabela 4.2.5.1 – Possibilidade de comparação com Região de Governo e com o Estado de São Paulo – por fonte

Área	Região de Governo		Estado de São Paulo	
	Sim	Não	Sim	Não
Demografia	10	03	13	00
Economia	08	14	08	14
Finanças Públicas	00	10	06	04
Mercado de Trabalho	03	16	14	05
Educação	07	63	36	34
Saúde	05	41	24	22
Assistência e Desenvolvimento Social	09	60	38	31
Infraestrutura	04	66	05	65
Habitação e Saneamento Básico	10	89	10	89
Meio Ambiente	01	18	01	18
Segurança Pública	03	13	03	13
Total	60	393	158	295

Fonte: elaboração própria

4.2.6 Avaliação das questões e fontes

Finalmente, dois tópicos objeto de análise nesse beta-teste merecem destaque. O primeiro diz respeito à avaliação quanto à necessidade de reformulação da questão por fonte, baseado especialmente na possibilidade de resposta como formulado, como também em uma melhor qualificação da pergunta. A tabela 4.2.6.1 abaixo apresenta esses resultados para todas as áreas objeto do estudo.

Tabela 4.2.6.1 – Necessidade de reformulação da pergunta – por fonte

Área	Sim	Não
Demografia	01	12
Economia	04	18
Finanças Públicas	00	10
Mercado de Trabalho	02	17
Educação	37	33
Saúde	08	38
Assistência e Desenvolvimento Social	17	52
Infraestrutura	01	69
Habitação e Saneamento Básico	18	81
Meio Ambiente	01	18
Segurança Pública	02	14
Total	91	362

Fonte: elaboração própria

Como se pode perceber a partir dos resultados da tabela acima, recomenda-se que em 91 dos casos as questões sejam reformuladas para atender a determinadas fontes, o que equivale a 20%.

Por outro lado, 80% das questões atendem às características dos dados disponíveis nas respectivas fontes. Contudo, considera-se relativamente alto o percentual de 20% para reformulação das questões.

O segundo aspecto, que também se aborda na análise desse beta-teste, está relacionado ao conjunto de questões que a partir das análises realizadas não devem ser mantidas, pelos seguintes motivos: (i) os dados disponíveis na fonte estão muito desatualizados (ex. Atlas do Desenvolvimento Humano, publicado em 2003 com dados de 2000); (ii) necessidades de cruzamentos complexos ou sugestões de estimativas imprecisas; e (iii) existência de fontes em que a obtenção dos dados se dá de forma muito mais fácil e com dados extremamente atualizados. Exemplo disso está na área de Finanças Públicas, pois, em função de questões legais, para atender ao ou por exigência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou pelo portal da transparência, em todas as Prefeituras, como também aquelas de pequeno porte, a área de finanças do Município detém o maior conjunto de informações da administração pública municipal e, ainda, informações quase que em tempo real, que podem ser utilizadas para o

monitoramento das ações de governo. A tabela 4.2.6.2 apresenta essas recomendações por área temática da publicação do CEPAM.

Tabela 4.2.6.2 – A fonte deve ser mantida?

Área	Sim	Não
Demografia	11	02
Economia	20	02
Finanças Públicas	06	04
Mercado de Trabalho	15	04
Educação	53	17
Saúde	39	07
Assistência e Desenvolvimento Social	48	21
Infraestrutura	63	07
Habitação e Saneamento Básico	71	28
Meio Ambiente	14	05
Segurança Pública	14	02
Total	354	99

Fonte: elaboração própria

Como se pode perceber a partir dos resultados da tabela acima, recomenda-se que em 99 dos casos as fontes não sejam mantidas para atender a determinadas questões, o que equivale a 21,8%.

Por outro lado, 78,2% das fontes atendem às características dos dados disponíveis nas respectivas questões. Contudo, considera-se relativamente alto o percentual de 21,8% para exclusão das fontes.

4.3 Resultados da pesquisa qualitativa com especialistas

Este capítulo apresenta os resultados da etapa qualitativa das entrevistas com especialistas em diagnósticos municipais. A pesquisa buscou entender a percepção desses profissionais a respeito do processo de decisão nas Prefeituras de pequenos Municípios, assim como o processo da utilização, dificuldades e recomendações em torno de instrumentos que abordem o conhecimento estruturado da realidade.

4.3.1 O processo de tomada de decisão nos pequenos Municípios

Entre os objetivos da investigação estava entender como se dava o processo de decisão a respeito dos caminhos e rumos das políticas públicas adotadas nos Municípios de pequeno porte.

Conforme se verificará mais detalhadamente adiante, as opiniões emitidas pelos entrevistados apontaram para um processo de decisão influenciado pelos seguintes aspectos:

- ❖ Conhecimento vivenciado da realidade;
- ❖ Compromissos assumidos durante a campanha eleitoral;
- ❖ Pressões e emergências do cotidiano;
- ❖ Dependência de recursos provenientes de outras esferas de governo.

Conhecimento vivenciado da realidade

Na percepção da totalidade dos entrevistados, as decisões são fortemente influenciadas pelo conhecimento vivenciado da realidade – em contraposição ao conhecimento estruturado da realidade. Isso significa dizer que atributos pessoais como a intuição baseada na vivência individual do prefeito influenciam nesse processo. Como relatam os especialistas a seguir:

Diagnosticar e identificar os problemas em Municípios pequenos é mais simples. O prefeito e os gestores percorrem o território e identificam as demandas.

Existe o princípio de que o prefeito conhece a cidade, conhece os moradores, não havendo a necessidade de usar dados coletados pelo IBGE e que não estão desagregados pelos bairros da cidade.

Alguns entrevistados avaliaram que os possíveis riscos gerados pelas decisões influenciadas pelo conhecimento vivenciado da realidade são minimizados em pequenos Municípios – ao compará-los com os de médio e grande porte. Isso porque a dimensão dos problemas nessas cidades comporta uma abordagem menos estruturada. Em Municípios de maior porte, a compreensão dos problemas assume aspectos de complexo entendimento, sendo necessário o uso de instrumentos para obtenção de um conhecimento mais estruturado da realidade, tornando-se necessário que a burocracia

pública assuma um caráter mais técnico para lidar com as informações e realizar diagnósticos.

Plano de governo e compromissos de campanha

Parte dos especialistas mencionou que o momento que antecede a posse do prefeito também estimula suas decisões a respeito da formulação das políticas públicas a serem materializadas no Município. Isso significa dizer que os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral com apoiadores, grupos de interesse, financiadores e com os próprios eleitores canalizam parte do processo decisório futuro. Assim como apontado pelos especialistas:

A dinâmica social, econômica e de grupos de interesses condiciona a administração pública local.

Parte da agenda é formulada na campanha eleitoral. São compromissos de campanha que o prefeito assume com apoiadores, financiadores e grupos relevantes na disputa eleitoral.

Emergências e pressões do cotidiano

Os especialistas consultados referiram-se a eventos adversos, situações de emergência e pressões do cotidiano como aspectos cujos gestores municipais têm de lidar ao longo do processo decisório.

Esses eventos adversos (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos etc.) muitas vezes fogem da tradição e dos métodos de planejamento municipal e passam a ser incorporados na agenda de maneira repentina.

Além disso, as decisões sem planejamento não circulam necessariamente em torno apenas de fenômenos naturais, mas também podem estar relacionadas a pressões cotidianas levantadas pela opinião pública (mobilizações, greves, escândalos na mídia, artigos críticos etc.). Em alguns casos, os prefeitos realizam um esforço de solucionar estes problemas que expõem a imagem de sua gestão, mesmo estes não sendo prioritários.

Dependência de recursos provenientes de outras esferas de governo

De acordo com a totalidade dos entrevistados, os gestores locais possuem características predominantes que circunscrevem seu espaço de manobra e o que vão fazer. Sua autonomia com recursos próprios captados no âmbito local e por tributos locais é baixa.

Nesse sentido, a agenda dos Municípios pequenos está definida fora dos Municípios, que, dependentes de transferências governamentais, veem parte dos próprios recursos provenientes de tributos municipais se transformando em contrapartidas de parcerias com outras esferas de governo. Isso resulta em redução da autonomia dos pequenos Municípios para tomar decisões sobre o rumo das políticas públicas locais. Como relatam os entrevistados:

A tomada de decisão está associada às diretrizes dos programas federais e com a política nacional. As políticas são feitas de cima para baixo, e os Municípios influenciam pouco.

Os Municípios vivem encapsulados entre vários dilemas. Não possuem excedente de receitas para suprir todas as necessidades que têm em suas agendas de obrigações.

Recursos condicionam e determinam o que o prefeito faz, e não há planejamento prévio antecedendo, não existem prática e cultura de uso de diagnósticos.

4.3.2 Utilização e valor atribuído aos diagnósticos municipais

De forma geral, existe um consenso entre os especialistas consultados a respeito do valor e uso de diagnósticos pelos pequenos Municípios. As opiniões coletadas indicam que a realização de diagnósticos é pouco valorizada e utilizada para subsidiar o planejamento de localidades menores. Segundo os especialistas abordados:

Os dados nem sempre são usados para tomar decisão.

Não existe uma tradição de planejamento. Só pensam no imediato.

Os prefeitos governam de forma arbitrária sobre o pouco recurso livre (sem planejamento), e não existe penalização de mau uso de recursos públicos.

Não há condicionalidades para que os gastos provenientes de tributos municipais (referência somente aos recursos municipais) estejam

submetidos a ações desenhadas a partir de diagnóstico e submetidos a critérios racionais de melhor escolha – salvo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao explorar mais essas constatações, observa-se que, apesar de baixa valorização, merece destaque a utilização de diagnósticos – no formato de um conjunto de informações e indicadores a respeito da realidade local – quando o propósito dos pequenos Municípios é acessar recursos de outras esferas.

Conforme já abordado, as cidades menores são bastante dependentes de transferências governamentais, sendo parcela significativa de sua agenda pautada pela política nacional. A necessidade de realizar diagnósticos municipais para identificar os problemas está atrelada a atender às demandas solicitadas pelos editais e projetos realizados em parcerias, e não para voos autônomos.

Alguns dos especialistas entrevistados destacam:

No caso brasileiro, o principal indutor de políticas – ou da estruturação da política – é o governo federal. As áreas mais estruturadas são saúde, educação e assistência social, que possuem política nacional. Dificilmente existem nesses Municípios secretarias de esporte e cultura onde a política pública não foi organizada através de sistemas como SUS e SUAS.

Na assistência social, tem uma série de regras para estruturação de equipamentos e serviços de acordo com o porte do Município, que pode receber recursos do governo federal. Os Municípios se preocupam em organizar estes serviços para atender às diretrizes e acessar recursos.

[...] Os dados e indicadores são usados pelos Municípios para captar recursos de outras esferas.

[...] São Municípios dependentes e, nesta medida, são condicionados pelas condicionalidades indicadas pelas transferências às quais eles dependem.

Neste sentido, o governo federal assume o papel de principal indutor da estruturação de políticas na experiência brasileira. Assim, as equipes de gestores municipais têm de ser capazes de elaborar determinados diagnósticos municipais para acessar os recursos federais e estaduais, sendo condicionados ao mínimo de planejamento e compreensão do problema. Posteriormente, ao acessar os recursos, o

corpo técnico municipal é condicionado a se apropriar das gestões das responsabilidades, tais como as prestações de contas dos recursos.

Para a maior parte dos especialistas consultados, esse desenho assume um papel positivo na elaboração de diagnósticos pelas equipes municipais, mesmo esse processo sendo construído de cima para baixo (política *Top Down*). As condicionalidades federais e estaduais permitiram que os Municípios criassem alguma cultura local e adquirissem alguma capacidade de entendimento das questões locais e do conhecimento técnico-científico para lidar com organização de dados a partir de dados secundários ou registros administrativos.

Segundo os especialistas, esse movimento mudou o padrão médio de gestão local em relação a períodos anteriores. Os prefeitos e as suas equipes estão mais qualificados, e a realização de diagnósticos está sendo mais valorizada, porque o processo de planejamento está cada vez mais complexo e técnico.

A exigência do governo federal é indutora de um processo de planejamento. De fazer os Municípios começarem a pensar. No momento que o governo federal, para acessar recursos, exige que se façam estudos, análises e diagnósticos – essas coisas são feitas. Para ter recurso, isso começa a acontecer. Isso gera um processo virtuoso.

Hoje, uso de informações, racionalidade, diagnóstico e avaliação são usados, porque existe transferência de recursos que os Municípios não podem negar, uma vez que existem demandas sociais muito fortes, que fazem com que os gestores locais sejam obrigados a ganhar intimidade com dados e diagnósticos.

4.3.3 As dificuldades encontradas pelos pequenos Municípios na utilização de diagnósticos

O baixo desenvolvimento institucional do quadro de funcionários municipais é indicado como a principal dificuldade para o uso de diagnósticos para o planejamento. Ao mesmo tempo em que as políticas federais e estaduais são indutoras do conhecimento estruturado da realidade, ao estabelecer parcerias com os Municípios, percebe-se que os incentivos dessas esferas para capacitação técnica dos funcionários locais são insuficientes.

Por sua vez, esse escasso desenvolvimento institucional impede que o Município se aprofunde na realização de diagnósticos para planejar e ser mais proativo

na solução de seus problemas, ficando muitas vezes preso às soluções federais e pouco estimulado à inovação. Como enfatizam os especialistas:

[O Município] não possui burocracia técnica formada e acostumada a lidar com dados.

O problema é estrutural. Os Municípios não têm estrutura administrativa e institucional para o planejamento e a implementação de políticas.

Alguns especialistas também consideram haver pouco diálogo entre as equipes municipais. Eles mencionam que muitas vezes existem funcionários qualificados e sensibilizados para lidar com informações e indicadores em determinadas áreas, mas, por falta de conversas transversais e/ou resistência ao trabalho conjunto, esse conhecimento não é potencializado para todos os setores da gestão.

Existe baixo diálogo entre as equipes, dificuldade de pessoas nas áreas que saibam mexer com números. Também tem o problema de conversas transversais entre gestores. Equipes técnicas de gestores possuem resistência do trabalho conjunto.

Algumas formações possuem aversão aos números (psicólogos, pedagogos etc.) e desunião com áreas que mexem com dados (secretaria de finanças).

Aos serem indagados sobre o formato e a disponibilidade das informações pelas instituições produtoras de dados (IBGE, Fundação SEADE etc.), notam-se algumas divergências entre os especialistas.

Para alguns, existem dados secundários em abundância e disponibilizados em formatos adequados (tabuladores, dados georreferenciados etc.) para acesso dos funcionários, que, uma vez capacitados, poderiam utilizá-los para aprimorar as políticas locais.

Produtores de dados elaboram informações suficientes para que estes gestores deem um salto na gestão. Existem bastante dados.

Os produtores (referência às instituições produtoras de informações) produzem dados de forma satisfatória (...) o problema está nos gestores que não possuem a cultura de usar os dados. Existe subutilização dos dados. É possível que qualquer funcionário minimamente treinado possa acessar diversos dados.

Para outros especialistas, os dados secundários disponibilizados pelas instituições não espelham a realidade das localidades, pois são agregados demais. Ainda foram apontadas dificuldades de obtenção e escolha das fontes dos dados secundários.

Segundo eles, as informações de registros administrativos coletados pela própria Prefeitura poderiam ser uma alternativa de obtenção de dados, mas precisam ser trabalhados, digitalizados e estruturados, uma vez que não estão organizados para elaboração de diagnósticos municipais. Como destacam os especialistas:

Dados dialogam muito pouco com a realidade do Município. São dados secundários muitas vezes coletados com a mesma metodologia para todo o Brasil, muitas vezes não são desagregados da forma que os gestores gostariam e entendem o Município.

Alguns Municípios pequenos possuem apenas dois setores censitários. Moradores não se veem na realidade colocada pelos dados secundários.

São muitas dificuldades para o gestor: onde achar a informação? Como escolher entre as várias fontes? Qual a mais adequada? Às vezes, para o mesmo dado, possuem-se metodologias diferentes.

Por fim, um conjunto menor de especialistas aborda a possibilidade de o não uso de diagnósticos estar associado à exposição da gestão municipal. Isso ocorre, porque em alguns casos o processo decisório não passa necessariamente pelo critério técnico – mas por outros aspectos já discutidos neste capítulo –, assim, realizar diagnósticos e torná-los públicos podem criar uma situação de fragilidade e/ou discordância na sociedade sobre a estratégia utilizada por determinada gestão para solucionar os problemas da cidade.

Fazer diagnósticos e torná-los públicos podem criar uma relação com a sociedade. A partir daí, a sociedade pode ter sua interpretação dos dados e achar que a opção e estratégia feita pelo poder público não são as melhores.

Usar dados e indicadores também significa monitorar e avaliar os gestores. Os gestores possuem resistência em usar dados, porque é uma forma de mostrar suas fragilidades.

4.3.4 Contribuições para apropriação e uso dos diagnósticos pelos pequenos

Municípios

Os especialistas entrevistados foram convidados a mencionar recomendações para maior apropriação dos diagnósticos pelos gestores de cidades menores, e a maioria delas pode ser agrupada em cinco grandes recomendações:

- ❖ Estreitamento das relações entre instituições produtoras de dados e gestores de pequenos Municípios;
- ❖ Desenvolvimento institucional do quadro de gestores;
- ❖ Motivação prática;
- ❖ Diagnósticos participativos;
- ❖ Instâncias regionais vistas como ambientes favoráveis.

Com relação à necessidade de maior estreitamento das relações entre as instituições produtoras de dados e os pequenos Municípios, alguns especialistas dizem que tem de haver pelo lado dos produtores e disseminadores de dados uma maior sensibilidade de compreensão da realidade dos gestores de pequenos Municípios, já que estes gestores constituem-se um grupo de usuários importante, que inclusive deveria justificar a existência dessas instituições.

Desta forma, algumas visões indicam que o desafio não circula apenas em expandir a cultura de uso de dados para os gestores, mas de elevar o esforço dos produtores e disseminadores de dados em saber direcionar produtos adequados a esse grupo de usuários.

Outra necessidade, a elevação do nível de desenvolvimento institucional, por meio de capacitações do quadro de funcionários dos pequenos Municípios, foi indicada pela totalidade dos entrevistados como o principal formato para aumentar a apropriação das informações e seu uso no planejamento da gestão pública. Isso fica evidenciado na contribuição de um dos especialistas quando ele afirma que “os produtores de dados não se dispõem a realizar capacitações para esse público, para mostrar a esse potencial usuário. Não adianta fazer tabela e sistema benfeito, tem de dizer para que aquilo serve”.

Ao emitirem suas opiniões, percebe-se, também, nas falas dos especialistas, que disseminação de dados e estímulos à absorção de diagnósticos devem estar associados a motivações práticas do cotidiano dos gestores. De acordo com essa percepção, uma motivação relevante para o uso de diagnósticos municipais são as

políticas públicas federais e estaduais. Assim, seria interessante que diagnósticos ou manuais de como fazê-los abordassem temas e indicadores contidos nas etapas de acesso e implementação dessas políticas, de programas e projetos indutores.

Com relação à forma como se constroem os diagnósticos, os entrevistados acreditam que parcela significativa dos gestores de cidades menores enxerga certo distanciamento entre os resultados obtidos a partir de dados secundários e sua percepção da realidade. Levando isso em conta, alguns especialistas recomendam que diagnósticos sejam elaborados de forma participativa e com envolvimento de técnicos, gestores e da sociedade. Desta forma, o conhecimento técnico proveniente de dados secundários pode ser complementado e qualificado pelo conhecimento vivenciado dos moradores das localidades a serem diagnosticadas.

De forma adicional, os defensores do diagnóstico participativo extrapolam a ideia de utilização apenas pelas equipes de funcionários públicos, fundamentando-se na crença de que o processo de construção de indicadores e o acompanhamento das transformações socioeconômicas e ambientais de uma determinada localidade estimulam a reflexão coletiva sobre a realidade, promovendo um ambiente de aprendizado que favorece o empoderamento humano e social e instrumentaliza o planejamento das intuições privadas e públicas (FUNDAÇÃO GETULIO VRGAS/GVCes, 2011).

Uma última contribuição importante oriunda da análise feita pelos especialistas relaciona-se a instâncias regionais vistas como ambientes favoráveis. As associações intermunicipais e os consórcios regionais foram apontados como espaços de interlocução que poderiam oferecer alguma indução para o planejamento e, por consequência, ao uso de diagnósticos e seus instrumentos. Essas instâncias regionais geralmente são pautadas por alguma lógica de planejamento, tornando-se um ambiente favorável para pensar políticas articuladas e estimular os gestores a pensarem em lógicas menos imediatistas de administração pública.

4.3.5 Contribuições para o desenho de diagnóstico

Ao serem provocados a sugerir aspectos que comporiam um instrumento para elaborar um diagnóstico mais atrativo para cidades de menor porte, os especialistas indicaram:

- ❖ Formatos e abordagens envolvendo características regionais;
- ❖ Comparações temporais e territoriais;
- ❖ Sistemas informatizados unificados;
- ❖ Disponibilização e disseminação das informações via *web* e de forma interativa;
- ❖ Hierarquização de questões importantes.

De acordo com os especialistas, a maioria das publicações e dos sistemas de disseminação de dados não fornece análises regionais. Existe uma abundância de análises a respeito do Brasil e das Unidades Federativas, nas quais os gestores municipais não reconhecem a realidade local em que estão inseridos. Seria recomendável que as instituições produtoras e disseminadoras de dados elaborassem sistemas e publicações que fossem regionalizados, tais como para cada Região Administrativa e de Governo. A existência de anuários e periódicos regionais poderia estimular maior contato dos gestores com os dados.

Outra contribuição coletada foi que instrumentos que possam auxiliar na realização de diagnósticos indiquem possibilidade de comparação sobre a evolução histórica das informações e dos indicadores selecionados, assim como comparações do Município estudado com outras localidades. A primeira permitiria observar a evolução de determinado indicador e seu monitoramento futuro, enquanto a segunda poderia auxiliar na priorização de políticas públicas a serem adotadas.

Outra estratégia mencionada refere-se à unificação das informações disponibilizadas pelos diversos órgãos, por instituições e *sites* em um único sistema informatizado ou portal de informações, em que os dados mais relevantes para o gestor público fossem depositados de forma unificada com objetivo de evitar os conhecidos “passeios” em busca de dados.

Ao mesmo tempo, todos os consultados reconhecem os avanços da tecnologia da informação e da comunicação para disseminação de dados nas duas últimas décadas, assim como o uso de técnicas de georreferenciamento e espacialização das informações. Neste contexto, as sugestões dos entrevistados caminham sempre no sentido da disponibilização das informações via *web* com uso de tabuladores, gráficos e mapas interativos, em contraposição a formatos estáticos como os de uma publicação impressa.

Com relação à aplicabilidade, apontam para a necessidade de uma hierarquização de questões segundo o grau de relevância. As impressões captadas nas falas dos entrevistados apontam que qualquer instrumento voltado a auxiliar o processo de elaboração de diagnósticos deve ser aplicável pelos seus usuários em potencial. Ou seja, os diagnósticos devem ser possíveis de elaboração pelo próprio Município, de acordo com a capacidade de sua burocracia.

Neste contexto, entende-se que os manuais para elaboração de diagnósticos merecem uma linguagem mais simplificada e direcionada à capacidade institucional dos pequenos Municípios, contendo um conjunto de indicadores – não precisam ser muitos – capazes de sintetizar as questões de interesse da administração pública.

De maneira unânime, ao serem provocados, os especialistas consultados foram favoráveis a modelos que levem em conta o grau de complexidade de construção do diagnóstico. Explicando melhor, seria desejável que as informações a serem levantadas para os diagnósticos incluíssem uma hierarquização de questões mais relevantes para a administração pública, possibilitando que os gestores possam caminhar em níveis de coleta de dados segundo temas com maior necessidade de aprofundamento.

Assim como os relatórios de pesquisa que possuem um resumo executivo, os manuais para elaboração de diagnóstico poderiam ter uma lógica semelhante, propondo um conjunto de indicadores indispensáveis para gestão pública e, num segundo momento, possibilitar, aprofundar e detalhar as áreas mais preocupantes dentro de uma hierarquia baseada nos problemas mais sensíveis da realidade local.

4.4 Resultados da pesquisa qualitativa com prefeitos

4.4.1 A realidade dos pequenos Municípios: processo de tomada de decisão e diagnóstico

Quando se trata do universo dos pequenos Municípios – até 50 mil habitantes – observa-se que o processo de tomada de decisão do executivo municipal e a formação da agenda das políticas públicas locais possuem respaldo apenas parcial na realização de um Diagnóstico Municipal, entendido como um conjunto de informações

que permitem a identificação prévia dos problemas do Município em cada área, de modo a auxiliar o planejamento da gestão.

As decisões são tomadas mais de acordo com a análise da demanda da população, aliada ao mapeamento das condições financeiras das Prefeituras. Esta seria a lógica geral do processo de tomada de decisão tanto entre os Municípios que realizam algum tipo de Diagnóstico Municipal, como entre aqueles que não o fazem.

Dentre o universo de prefeitos entrevistados pela pesquisa temos a seguinte distribuição:

Tabela 4.4.1.1 – Utilização de Diagnóstico Municipal

Diagnóstico Municipal	Prefeitos	%
Utilizou	11	50,0%
Não utilizou	11	50,0%
Total	22	100,0%

Fonte: elaboração própria

Sendo relevante ressaltar que dois dos 11 prefeitos que não utilizam o Diagnóstico Municipal não consideram necessário, tampouco relevante, a realização de tal processo. Observa-se que são Municípios entre 5 mil e 11 mil habitantes, com estruturas administrativas locais formadas por departamentos ou coordenadorias.

Além da demanda da população, pode-se apontar outro fator preponderante na tomada de decisão pelo gestor municipal: a própria percepção do prefeito. A premissa, como ressalta um dos entrevistados, de que “é de conhecimento público as deficiências de uma cidade pequena” aparentemente gabarita o prefeito como definidor exclusivo das políticas públicas. A demanda dos munícipes por determinadas políticas e a percepção do chefe do executivo municipal, sejam de forma isolada ou em conjunto, abrangem todas as respostas fornecidas por prefeitos que não usaram Diagnóstico Municipal para as formas de tomada de decisão adotadas, ressalvada a disponibilidade financeira da Prefeitura.

Tabela 4.4.1.2 – Formas de tomada de decisão dos prefeitos que não usaram Diagnóstico Municipal

Tomada de decisão	Prefeitos	%
Por demanda dos munícipes	3	27,3
Por percepção do prefeito	2	18,2
Por demanda e percepção	6	54,5
Total	11	100,0

Fonte: elaboração própria

A avaliação sobre o processo de tomada de decisão, no caso daqueles Municípios que realizam, de alguma forma, um Diagnóstico Municipal, está intimamente relacionada ao entendimento e ao valor que os gestores dos executivos municipais dessas cidades atribuem a esse tipo de ação para a definição de seus planos de governo. O reflexo desses valores pode ser sentido nas associações de Municípios, em especial no levantamento, na apropriação e difusão de dados locais. A avaliação de parte dos gestores que realizaram algum tipo de diagnóstico é que o impacto das informações não se restringe aos limites do Município, alcançando, assim, toda a região em que está inserido.

4.4.2 Entendimento, utilização e valor atribuído ao Diagnóstico Municipal

A grande maioria dos prefeitos entrevistados considera relevante a realização de um Diagnóstico Municipal no início da gestão, mas, ao nos aprofundarmos no entendimento que eles têm sobre o que seria, como se definiria, um Diagnóstico Municipal e como ele deveria ser feito e aplicado pelo gestor local, percebe-se que a concepção que se tem é restrita a duas dimensões: situação/execução orçamentária e conhecimento da realidade do Município, definida como sendo um retrato das necessidades da população – “o que a população quer”.

Tabela 4.4.2.1 – Relevância do Diagnóstico Municipal

Motivo para relevância do DM	Citações	%
Execução do Orçamento	4	20,0
Conhecimento do Município	10	50,0
Tomada de Decisão	6	30,0
Total de citações	20	100,0

Fonte: elaboração própria

Em grande parte das vezes, o Diagnóstico Municipal é entendido como instrumento para conhecer qual é a situação financeira do Município, muitas vezes igualando Diagnóstico Municipal a Diagnóstico Financeiro e, conseqüentemente, igualando monitoramento desse diagnóstico a monitoramento da execução orçamentária. Em outras, o levantamento de dados em determinada área serve simplesmente para prestação de contas a órgãos centrais de controle ou monitoramento, cuja transferência é obrigatória por lei.

O DM é “relevante porque é importante ter um orçamento preciso para poder administrar, planejamento é importante para a execução orçamentária [...] é importante se ter o mínimo de planejamento para não deixar dívida depois”, afirma um dos prefeitos entrevistados.

Nesta dimensão mais ligada ao orçamento e às finanças da Prefeitura, inclui-se um aspecto bastante presente no entendimento que os gestores do Poder Executivo local têm sobre a relevância de um diagnóstico, o da preparação de informações dos Municípios para a atração de recursos estaduais e federais. A limitação do que se pode arrecadar localmente para a composição do orçamento da Prefeitura é uma realidade dos pequenos Municípios, e, nesse sentido, as transferências estaduais/federais ou a captação de recursos via projetos de políticas públicas nacionais são uma elemento-chave de sobrevivência para esses pequenos Municípios. Frente a esse contexto, o Diagnóstico Municipal é visto de forma bastante utilitária, como uma necessidade básica para que se possam captar recursos para os caixas da Prefeitura e não necessariamente para se fazer um planejamento mais amplo sobre as ações ou prioridades para a gestão das políticas públicas no Município. Obviamente, as

informações e os indicadores coletados e organizados pelo Município acabam servindo como informação para a tomada de decisão em algumas áreas, mas esse não seria o objetivo principal do trabalho com os dados.

Outro entendimento muito presente sobre o que seria um Diagnóstico Municipal está ligado à dimensão “conhecer as demandas da população para se administrar o Município de acordo com elas”. Trata-se de uma dimensão mais imediatista e restrita às demandas e necessidades locais que a uma intenção de se ter uma visão mais ampla sobre o Município e, conseqüentemente, um planejamento de mais longo prazo.

O Diagnóstico Municipal é importante, porque norteia o administrador público, achamos que sabemos, mas não sabemos [...] um Diagnóstico Municipal é relevante em especial para um momento de transição e início de governo, essencial como forma de nortear e subsidiar as primeiras ações.

Saindo do entendimento e da conceituação que os prefeitos fazem sobre um Diagnóstico Municipal e partindo para a prática, para como as Prefeituras de Municípios pequenos realizam concretamente o trabalho com dados ou indicadores, percebe-se mais uma vez uma relação com as mesmas dimensões citadas anteriormente – finanças e necessidades da população.

Quando perguntados sobre como era feito de fato o trabalho de diagnóstico nos Municípios, os prefeitos identificaram algumas práticas bastante recorrentes dentre todos os entrevistados, seriam elas:

- ❖ levantamento de informações direcionando a solicitação de recursos para o Município oriundos de programas nacionais; e
- ❖ pesquisa de opinião pública periódica com a população realizada por empresa/consultoria privada, aliada à percepção do próprio prefeito, e de seus assessores, que em Municípios pequenos estão em contato direto com a população, verificando o que ela quer e precisa. “[...] o prefeito no dia a dia com a população, vamos vendo qual é a necessidade da população”.

Aproximadamente, 10% dos entrevistados apresentavam uma visão mais completa e estratégica sobre a realização de um Diagnóstico Municipal e apontavam que o trabalho com dados e informações do Município era constante, feito por meio de fontes secundárias e pesquisas de percepção com a população, e eram utilizados para a

definição de planos de governo de mais longo prazo. “Se não for feito um trabalho prévio, o efeito é zero. É importante que as pessoas da gestão entendam o que significa e para que pode servir um diagnóstico. [...] temos o desafio de transformar o Diagnóstico Municipal em instrumento de gestão”, destaca um dos entrevistados. Além disso, “esse planejamento tem de ser feito com a base e não apenas com o Executivo [...] um trabalho de forma participativa: o prefeito não é o único a saber tudo”, complementa o entrevistado.

Simplificação, priorização e descentralização

Outro aspecto importante identificado, a partir da observação da realidade do trabalho com dados e indicadores nos pequenos Municípios, é de que este trabalho só é viável e factível se for feito de forma simplificada, abarcando poucas áreas das políticas públicas e, se possível, concentrando-se nas áreas de finanças, educação e saúde, como prioridade, e nas áreas de habitação, limpeza urbana, geração de empregos e segurança pública num segundo momento.

À imensa maioria dos prefeitos entrevistados que afirmou realizar algum diagnóstico a prioridade era dada para as áreas de finanças, educação e saúde, passando pelas demais áreas quando possível. Mesmo os que não apresentavam nenhum tipo de trabalho, com dados ou indicadores para o Município prévio à tomada de decisão, afirmaram que se o fizessem a prioridade seria dada a essas mesmas três áreas.

Quando há necessidade de levantamento de dados, o trabalho é feito, em 59,1% dos casos, de forma descentralizada pela Prefeitura, em que cada secretaria/diretoria faz o seu levantamento de informações que depois é reportado ao prefeito para a tomada de decisão mais imediata sobre o que precisa ser feito, onde precisa alocar recursos. É possível dividir de forma igualitária as Prefeituras que possuem um departamento/diretoria/secretaria central para coleta e administração de dados e aquelas que terceirizam este tipo de atividade.

Tabela 4.4.2.2 – Forma de coleta de dados

Forma de coleta	Prefeituras	%
Centralizada	3	13,6
Descentralizada	13	59,1
Terceirizada	3	13,6
Não soube responder	3	13,6
Total	22	100,0

Fonte: elaboração própria

A descentralização na coleta das informações vai de encontro ao imediatismo das tomadas de decisões, pois os gestores entrevistados não chegaram a apresentar qualquer perspectiva de consolidação dessas informações. É possível compreender que a totalidade dos prefeitos que afirmaram possuir um mecanismo de coleta de dados descentralizado dificilmente será capaz de imprimir políticas públicas multissetoriais, estas muitas vezes de custosa e longa implementação.

4.4.3 Dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios e readequações necessárias para a realização de um Diagnóstico Municipal:

Dentre as principais dificuldades encontradas pelos Municípios na realização do Diagnóstico Municipal, ganha destaque a questão dos recursos, sejam eles humanos, estruturais ou financeiros. Mais de 52% dos que realizaram algum tipo de DM citaram esta dificuldade, percentual este que salta para 72% dentre as citações dos gestores que não chegaram a realizar um Diagnóstico Municipal.

Tabela 4.4.3.1 – Dificuldades na realização do Diagnóstico Municipal

Dificuldades Citadas	Utilizou DM		Não Utilizou DM		Totalizado	
Nenhuma	4	26,6%	1	5,9%	5	15,6%
Recursos Humanos (quantidade e qualidade)	4	26,6%	6	35,3%	10	31,2%
Desconfiança com a qualidade dos dados	3	20,0%	1	5,9%	4	12,5%
Falta de infraestrutura (TI e física)	4	26,6%	7	41,2%	11	34,4%
Falta de recursos financeiros	0	-	2	11,7%	2	6,3%
Total de citações	15	100%	17	100%	32	100%

Fonte: elaboração própria

Ao se apurar o total das citações, em mais de 15% dos casos não houve menção a nenhum tipo de dificuldade encontrada. Considerando o conjunto de respostas sobre Diagnóstico Municipal, é presumível que a falta de dificuldade encontrada está mais ligada ao desconhecimento do gestor municipal sobre o tema que a uma possível excelência na gestão de dados do Município.

Outro fator de destaque é quanto à desconfiança para com os dados apresentados. Se focarmos apenas dentre aqueles que realizaram o Diagnóstico Municipal, 20% das citações apontam falta de crédito com as informações de órgãos como a Fundação SEADE, sendo a principal crítica quanto à metodologia adotada na extração dos dados no Município. O IBGE também é lembrado pela demora na divulgação das informações para os Municípios. No momento em que os microdados começam a ser disponibilizados, a realidade local já sofreu alterações significativas.

Quando questionados quanto ao conhecimento de outra fonte para Diagnóstico Municipal, a grande maioria dos entrevistados afirmou desconhecer qualquer fonte, manual ou mecanismo para subsidiar a realização de diagnóstico.

Tabela 4.4.3.2 – Conhecimento acerca de outra fonte para a realização do Diagnóstico Municipal

Conhece outra fonte?	Prefeitos	%
Sim	9	40,9%
Não	13	59,1%
Total	22	100,0%

Fonte: elaboração própria

Dentre os gestores municipais que afirmaram conhecer outra fonte para o diagnóstico, é possível estabelecer um quadro com cinco grupos de citações, chamando a atenção o impacto do SEBRAE, com iniciativas como o Prêmio Prefeito Empreendedor nos pequenos Municípios. Junto da amostra de prefeitos abordada, o SEBRAE recebeu o mesmo número de citações que a Fundação SEADE, órgão específico a trabalhar com dados, e Secretarias de Estado do Governo de São Paulo, órgãos muitas vezes centralizadores de informações setoriais dos Municípios.

Tabela 4.4.3.3 – Citações de outras fontes para a realização de Diagnóstico Municipal

Outras fontes	Citações	%
IBGE	4	30,7%
SEADE	2	15,4%
Secretarias de Estado	2	15,4%
SEBRAE	2	15,4%
Instituições de Ensino	3	23,1%
Total de citações	13	100,0%

Fonte: elaboração própria

A percepção do gestor para qual seria a forma ideal de modelagem, apropriação e estrutura de um Diagnóstico Municipal é a mais variada possível. Muitas vezes, a posição adotada não possui respaldo com o tema Diagnóstico Municipal, todavia, de forma geral, na visão dos gestores, o diagnóstico deve:

- ❖ **Possuir uma base de dados já consolidados de forma eletrônica:** a percepção geral é a de que o diagnóstico deva ser feito por uma plataforma eletrônica, passível de acesso via *internet*. O debate sobre o tema se dá como esses dados serão alimentados: uma pequena parcela entende que a Prefeitura deveria inserir e manipular essas informações, ficando a cargo dela a responsabilidade sobre o mesmo; já a grande maioria dos gestores consultados entende não possuir capacidade, pessoal e orçamento para tal empreitada. Ao considerar que já existe um mínimo de levantamento de dados pelo Município, seja para solicitação de repasses de recursos do Estado e da União, seja para prestação de contas, um órgão, possivelmente o CEPAM, deveria agrupar, tabular e gerenciar estes dados, mantendo-os atualizados. É de se destacar para a questão que boa parte do que é solicitado aqui já é realizado pela Fundação SEADE, todavia não é utilizado, seja por desconhecimento, seja por desconfiança para com os dados;
- ❖ **Possuir uma versão impressa para consulta:** apesar de a grande maioria dos gestores não manifestar problemas com a comunicação via dados no Município, é relevante o número de entrevistados que considera muito importante um documento físico como guia para o diagnóstico. Não é razoável considerar que este documento contenha todos os dados de um Município, como seria numa plataforma *web*, o que leva a crer que a Publicação CEPAM seria algo próximo do imaginado por estes gestores;
- ❖ **Possibilitar a clara verificação das deficiências do Município:** praticamente a única unanimidade entre os gestores, o diagnóstico deve transparecer a situação real do Município, seja por meio de comparativo com outros, seja com a região em que está inserido. Os entrevistados não entraram no mérito de como deveria funcionar este mecanismo, mas é possível compreender da demanda o alto grau de dificuldade que o chefe do executivo municipal possui em averiguar as deficiências em sua cidade, mesmo com um pequeno número de habitantes;
- ❖ **Subsidiar a execução orçamentária do Município:** existe considerável preocupação com a execução orçamentária em pequenos Municípios. Seja por falta de capacitação, seja por desconhecimento, uma parcela dos gestores entrevistados tira o foco do Diagnóstico Municipal para com a implementação de políticas públicas ao vincular o instrumento à execução do orçamento como seu objetivo principal;

- ❖ **Possibilitar a manipulação e alimentação de forma descentralizada:** a possibilidade de manipular e alimentar um sistema de diagnóstico é levantada pela parcela de gestores que entende ser este um papel do Município. Neste contexto, essa alimentação deveria ocorrer de forma descentralizada, cada departamento/coordenadoria/secretaria gerenciando sua área específica, ficando a cargo do chefe do executivo a “auditoria” dessas informações e a priorização de políticas públicas;
- ❖ **Focar em segurança, saúde, educação, assistência e desenvolvimento:** o diagnóstico deve abranger todas as áreas de atuação do Município, todavia algumas deveriam receber destaque quando o foco são cidades com até 50 mil habitantes, são elas: assistência, educação, desenvolvimento, saúde e segurança. A necessidade de geração de empregos, aqui entendida como parte da área de desenvolvimento, foi ressaltada pelos gestores como se diagnóstico pudesse alertar o executivo municipal para mecanismos de expansão da oferta de vagas no Município;
- ❖ **Respeitar as particularidades de cada Município:** questão bastante levantada é a de que não adianta realizar um manual de Diagnóstico Municipal genérico, com o intuito de abarcar todos os Municípios. Esse diagnóstico deve considerar as particularidades de cada região, como urbanização, capacidade produtiva, dimensão, estrutura populacional entre outros fatores que distinguem um Município, ou até uma região, de outro;
- ❖ **Ser segmentado conforme o tamanho do Município:** ressaltando o ponto anterior, o destaque na particularização do diagnóstico deveria ser o número de habitantes de um Município. Se Municípios de cinco mil habitantes possuem particularidades distintas quando de regiões diferentes – interior e litoral, por exemplo – Municípios de 50 mil habitantes são de difícil comparação com cidades de cinco mil habitantes, mesmo dentro da própria região;
- ❖ **Considerar dados dos Municípios vizinhos para comparação:** os efeitos de uma política pública podem não se restringir a apenas um Município, fato que torna necessário o acompanhamento do diagnóstico de outras gestões;
- ❖ **Possibilitar o diagnóstico da região onde está inserido:** o impacto que uma determinada política pública, realizada por um Município, tem em sua região causa reflexos em todos os Municípios inseridos nela. Nesse ponto, é importante

salientar a importância dos consórcios de Municípios na geração e difusão de dados;

- ❖ **Ser de fácil apropriação tanto pelo gestor como pela população:** fator relevante dentre os obstáculos apresentados pelos gestores, um Diagnóstico Municipal é, em todos os sentidos, de difícil realização. Quando realizado, a capacidade de apropriação das informações e a sua transposição em políticas públicas são por muitas vezes parciais. O Diagnóstico Municipal deve ser completo, todavia simples, passível de controle social e avaliação das políticas implementadas;
- ❖ **Ser acompanhado por um processo de apoio metodológico/capacitação:** é forte a crítica dos gestores quanto à falta de capacitação do Estado e da União para com os Municípios na aplicação das mais diversas metodologias de gestão. A elaboração de um mecanismo que possibilite um Diagnóstico Municipal não tem relevância sem a capacitação apropriada da gestão municipal. Neste aspecto, a atuação do CEPAM para com os Municípios foi questionada de forma enfática por parte dos gestores entrevistados.

Como resultado final, é possível afirmar que boa parcela dos chefes dos executivos possui noções apenas superficiais do conceito de Diagnóstico Municipal, sua elaboração e aplicação. A base para essa afirmação pode ser extraída pela forma como, em geral, é feita a tomada de decisão, no número de entrevistados que afirmou realizar o Diagnóstico Municipal e que, entretanto, não conseguiu estabelecer o mínimo de comentários sobre o tema, e nas manifestações que resultaram nas doze considerações acima, sendo as de destaque aproveitadas de um número muito reduzido de gestores.

5. RECOMENDAÇÕES

Tendo como ponto de partida o esforço realizado pelas três pesquisas desenvolvidas neste trabalho, duas relacionadas a entrevistas feitas com prefeitos e especialistas e uma realizada por meio de análise aplicada da Publicação CEPAM, foi possível entender e identificar os principais gargalos e entraves que envolvem o uso de diagnósticos e formulação de políticas públicas em pequenos Municípios.

Assim, este capítulo tem a finalidade de sugerir um conjunto de recomendações para o CEPAM aprimorar a publicação “*Construindo o diagnóstico municipal uma metodologia*” e torná-la mais atrativa e adequada para os Municípios menores de 50 mil habitantes.

Em função da intenção do CEPAM em republicá-la para apoiar os novos Prefeitos que iniciarão mandato em 2013, excessão feita às recomendações que envolvem o desenvolvimento de sistemas, cuja ação deve ser considerada de médio a longo prazo em função dos prazos envolvidos na contratação e desenvolvimento, entende-se que todas as demais recomendações aqui apresentadas devem ser consideradas como questões prioritárias, de curto prazo.

Entende-se que a articulação deste conjunto de recomendações, exercerá papel essencial na mitigação dos principais gargalos identificados na publicação.

As mais de trinta entrevistas realizadas com prefeitos e especialistas apontaram uma série de especificidades que dificultam o uso de diagnósticos por administrações municipais menores. A partir do conteúdo das entrevistas, foram mapeados os temas considerados prioritários, que foram classificados em quatro áreas de intervenção e quatorze temas prioritários conforme o Quadro 5.1 a seguir.

Quadro 5.1 – Recomendações para o CEPAM: áreas de intervenção e temas prioritários

Áreas de Intervenção	Temas Prioritários
Formato da Publicação	<p>Temas, questões e fontes abordados na Publicação CEPAM</p> <p>Enfoque regional</p> <p>Disponibilização das fontes de informações baseadas em endereços eletrônicos de <i>sites</i></p> <p>Comparações territoriais</p> <p>Comparações temporais</p> <p>Uso de tecnologia da informação e comunicação</p>
Agenda das Políticas Públicas	<p>Atualização da Publicação CEPAM frente a novas políticas públicas estratégicas</p> <p>Compatibilidade de políticas indutoras com o conteúdo da Publicação CEPAM</p>
Desenvolvimento Institucional	<p>Capacitação dos funcionários e limitações orçamentárias</p> <p>Articulação entre o corpo técnico municipal</p>
Disseminação	<p>Relação entre instituições disseminadoras e produtoras de dados e gestores dos Municípios</p> <p>Diagnósticos participativos</p> <p>Comunicação e interlocução com os atores</p> <p>Instâncias regionais</p>

Fonte: elaboração própria

5.1 Entraves e recomendações segundo áreas de intervenção e temas prioritários

A partir dos entraves identificados durante o processo de coleta de informações, foram levantadas recomendações que têm como objetivo fundamental sugerir ao CEPAM aprimorar seu instrumento e subsidiar a elaboração de diagnósticos de maneira mais eficaz e eficiente, potencializando seu uso entre os gestores de pequenas Prefeituras.

Neste contexto, apresenta-se a seguir os principais entraves e as principais recomendações, entendidos como objetivos estratégicos para cada área de intervenção.

5.1.1 Formato da publicação: temas, questões e fontes abordados na Publicação CEPAM

Diagnóstico

Elevado conjunto de temas, questões e fontes abordados na Publicação CEPAM. Para elaboração completa do diagnóstico nas 11 áreas, foi preciso percorrer um conjunto de 247 questões, pesquisadas em 71 instituições diferentes, por meio de 453 caminhos.

Apesar de importantes, algumas dessas questões não são estritamente essenciais para a realidade dos pequenos Municípios, tais como informações sobre ensino superior, estabelecimentos e leitos hospitalares.

Entraves

- ❖ Apesar de aparentarem a possibilidade de abordagem mais diversificada, a elevada quantidade de informações assume uma função negativa na utilização do diagnóstico;
- ❖ Perda do foco das informações que devem ser priorizadas para a gestão;
- ❖ Desestímulo à elaboração do diagnóstico em Prefeituras com baixo desenvolvimento institucional.

Recomendações

- ❖ Redução e revisão do conjunto de questões existentes, de modo a manter apenas aquelas questões de caráter estritamente relevantes e estratégicas;
- ❖ Priorização de áreas mais relevantes (saúde, educação, assistência social, trabalho e finanças);
- ❖ Hierarquização das áreas: indicadores indispensáveis e possibilidade de aprofundamento para problemas mais sensíveis à realidade local em segundo momento.

5.1.2 Formato da publicação: enfoque regional

Diagnóstico

Predominantemente, as instruções para elaboração de diagnóstico que constam na Publicação CEPAM apontam para coleta com desagregação territorial municipal.

Entraves

Alguns temas extrapolam os limites dos Municípios e assumem um formato mais regionalizado, como, por exemplo, questões relacionadas a meio ambiente, à infraestrutura, entre outras.

Recomendações

Sugere-se que alguns dados sejam coletados também de maneira regional, principalmente para indicadores sobre temas como segurança, infraestrutura, meio ambiente e economia, para os quais a formulação de políticas públicas regionalizadas parece ser uma alternativa mais viável técnica e economicamente.

5.1.3 Formato da publicação: disponibilização das fontes de informações baseadas em endereços eletrônicos de *sites*

Diagnóstico

Predominância de fontes baseadas em endereços eletrônicos (*links*) desatualizados. A disponibilização de endereços eletrônicos para obtenção de

informações, de forma estática, não se mostrou uma boa solução ao longo do tempo. Apesar de esses *links* estarem atualizados em 2008, a realização do beta-teste apontou para algo em torno de 60% de desatualização para as 11 áreas.

Entraves

Dificuldades na aplicação do Diagnóstico Municipal sugerido pela Publicação CEPAM, resultando em desestímulo e muitos “passeios” por vários sítios, nem sempre bem-sucedidos, para os usuários chegarem aos resultados desejados.

Recomendações

Construir um sistema informatizado de acesso via *web*, cuja atualização esteja sob a responsabilidade do CEPAM, que unifique as informações disponibilizadas pelas diversas instituições produtoras e disseminadoras de dados, em que as informações mais relevantes para o gestor público sejam depositadas de forma unificada com objetivo de evitar possíveis “passeios” em busca de dados. Além disso, permitiria a manutenção da base de dados atualizada, como também a customização da amostra de acordo com a realidade local de cada Município.

5.1.4 Formato da publicação: comparações territoriais

Diagnóstico

Insuficiente viabilidade para comparações territoriais. A aplicação da publicação apontou dificuldades de comparações em 65,12% das questões em relação ao Estado de São Paulo e em 86,76% das questões em relação à Região de Governo.

Entraves

- ❖ Baixa viabilidade de comparações territorializadas;
- ❖ Dificuldade de escolha de áreas prioritárias de atuação da gestão com base em comparações regionais.
- ❖ Dificuldade de obter referências no Estado em relação à formulação das políticas públicas.

Recomendações

Construir um sistema informatizado de acesso via *web*, sob a responsabilidade do CEPAM, que unifique as informações disponibilizadas pelas diversas instituições produtoras e disseminadoras de dados, com possibilidade de comparações territorializadas, isto é, tal sistema deve ser desenvolvido de maneira que automaticamente os dados sejam consolidados por Região de Governo e por outros critérios de comparação que podem ser solicitados individualmente pelo usuário.

5.1.5 Formato da publicação: comparações temporais

Diagnóstico

Baixos, estímulo e orientações, para comparações temporais. Sentiu-se a necessidade de uma orientação de comparações ao longo do tempo, já que muitas vezes elas oferecem importantes reflexões sobre a condução de determinada política pública.

Entraves

- ❖ Falta de estímulo para comparações temporais das informações investigadas na Publicação CEPAM;
- ❖ Desestímulo no acompanhamento da evolução histórica de determinado indicador e monitoramento de determinado fenômeno, dentro do próprio Município.

Recomendações

- ❖ Incluir na Publicação CEPAM orientações para os gestores públicos realizarem comparações que abordem a evolução histórica das informações e dos indicadores levantados;
- ❖ Construir um sistema informatizado de acesso via *web* que unifique as informações disponibilizadas pelas diversas instituições produtoras e disseminadoras de dados, com possibilidade de comparações temporais.
- ❖ Estimular os Municípios quanto à importância do contínuo processo de monitoramento e avaliação de dados e indicadores, voltados à gestão municipal, ou seja, a avaliação de desempenho de gestão deve ser uma prática e não algo isolado realizado a cada quatro anos.

5.1.6 Formato da publicação: uso de tecnologia da informação e comunicação

Diagnóstico

Os avanços da tecnologia da informação e da comunicação possibilitam formas alternativas de obtenção dos dados e de orientações para realização de diagnósticos. Percebeu-se, ao longo desse trabalho, que o processo de comunicação e divulgação da publicação realizado em 2008 não obteve o êxito necessário.

Entraves

O uso de publicação impressa e da disponibilização da planilha em Excel são modelos estáticos e não se sugere serem as únicas alternativas para estimular o uso de diagnósticos municipais.

Recomendações

- ❖ Disponibilização das informações via *web* com uso de tabuladores, gráficos e mapas interativos, somados a formatos estáticos como os de publicação impressa para consulta.
- ❖ Promover amplo processo de comunicação e divulgação da publicação, de modo que a mesma seja efetivamente entendida, compreendida e utilizada pelos Municípios.

5.1.7 Agenda das políticas públicas: atualização da Publicação CEPAM frente a novas políticas públicas estratégicas

Diagnóstico

A publicação não faz referência a políticas públicas recentes. A política pública não é algo estanque e passa por constantes mudanças e novas formulações. Desta forma, entre 2008 e 2012, novos planos e programas nacionais e estaduais são executados pelos Municípios, que precisam se preparar por meio de informações. Assim, novamente, uma publicação como esta em papel tem grandes dificuldades de ter seu valor percebido pelos prefeitos.

Entraves

As questões apresentadas pela Publicação CEPAM são insuficientes na abordagem de políticas públicas nacionais relevantes e estratégicas.

Recomendações

Atualizar as questões abordadas pela publicação, levando em conta novas políticas, planos e programas. Entre essas políticas, destacam-se o Programa Minha Casa Minha Vida, Plano Brasil Sem Miséria, Lei de Resíduos Sólidos, elaboração de Plano Diretor, PRONATEC etc.

5.1.8 Agenda das políticas públicas: Compatibilidade de políticas indutoras com o conteúdo da Publicação CEPAM

Diagnóstico

O resultado das entrevistas indica que as decisões nas Prefeituras de pequenos Municípios são baseadas em:

- ❖ Conhecimento vivenciado da realidade;
- ❖ Compromissos assumidos durante a campanha eleitoral;
- ❖ Pressões e emergências do cotidiano;
- ❖ Dependência de recursos provenientes de outras esferas de governo.

Entraves

Baixo uso de decisões baseadas no conhecimento estruturado da realidade pelas Prefeituras. Na maior parte das vezes, o uso de diagnóstico ocorre quando induzido por políticas públicas nacionais e estaduais.

Recomendações

- ❖ Aproveitar a oportunidade induzida pelas políticas, pelos planos e programas de outras esferas para potencializar a utilidade da Publicação CEPAM, associando o conteúdo da publicação a temas e indicadores contidos nas etapas de acesso, implementação e monitoramento de políticas indutoras;

- ❖ Estimular à absorção de diagnósticos por meio de motivações práticas do cotidiano dos gestores (Execução orçamentária, PPA, prestação de contas, Lei de Responsabilidade Fiscal etc.).

5.1.9 Desenvolvimento institucional: capacitação dos servidores e limitações orçamentárias

Diagnóstico

Os pequenos Municípios possuem baixo desenvolvimento institucional de seu quadro de funcionários, causando dificuldades para o uso de diagnósticos para o planejamento.

Ao mesmo tempo em que as políticas federais e estaduais são indutoras do conhecimento estruturado da realidade, ao estabelecer parcerias com os Municípios, percebe-se que os incentivos dessas esferas para capacitação técnica dos funcionários locais são insuficientes.

Isso indica que o CEPAM está no caminho certo em priorizar as capacitações, mas é necessário buscar formas que não onerem os Municípios.

Entraves

- ❖ Impede o avanço de decisões baseadas no conhecimento estruturado da realidade;
- ❖ Os recursos municipais para capacitação são insuficientes ou até inexistentes nos pequenos Municípios;
- ❖ Parte das capacitações oferecidas pela CEPAM não é gratuita;
- ❖ Baixo incentivo do governo federal e estadual para custear capacitação da burocracia municipal;
- ❖ Dificuldades de elaborar projetos e estabelecer parcerias;
- ❖ Dificuldades de planejar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas;
- ❖ Dificuldades na prestação de contas.

Recomendações

- ❖ Promover processo contínuo de capacitação das equipes de servidores públicos municipais;

- ❖ Seria interessante o CEPAM buscar outras formas de financiamento das capacitações que não onerem o orçamento municipal;
- ❖ Construir parcerias com órgãos do governo federal e estadual (indutores das políticas) para custear capacitações;
- ❖ Construir parcerias com universidades e escolas técnicas estaduais, espalhadas pelo Estado de São Paulo, de modo a maximizar a oferta de capacitações a um baixo custo para o CEPAM e sem custo para o Município;

5.1.10 Desenvolvimento institucional: articulação entre o corpo técnico municipal

Diagnóstico

Existe pouco diálogo entre as equipes municipais. Muitas vezes, existem servidores, qualificados e sensibilizados para lidar com informações e indicadores em determinadas áreas, que poderiam ser mais bem utilizados para o desenvolvimento da gestão municipal, mas, por falta de conversas transversais e/ou resistência ao trabalho conjunto, esse conhecimento não é potencializado para todos os setores da gestão.

Entraves

- ❖ Baixa articulação e integração entre as equipes de gestores municipais.
- ❖ Dificuldade na captação de modelos estruturados de análise de dados, como o diagnóstico do CEPAM.

Recomendações

- ❖ Incentivar a integração e articulação entre as equipes de gestores municipais.
- ❖ Fornecer capacitações gerais para os pequenos Municípios em questões básicas de gestão, como trabalho em equipe, gestão por processos, entre outros.

5.1.11 Disseminação: relação entre instituições produtoras e disseminadoras de dados e gestores de pequenos Municípios

Diagnóstico

A pesquisa aponta para baixa sensibilidade das instituições produtoras e disseminadoras de dados para entender a realidade dos pequenos Municípios (potenciais usuários de dados).

Entraves

Esforço insuficiente dos produtores e disseminadores de dados em saber direcionar produtos adequados a esse grupo de usuários.

Recomendações

- ❖ Sugere-se que o CEPAM tenha um papel prioritário na coordenação desse processo, buscando facilitar, articular e estreitar as relações entre produtores e disseminadores de dados e os gestores de pequenos Municípios, ou até na obtenção e no tratamento dos dados, por meio de sistema informatizado (vide item 5.1.6 acima), para disponibilização aos Municípios;
- ❖ Conhecer a realidade dos pequenos Municípios para saber direcionar produtos adequados a esse grupo de usuários, por meio de realização de visitas técnicas e pesquisas periódicas.

5.1.12 Disseminação: diagnósticos participativos

Diagnóstico

As pesquisas realizadas nesse estudo apontam distanciamento entre a percepção da realidade dos gestores públicos e os resultados obtidos a partir de dados secundários.

Entraves

Baixa utilização de informações provenientes de dados secundários pelos gestores por acharem que não refletem a sua realidade.

Recomendações

Sempre que possível, recomenda-se que diagnósticos sejam elaborados de forma participativa e com envolvimento de técnicos, gestores e da sociedade. Desta forma, o conhecimento técnico proveniente de dados secundários pode ser complementado e qualificado pelo conhecimento vivenciado dos moradores das localidades a serem diagnosticadas. Além disso, a sociedade pode exercer papel decisivo na criação da cultura da gestão baseada em dados e informações por meio do acompanhamento e da cobrança da gestão.

5.1.13 Disseminação: comunicação e interlocução com os atores

Diagnóstico

Ao serem questionados, os prefeitos entrevistados já tinham ouvido falar da sigla CEPAM. No entanto, poucos conheciam com maior profundidade o trabalho realizado pela instituição ou tiveram contato com a Publicação CEPAM em questão.

Entraves

- ❖ Baixo conhecimento sobre a atuação do CEPAM entre os prefeitos entrevistados;
- ❖ Baixo conhecimento a respeito da Publicação CEPAM.

Recomendações

Ampliar o processo de comunicação e interlocução com os atores por meio de uma política de comunicação, sensibilização, articulação e capacitação. Isto pode se dar por meio de palestras, atuação em consórcios, parcerias com instituições regionais, de representativa dos Municípios para temas específicos, seminários etc. Entende-se que o sucesso da Publicação CEPAM passa diretamente pela correta e contínua realização de ações voltadas à comunicação, sensibilização, articulação e capacitação dos prefeitos e servidores públicos municipais quanto ao papel institucional do CEPAM e, especialmente, à importância da publicação objeto desse estudo.

5.1.14 Disseminação: Instâncias regionais

Diagnóstico

Instâncias regionais são ambientes favoráveis à disseminação de informações. Essas instâncias regionais geralmente são pautadas por alguma lógica de planejamento, tornando-se espaços de estímulo para pensar políticas articuladas e estimular os gestores a pensarem em lógicas menos imediatistas de administração pública.

Entraves

A princípio, as Instâncias regionais existentes no Estado de São Paulo não estão mapeadas e, conseqüentemente, não são utilizadas em toda sua potencialidade.

Recomendações

Ampliar e investir na parceria com as associações intermunicipais e consórcios regionais como espaços de interlocução que poderiam oferecer alguma indução para o planejamento e, por conseqüência, ao uso de diagnósticos e seus instrumentos.

5.2 Proposta de um Sistema Informatizado Unificado

Esta seção tem a finalidade de detalhar a proposição de um *Sistema Informatizado Unificado* capaz de unificar as informações disponibilizadas pelas principais instituições produtoras e disseminadoras de dados. De forma adicional, a proposta desse instrumento inclui a possibilidade da construção de painéis para comparações territoriais e temporais dos indicadores, permitindo que o gestor público tenha subsídios para identificar áreas que devem ser priorizadas, assim como monitorar a evolução de indicadores referentes a essas ações.

Atualmente, as principais informações provenientes das bases de dados indicadas na Publicação CEPAM podem ser obtidas via *internet* ou por termos de cooperação desagregados para cada Município do Estado de São Paulo. Destacam-se para este fim as bases disponibilizadas pelas seguintes instituições:

- ❖ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censos Demográficos, Censos Agropecuários, Produto Interno Bruto dos Municípios, Produção Agrícola, Produção Pecuária, Pesquisa de Informações Básicas Municipais etc.
- ❖ Fundação SEADE: Informações dos Municípios Paulistas, Mortalidade Infantil, SP Demográfico, Registro Civil, Índice Paulista de Responsabilidade Social, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, SIM-Trabalho e Perfil Municipal, Regional e do Estado de São Paulo.
- ❖ Ministério do Trabalho e Emprego: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).
- ❖ Ministério da Saúde: Informações do Departamento de Informática do SUS – DATASUS, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Sistema de Informações Ambulatoriais (SAI) e Sistema de Informações Hospitalares (SIH).
- ❖ Ministério da Educação: Enade, Censo da Educação Básica, Censo da Educação, Censo dos Profissionais do Magistério, Saeb, Enem, Prova Brasil, Provão e Pesquisa de Ações Discriminatórias no Âmbito Escolar.
- ❖ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Informações macroeconômicas, regionais e sociais do IPEADATA.

Seguindo esta lógica de obtenção e disponibilidade das principais informações necessárias, propõe-se ao CEPAM unificá-las em só sistema informatizado com acesso via *web* no qual as informações mais relevantes para o gestor público fossem depositadas com objetivo de evitar possíveis "passeios" em busca de dados.

Adicionalmente, a proposta visa avançar na compreensão das informações disponibilizadas, permitindo comparações territoriais e temporais por meio de sinalizações. Trata-se de uma forma simplificada de monitorar o comportamento de indicadores a fim de subsidiar a tomada de decisões dos gestores públicos. A ideia principal que orienta a proposta é a de disponibilizar o conjunto de indicadores de interesse de forma a permitir comparações entre as unidades territoriais e os períodos a serem observados.

Sugerem-se duas formas de apresentação: i) comparação dos Municípios com o total do Estado de São Paulo e da Região de Governo e ii) comparação com os períodos anteriores. Do ponto de vista territorial, o sistema proposto objetiva permitir que dados dos Municípios possam ser comparados, pelo menos com aos dados do

Estado de São Paulo e da Região de Governo. Contudo, recomenda-se que se permita também a comparação individualizada com outros Municípios, da Região de Governo ou não, de porte e características similares ao Município estudado. Do ponto de vista temporal, o sistema proposto visa possibilitar comparações entre o resultado para o indicador em cada unidade de tempo (mês/ano) com o resultado observado para o período anterior.

A ideia é que os resultados sejam apresentados em tabelas com sinalizações em cores que indiquem a distância de cada indicador em relação à média do Estado/Região de Governo e/ou ao resultado do período anterior.

Para exemplificação da operacionalização da proposta, apresentam-se a seguir exercícios realizados com o indicador taxa de mortalidade infantil.

Comparações territoriais

Como se pode observar nos resultados de aplicação desse método, o Município de Andradina apresenta o melhor posicionamento do indicador em 2010, uma vez que possui um distanciamento de -52,6% em relação à taxa do Estado de São Paulo. A localidade está sinalizada em verde-escuro na Tabela 5.2.1.

Por outro lado, a cidade de Caraguatatuba possui a pior condição do indicador e mostra o maior distanciamento em relação à taxa do Estado de São Paulo, equivalente a uma variação de 54,9% em 2010. A cidade está sinalizada em vermelho-escuro na tabela a seguir (Tabela 5.2.1).

Tabela 5.2.1.– Comparação da taxa de mortalidade de Municípios selecionados com o total do Estado de São Paulo, 2010

Município	Taxa de Mortalidade localidade	Taxa de Mortalidade UF SP	Var.	Comparação Municípios e UF SP
Andradina	5,62	11,86	-52,6	
Araçatuba	10,94	11,86	-7,8	
Birigui	14,98	11,86	26,3	
Penápolis	9,82	11,86	-17,2	
Caçapava	15,15	11,86	27,7	
Caraguatatuba	18,37	11,86	54,9	

Fonte: Elaboração própria

Comparações temporais

O método de comparações entre períodos propõe ao gestor público monitorar a trajetória do indicador. No exemplo exposto, observou-se redução acima de 20% das taxas de mortalidade em Birigui entre 2006 e 2010 – assinalada em verde-escuro na Tabela 5.2.2. A cidade de Pirassununga viu sua taxa de mortalidade variar em 20,5% ao longo do período abordado – sinalizada em vermelho-escuro na Tabela 5.2.2.

Tabela 5.2.2.- Comparação da taxa de mortalidade com o valor do período anterior, 2006 e 2010

Município	2006	2010	Var 2006/2010	Comparação com o valor do período anterior				
Guaraçá	11,9	10,2	-14,3					
Birigui	14,8	10,3	-30,4					
Ipeúne	11,9	12,8	7,6					
Pirassununga	12,7	15,3	20,5					
				Variação 2006/2010				
				-20%	-10%	0%	10%	20%

Fonte: Elaboração própria

6. CONCLUSÃO

Tendo como ponto de partida o esforço realizado pela pesquisa exposta neste trabalho, foi possível entender e identificar os principais gargalos e entraves que envolvem o uso de indicadores para diagnosticar problemas e formular políticas públicas em pequenos municípios.

As mais de trinta entrevistas realizadas com prefeitos e especialistas apontaram uma série de especificidades que dificultam o uso de diagnósticos por administrações municipais menores. Os resultados indicam que avanços no hábito e apropriação do uso de diagnósticos no planejamento público de pequenas cidades poderão ser obtidos por meio de: estreitamento das relações entre instituições produtoras de dados e os gestores dessas localidades; desenvolvimento institucional do quadro de gestores; motivações práticas que estimulem o uso de indicadores; diagnósticos de abordagem participativa; e utilização de instâncias e consórcios regionais como ambientes de estímulo ao planejamento.

Em complemento a isso, os resultados apontam que instrumentos a serem elaborados por instituições produtoras e disseminadoras de dados que tenham a finalidade de estimular o uso de indicadores por gestores de prefeituras abaixo de 50 mil habitantes podem ser mais atrativos se incluírem em seu escopo os seguintes aspectos: formatos e abordagens envolvendo características regionais; estímulo a comparações temporais e territoriais; sistemas informatizados unificados; disponibilização e disseminação das informações via *web* e de forma interativa; e questões e indicadores que sintetizem o fenômeno a ser abordado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil: métodos de constituição das instâncias decisórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 18/07/2012.
- CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
- COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. Centro de Estudos em Sustentabilidade – GVces. *Indicadores de Juruti: Monitoramento 2011*. São Paulo: FGV, 2011.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. *Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia*. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008.
- GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GARCIA, R.C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 23, n. 7, p. 70, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censos Demográficos e contagem da população*. Rio de Janeiro, 2009.
- JANNUZZI, P.M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- LUNA, S. V. de. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDC, 2002.
- MILES, I. *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, 1985.

NAÇÕES UNIDAS. *Handbook of social indicators*. Nova York, 1988.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE - RIPSА. *Indicadores e Dados Básicos*. Brasília: RIPSА, 2005.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1975.

SIMÕES, A.G. de M. População, Federalismo e Criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu-MG – Brasil, de 20-24 de setembro de 2004. Não publicado.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Sites visitados:

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM - www.cepam.sp.gov.br

Presidência da República Federativa do Brasil. Constituição Federal de 1988 – <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>

Comissão Parlamentar Especial – PEC 010/11 – Plano de Metas para os Poderes Executivos. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pec-010-11-plano-de-metas-dos-poderes>

Rede Nossa São Paulo – www.nossasaopaulo.org.br

Indicadores de Juriti - <http://www.indicadoresjuruti.com.br/site/index.php>

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário Pesquisa Qualitativa com Prefeitos - Roteiro para Entrevistas em Profundidade

Introdução (5 minutos)

- ❖ Agradeça aos participantes por terem concordado em participar da pesquisa.
- ❖ Apresente-se, informando seu nome, e introduza a Pesquisa como sendo um trabalho da FGV/EAESP de alunos do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.

Objetivo e confidencialidade

Explique que:

- ❖ O objetivo do trabalho é fornecer aos novos prefeitos condições de obter as informações necessárias à consecução de seu Planejamento Municipal, nas diversas áreas, subsidiando o desenho das ações de governo adequadas e consequente monitoramento.
- ❖ O objetivo desta pesquisa é compreender as ações adotadas pelo Gestor Público para o entendimento de seu Município, voltado à definição de políticas públicas.
- ❖ A entrevista deverá durar cerca de 60 minutos (1 hora).
- ❖ Nada do que for dito será utilizado para outro propósito que não seja o escopo da pesquisa, e as respostas serão tratadas como confidenciais, a menos que haja o consentimento para que não seja desta forma.

Gravação da reunião

Explique que:

- ❖ A reunião precisa ser gravada, e a gravação será utilizada essencialmente para fins de análise, assim como as anotações feitas pelos entrevistadores.
- ❖ Os respondentes devem se sentir livres para serem completamente abertos e francos nas percepções e opiniões, pois suas identidades serão mantidas em confidencialidade.

Questionário

Dimensão 1 – Perfil do Gestor

D1.1. Qual a sua idade?

até 30 anos () entre 31 e 40 anos () entre 41 e 50 anos ()
entre 51 e 60 anos () acima de 60 anos ()

D1.2. Qual o seu nível de formação?

Ensino Fundamental () Ensino Médio () Superior Completo ()
Pós-Graduação () Doutorado ()

D1.3. Qual a formação? _____

D1.4. Você esta há muito tempo na política? Quando é que começou? Conte-nos sua trajetória? _____

D1.5. Em sua vida política, quantos mandatos teve como chefe do Executivo?

Lembrete

1 () 2 () 3 () 4 ou mais ()

Dimensão 2 – Valor atribuído a Diagnósticos Municipais - DM

(DM – conjunto de informações que permitem a identificação prévia dos problemas do Município, de modo a auxiliar o planejamento da gestão)

D.2.1. Você vê relevância na realização de Diagnóstico Municipal no início de gestão?

Sim () Não ()

D2.2.1. Por que você acredita que é relevante ou irrelevante? _____

Lembrete (motivação, aplicação)

D.2.2. O Município está preparado para coleta e análise das informações (pessoas, tecnologia)? _____

Dimensão 3 – Conhecimento sobre o CEPAM e Diagnóstico Municipal

D3.1. Você já ouviu falar sobre o CEPAM? Sim () Não ()

D3.1.1. Se sim, fale um pouco sobre a atuação do CEPAM. _____

D3.2. Já ouviu falar, por exemplo, sobre a publicação do CEPAM denominada “Diagnóstico Municipal”? Sim () Não ()

D3.2.1. Chegou a utilizar?

Sim, integralmente () Sim, parcialmente () Não ()

D3.2.2. Se sim, como utilizou (Lembrete – áreas, formulação de políticas, exemplifique)? _____

D3.3. Conhece outra publicação, site ou sistema de informação que possibilita realizar um Diagnóstico Municipal? Sim () Não ()

D3.3.1. Se sim, qual? _____

D3.3.2. Se sim, chegou a utilizar?

Sim, integralmente () Sim, parcialmente () Não ()

D3.3.3. Como utilizou (Lembrete – áreas, formulação de políticas, exemplifique)?

D3.4. Participou de algum tipo de capacitação nos últimos anos em Gestão Pública / Diagnóstico Municipal e Planejamento? Sim () Não ()

D3.4.1. Se sim, Onde? Qual? _____

SE NÃO UTILIZOU DIAGNÓSTICOS SEGUE PARA DIMENSÃO 5

Dimensão 4 – Utilização de Diagnósticos Municipais

D.4.1. Qual a macroestrutura (estrutura organizacional) de sua Prefeitura? _____

D.4.2. Como é feito o trabalho com dados no seu Município. (Lembrete: mecânica, centralizado, cada um por si)? _____

D.4.3. Quais as dificuldades encontradas? Obtenção de dados _____

Dimensão 5 – Não Utilização de Diagnósticos Municipais

D.5.1. Quais os motivos que o levaram a não realização de diagnóstico para Planejamento de Gestão? (Lembrete: pessoal, sistema, forma de tomada de decisão) _____

D.5.2. Você vê a necessidade de utilização de Diagnóstico Municipal? (Lembrete: seria em quais áreas? Por quê?) _____

D.5.3. Qual a macroestrutura de sua Prefeitura? _____

D.5.4. Como é feito o trabalho com dados no seu Município. (Lembrete: como trabalha com dados, coleta, para fins legais, transferência de recursos)? _____

D.5.5. Quais as dificuldades encontradas? Obtenção de dados

Dimensão 6 – Apropriação do Diagnóstico pelos Gestores Municipais

D.6.1. Pense em uma situação ideal! Como imaginaria que um Município utilizaria um Diagnóstico Municipal em toda sua potencialidade? _____

D.6.2. Quais as restrições a sua utilização? _____

D.6.3. Como deveria ser estruturada uma metodologia de Diagnóstico Municipal que seja aderente à realidade dos Municípios com até 50.000 habitantes? _____

APÊNDICE B – Questionário Semiestruturado de Entrevista com Especialistas

Temas a serem abordados: diagnóstico municipal e tomada de decisão na realidade de pequenos Municípios

1. Como você acha que os gestores públicos de pequenos Municípios tomam suas decisões?
2. Você acha que os gestores municipais dão importância (valor) para o uso de diagnósticos municipais na formulação de políticas públicas?
3. Você acha que são utilizados? Em que situação?
4. Vamos imaginar uma situação em que os gestores estariam dispostos a realizar um diagnóstico. Quais dificuldades você acha que ele encontraria?
5. De um lado existem os diagnósticos municipais e de outro os gestores formulando políticas. Quais seriam suas recomendações para que diagnósticos sejam utilizados e apropriados pelos gestores?
6. Como deveria ser este diagnóstico?

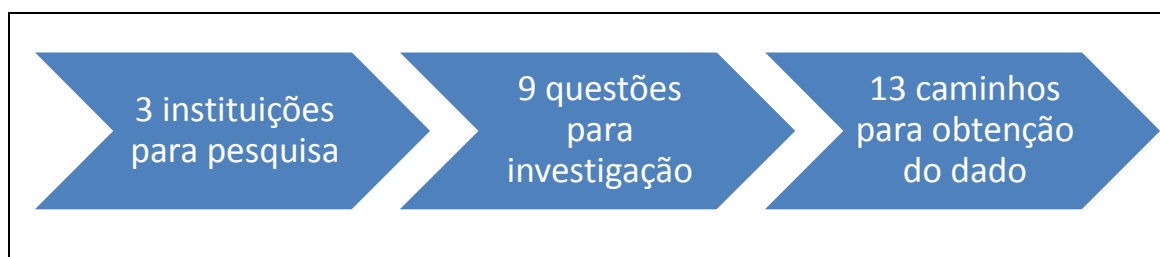
APÊNDICE C – Beta-teste Sud Mennucci – Análise desagregada por Tema

Demografia

O tema Demografia foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de nove questões que submetiam a 13 caminhos para obtenção dos dados em fontes de três instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação SEADE e Ministério da Saúde - DATASUS.

Quadro A.3.1 - Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal - Demografia



Fonte: elaboração própria

A totalidade dos dados para as questões indicadas pela publicação, com a área Demografia, foi obtida em sites de livre acesso.

Tabela A.3.1 - A resposta à pergunta só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	9	100,0
Sim	0	0,0
Total	9	100,0

Fonte: elaboração própria

Com a aplicação integral de fontes de livre acesso para atendimento das questões contidas no Diagnóstico, foi possível dispensar a Prefeitura do levantamento dos dados.

A aplicação do Diagnóstico para a área Demografia apontou que os endereços eletrônicos (*links*) dos sites estavam predominantemente atualizados para 84,6% dos casos. Entretanto, os dois endereços eletrônicos desatualizados vinculam o Diagnóstico ao sistema DATASUS do Ministério da Saúde, no que fica claro que esta base de dados não é adequada como fonte para as perguntas que visa responder. “Como se distribui a população do Município conforme sexo e idade? (pirâmide etária)” e “quais as taxas de natalidade e mortalidade do Município?” deveriam possuir como fonte, respectivamente, o IBGE e a Fundação SEADE, ambas com dados atuais e de localização mais prática. A área Demografia, de forma mais simplificada e adequada, se resumiria em duas fontes de consulta.

Tabela A.3.2 - O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	11	84,6
Sim	2	15,4
Total	13	100,0

Fonte: elaboração própria

Considerar no Diagnóstico comparações do Município com outras localidades fornece elementos para entender a realidade local. A publicação do CEPAM sugeriu que essas comparações fossem feitas para Estado de São Paulo e Região de Governo. Em 100% das fontes indicadas, foram possíveis comparações com a Unidade Federativa, e, na maioria dos casos, 76,9%, essas comparações foram também possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação SEADFE – uma vez que as demais fontes não permitiram a realização dessa comparação sem a realização de manipulação mais complexa dos dados.

Tabela A.3.3 - A informação pode ser obtida para a Região de Governo e para o Estado de São Paulo?

Resposta	Frequência Região de Governo	Percentual Região de Governo	Frequência Estado de São Paulo	Percentual Estado de São Paulo
Não	3	23,1	0	0
Sim	10	76,9	13	100,0
Total	13	100,00	13	100,0

Fonte: elaboração própria

Considerou-se relevante na aplicação do Diagnóstico a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Ao se analisar as questões para cada uma das fontes, verificou-se que elas podem ser respondidas como estão formuladas em 84,6% dos casos. Já para os 15,4% restantes houve a necessidade de realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta. Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação de determinadas perguntas, em especial as cujas fontes são do Ministério da Saúde.

Tabela A.3.4 - A pergunta pode ser respondida como está formulada para a fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	0	0,0
Sim	11	84,6
Cruzamento	2	15,4
Total	13	100,0

Fonte: elaboração própria

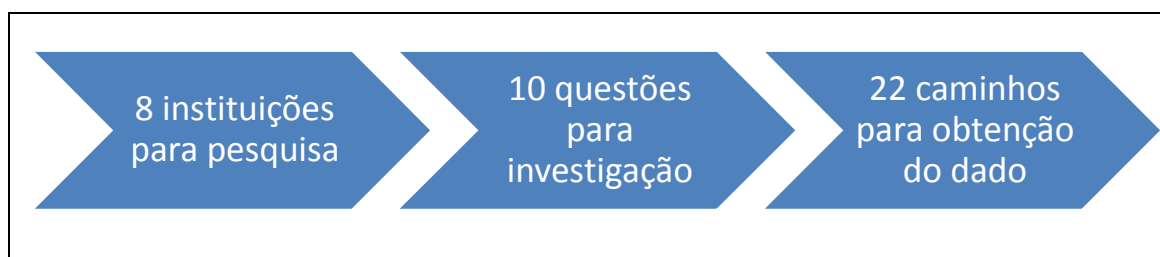
A área Demografia não apresenta grandes dificuldades na obtenção dos dados pelo gestor municipal. Ao apresentar questões cujas fontes vinculam-se a bases de dados disponíveis na internet, como SEADE e IBGE, o administrador otimiza a pesquisa por informações vitais na compreensão do Município. Seja pelo perfil das questões, seja pela praticidade de obtenção ou até pela possibilidade de cruzamento de dados com a Região de Governo e a unidade federativa, a análise da área Demografia deveria ser restrita às informações da Fundação SEADE.

Economia

O tema Economia foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de dez questões, que submetiam a 22 caminhos para obtenção dos dados em fontes de oito instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Secretarias de Agricultura e Abastecimento, de Desenvolvimento, de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, Ministério do Trabalho e Emprego, Fundação SEADE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), associações de produtores do Município e da região e universidades.

Quadro A.3.2: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Economia



Fonte: elaboração própria

As questões indicadas pela publicação são predominantemente obtidas por intermédio de instituições – estaduais, federais, associações e universidades – em que a Prefeitura deveria entrar em contato para requisitar os dados pertinentes. Em 63,6% dos casos, a Prefeitura depende de outra instituição que não disponibiliza as informações em sites na internet. Em 36,4% dos casos, é possível ao gestor municipal obter a informação no banco de dados na internet, em especial na Fundação SEADE. Destaque-se que, para a área de Economia, conforme Diagnóstico, não há questão passível de resposta apenas em consulta à Prefeitura.

Tabela A.3.5 - A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	%
Bases Públicas	8	36,4
Prefeitura	0	0,0
Terceiros	14	63,6
Total	22	100,0

Fonte: elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico para a área Economia apontou que os endereços eletrônicos (*links*) dos sites, quando disponíveis para a fonte apontada, estavam predominantemente desatualizados para 87,5% dos casos – sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram Terceiros.

Tabela A.3.6 - O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	1	12,5
Sim	7	87,5
Total	8	100,0

*Desconsiderados os 14 casos nos quais as fontes não eram de bases públicas.

Fonte: elaboração própria

Ao considerar comparações do Município com outras localidades, o Diagnóstico fornece elementos para entender a realidade local. A Publicação CEPAM sugeriu que essas comparações fossem feitas para Estado de São Paulo e Região de Governo, todavia apenas a Fundação SEADE pôde fornecer informação comparativa por região. Tendo em vista o número de questões relacionadas a Terceiros, será extremamente trabalhoso para o gestor público localizar e comparar os dados dessas fontes.

Em todos os oito casos em que houve indicação de base de dados na internet, foram possíveis comparações tanto com a Unidade Federativa quanto com a Região de Governo. No entanto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo não apresenta dados para o Município, apenas para a Região e o Estado.

Tabela A.3.7 - Distribuição de fontes para a Região de Governo e o Estado de São Paulo

Fonte	Região de Governo	Estado de São Paulo
Fundação SEADE	7	7
Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo	1	1
Total	8	8

*Desconsiderados os 14 casos nos quais as fontes não eram de bases públicas

Fonte: elaboração própria

Considerou-se relevante na aplicação do Diagnóstico a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Nesse item, percebeu-se em 87,5% dos casos, ao se analisarem as questões para cada uma das fontes, houve a necessidade de realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta, e em um caso ela não pode ser respondida como está formulada. Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação dessas perguntas para cada uma das fontes existentes.

Tabela A.3.8 - A pergunta pode ser respondida como está formulada para a fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	1	12,5
Sim	0	0,0
Cruzamento	7	87,5
Total	8	100,0

Fonte: elaboração própria

É de se destacar que em 63,6% das questões não foi possível averiguar se a fonte apontada realmente responde à pergunta estabelecida no Diagnóstico. Da análise da área de Economia pode-se concluir que, de forma direta, sem cruzamento de informações e sem a consulta a Terceiros, não é possível responder ao menos uma pergunta da forma como consta no Diagnóstico.

Tabela A.3.9 - Frequência das fontes para área de Economia

Fonte	Possui base de dados pública?	Frequência	%
Associações de produtores do Município e região	Não	1	4,5
Ministério do Trabalho e Emprego	Não	1	4,5
Universidades	Não	3	13,6
Fundação SEADE	Sim	7	31,8
SEBRAE	Não	4	18,2
Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo	Sim	2	9,1
Secretaria de Desenvolvimento de São Paulo	Não	1	4,5
Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo	Não	3	13,6
Total		22	100,0

Fonte: elaboração própria

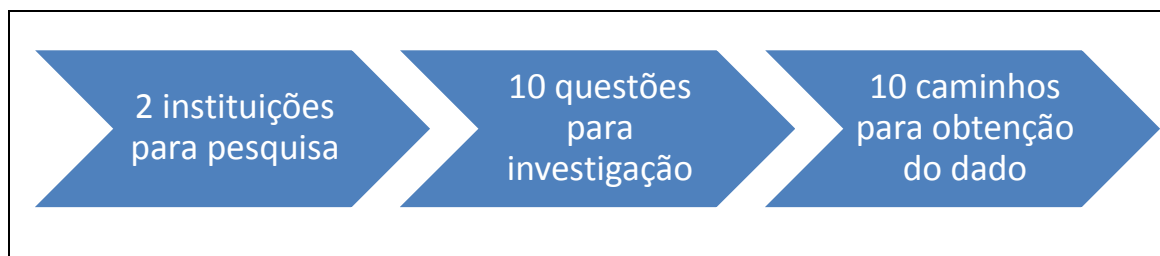
A área de Economia do Diagnóstico apresenta um número muito elevado de caminhos para a quantidade de questões apresentadas – média de mais de dois caminhos para cada pergunta –, fontes estas que, por não estarem disponíveis em bases de dados públicas ou na Prefeitura, tornam a pesquisa do gestor público longa e difícil. É recomendável a exclusão de determinadas fontes do Diagnóstico, bem como a reformulação de grande parte das questões propostas.

Finanças Municipais

O tema finanças municipais foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de dez questões, que submetiam a dez caminhos para obtenção dos dados em fontes de duas instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a própria Prefeitura.

Quadro A.3.3: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Finanças Públicas



Fonte: Elaboração própria

Na aplicação do instrumento construído pelo CEPAM em 2008, relativo à área de finanças municipais, constatou-se que 40% das questões somente podem ser respondidas através de dados disponíveis na própria Prefeitura, como pode ser observado na tabela A.3.10 abaixo.

Tabela A.3.10 - A resposta à pergunta só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	6	60,0
Sim	4	40,0
Total	10	100,0

Fonte: elaboração própria

Contudo, entende-se particularmente nesta área que o principal caminho para o diagnóstico deve ser prioritariamente com dados produzidos a partir dos registros contábeis disponíveis no próprio órgão municipal, Assim, o dado não se torna necessariamente um problema para esta área.

Esta hipótese é fundamentada em dois aspectos prioritários. Primeiro, em função das exigências do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do sistema Audesp, todos os Municípios devem disponibilizar, quase que em tempo real, informações orçamentário-financeiras da municipalidade; assim, os dados estão no mais alto rigor de atualização e controle.

Em segundo lugar, deve-se considerar que a fonte sugerida pelo Instrumento do CEPAM, para a consulta dos dados, qual seja, Finbra, da Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), trata-se de base de dados complexa e de difícil operacionalização, que apresenta os dados anualizados, porém, em um conjunto de células (linhas e colunas), que devem ser extraídas para o Excel e com posterior realização de um conjunto de operações para obter o resultado, o que dificulta sobremaneira qualquer simulação de dados, além de que se trata de uma base extremamente pesada.

Ao utilizarmos o exemplo de Birigui apresentado no Diagnóstico Municipal do CEPAM, para a obtenção do Quadro 1 – Evolução das Principais Receitas, ali apresentado, torna-se necessário utilizar a base de dados Finbra de 2005, 2006 e 2007 e buscar os dados em um conjunto de 214 colunas para cada ano, além do que a produção dos dados da Região de Governo (Araçatuba no exemplo da publicação) leva-nos a um conjunto de análise de dados ainda maior, pois a Finbra não trabalha com esse tipo de consolidação, ou seja, esta deveria ser feita manualmente, além de outro conjunto de dados, com o mesmo número de colunas para a obtenção dos dados do Estado.

Nesse contexto, a comparação de sua evolução ano a ano representa um trabalho por demais complicado que poderia ser facilmente obtido através dos registros contábeis da própria municipalidade. Para fazer a comparação com outros anos, faz-se necessário a pesquisa e a consulta nas bases de cada ano, realizar a extração dos dados por ano para o Excel, construção de nova planilha, para posterior realização dos cálculos, ou seja, comprova a tese de que se trata de instrumento de difícil utilização.

É importante destacar, porém, que somente a partir da utilização dos dados do sistema Finbra é possível a comparação com dados da Região de Governo (esta através da obtenção dos dados, Município a Município que compõem a região), como também com o Estado. A obtenção destas informações através de outras fontes representa trabalho de alta complexidade para a Prefeitura, que logicamente acaba por inviabilizar sua obtenção.

Por outro lado, há de se destacar que 60% das respostas às questões formuladas não podem ser respondidas sem um cruzamento de dados, conforme pode ser observado na tabela A.3.11 abaixo.

Tabela A.3.11 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Sim	4	40,0
Cruzamento	6	60,0
Total	10	100,0

Fonte: elaboração própria

Sendo assim, remete-se à grande necessidade de reformulação das perguntas para a obtenção dos dados necessários à realização do Diagnóstico Municipal na área de Finanças Públicas.

Além disso, existem questões cuja obtenção dos dados remete a uma análise demasiadamente subjetiva, sem a realização de estudos mais aprofundados, sendo que a realização destes estudos remete a um tempo maior para a efetivação do diagnóstico. A mesma complexidade exemplificada acima com relação à Receita se aplica, também, aos itens que compõem a Despesa dos Municípios.

Além disso, algumas questões essenciais do ponto de vista de finanças públicas não foram encontradas no instrumento ou não foram abordadas com a importância devida, entre elas, liquidez geral, liquidez corrente, situação permanente e restos a pagar, este último, que deve ser analisado com um cuidado maior que o apresentado no diagnóstico, através de uma desagregação maior dos dados, não somente em restos processados e não processados, mas, sim, uma análise um pouco mais qualificada, especialmente em um início de governo.

O indicador de liquidez geral apresenta os resultados de uma gestão fiscal responsável nos últimos anos e projeta uma tendência de expansão da capacidade de pagamento da dívida total pela Prefeitura.

Por outro lado, o índice de liquidez corrente representa a capacidade da Prefeitura em honrar com seus compromissos de curto prazo.

O indicador relativo à situação permanente indica a evolução dos valores de bens e direitos disponíveis na Prefeitura para cada R\$ 1,00 de dívida de longo prazo, o que evidencia a real capacidade para a busca de novos financiamentos de longo prazo para fortalecer a implementação de políticas públicas.

Por fim, o indicador de restos a pagar evidencia que o Município tem recursos disponíveis para honrar com todos esses pagamentos assumidos anteriormente.

Não se pode esquecer que a área de Finanças Públicas deve ser tratada como essencial para a efetiva realização do Diagnóstico Municipal, pelo simples fato que, até por questões legais, ou por exigência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou pelo portal da transparência, em todas as Prefeituras, como também naquelas de pequeno porte, a área de finanças detém o maior conjunto de informações da administração pública municipal, e ainda informações quase que em tempo real, que podem ser utilizadas para o monitoramento das ações de governo.

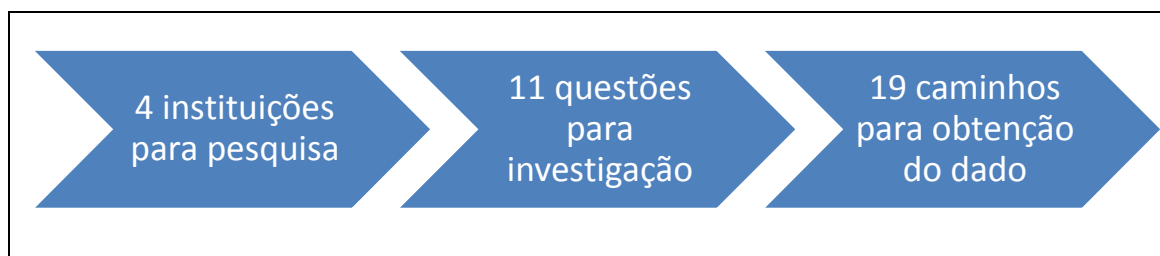
Nesse sentido, a leitura correta e detalhada desta área colabora de maneira positiva para o êxito do Diagnóstico Municipal.

Mercado de Trabalho

O tema Mercado de Trabalho foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de 11 questões, que submetiam a 19 caminhos para obtenção dos dados em fontes de quatro instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Ministério do Trabalho e Emprego, Fundação SEADE, Secretaria do Emprego e Relação do Trabalho e Prefeitura.

Quadro A.3.4: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Mercado de Trabalho



Fonte: Elaboração própria

As questões indicadas pela publicação eram predominantemente obtidas em sites de livre acesso, correspondentes a 90,9%, sendo as demais obtidas pela Prefeitura.

Tabela A.3.12 - A resposta à pergunta só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	10	90,9
Sim	1	9,1
Total	11	100,0

Fonte: elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico para área trabalho apontou que os endereços eletrônicos (*links*) dos sites estavam predominantemente desatualizados para 76,5% dos casos – sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram a Prefeitura.

Tabela A.3.13 - O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	4	23,5
Sim	13	76,5
Total	17	100,0

Fonte: elaboração própria

Nota: desconsiderados os dois casos nos quais as fontes não eram de bases públicas.

Considerar no diagnóstico comparações do Município com outras localidades fornece elementos para entender a realidade local. A Publicação CEPAM sugeriu que essas comparações fossem feitas para Estado de São Paulo e Região de Governo. Em 73,7% das fontes indicadas foram possíveis comparações com a Unidade Federativa. No entanto, apenas em 15,8% dos casos estas comparações foram possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação SEADE – uma vez que as demais fontes não permitiram a realização desta comparação sem a realização de manipulação dos dados, muitas vezes de forma complexa.

Tabela A.3.14 – A informação pode ser obtida para a UF SP?

Resposta	Frequência	%
Não	5	26,3
Sim	14	73,7
Total	19	100,0

Fonte: elaboração própria

Tabela A.3.15 – A informação pode ser obtida para a Região de Governo?

Resposta	Frequência	%
Não	16	84,2
Sim	3	15,8
Total	19	100,0

Fonte: elaboração própria

Considerou-se relevante na aplicação do Diagnóstico a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Nesse item, percebeu-se, em 21% dos casos, ao se analisar as questões para cada uma das fontes, que ela não pode ser respondida como está formulada (10,5% dos casos) ou houve a necessidade da realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta (10,5% dos casos). Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação dessas perguntas para cada uma das fontes existentes.

Tabela A.3.16 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	2	10,5
Sim	15	78,9
Cruzamento	2	10,5
Total	19	100,0

Fonte: elaboração própria

Ao levar em conta a disponibilidade do Censo Demográfico 2010 pelo IBGE, sugere-se a inclusão de novas questões sobre a dinâmica do mercado de trabalho nos Municípios. Entre os indicadores possibilitados pelo Censo Demográfico, destacam-

se a sugestão de inserção da taxa de desocupação e a posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal.

Educação

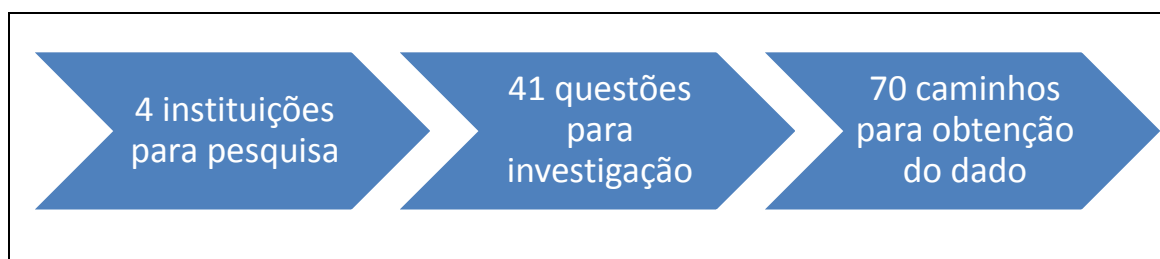
O perfeito entendimento e leitura do funcionamento da área de Educação, especialmente na esfera municipal, responsável direta pela execução das políticas de educação, especialmente aquelas voltadas ao ensino fundamental, através da realização de Diagnóstico Municipal é de vital importância.

Contudo, o desafio que se apresenta é a construção de um diagnóstico da área de Educação que, ao mesmo tempo, permita esta leitura, porém, não se torne um instrumento de alta complexidade e difícil execução.

Nesse sentido, este tópico tem por objetivo analisar a aplicabilidade do Diagnóstico Municipal do CEPAM na Educação.

Inicialmente, é importante destacar que este diagnóstico é composto de 41 questões que devem ser pesquisadas prioritariamente em quatro fontes de dados: (i) Ministério da Educação (MEC) e suas Unidades; (ii) Fundação SEADE; (iii) PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano; e, (iv) Próprio Município. Assim, considerando-se essas fontes, ao todo, nesse tema, são percorridos 70 caminhos distintos para obtenção das respostas.

Quadro A.3.5: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal - Educação



Fonte: Elaboração própria

Nesse ponto, é importante destacar uma primeira dificuldade encontrada, ou seja, os dados disponíveis em cada uma das fontes, em boa parte da amostra, referem-se a períodos distintos entre si. Assim, o trabalho com diversas fontes contribui

negativamente à comparabilidade entre as diversas questões, como também na construção do diagnóstico a partir de uma mesma base (ano).

Apesar da existência de apenas quatro fontes de dados para o diagnóstico da Educação, uma dificuldade que surge diz respeito à obtenção dos dados nessas fontes, especialmente no que diz respeito ao MEC, pois a navegação não é uniforme para todas as questões. Percebeu-se que o caminho para a obtenção dos dados do Ensino Fundamental, Médio e Superior não é totalmente padronizado, sendo que o acesso a este último somente é permitido através de cadastramento prévio no MEC. Além disso, como pode ser observado na tabela 1 abaixo, em 38,1% dos casos o *link* disponibilizado no instrumento Diagnóstico estava desatualizado, dificultando ainda mais a obtenção dos dados.

Tabela A.3.17 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	26	61,9
Sim	16	38,1
Total	42	100,0

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, é interessante para o Município, na realização do Diagnóstico, comparar seu desempenho de alguma forma. A sugestão do Diagnóstico do

CEPAM é de que esta comparação seja feita com o Estado de São Paulo e com a Região de Governo. Contudo, exceção feita à Fundação SEADE, que na área da Educação representa apenas 10% das questões, as demais fontes não permitem, de forma direta, a realização desta comparação sem a realização de complexa manipulação dos dados. Além disso, nas questões que são respondidas com dados do próprio Município, a comparação com o Estado e com a Região de Governo não é possível.

Percebeu-se na realização deste beta-teste que, em 39% dos casos, a pergunta somente pode ser respondida através do próprio Município, não sendo identificada alternativa para a obtenção dos dados. Esse fato corrobora de forma direta para o ponto discutido imediatamente acima, ou seja, dificulta sobremaneira a comparação com o Estado e Região de Governo.

Deve-se destacar, como de fundamental importância, a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Nesse item, percebeu-se, como pode ser observado na tabela 2, que, em 52,8% dos casos, ao analisarmos as questões para cada uma das fontes, ou ela não pode ser respondida como está formulada, ou necessidade da realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta. Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação de 52,9% das perguntas para cada uma das fontes existentes. Percebeu-se que, dessa amostra, muitas questões estão formuladas de modo diferente aos dados disponíveis nas fontes indicadas.

Tabela A.3.18 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para esta fonte ?

Resposta	Frequência	%
Não	29	41,4
Sim	33	47,1
Cruzamento	8	11,4
Total	70	100,0

Fonte: Elaboração própria

De forma exemplificativa, para a questão “% de crianças de zero a três anos em creches (públicas e privadas)”, os dados disponíveis nas fontes indicadas (MEC e Fundação SEADE), apresentam o quantitativo de crianças matriculadas, como também, pelo resultado apresentado, sugere-se que se utiliza de formas de cálculo distintas para a obtenção dos dados. Assim, ao se formular as questões, devem-se analisar não só a forma como os resultados não disponibilizados, como também a métrica existente por traz de cada um dos dados, de modo que as respostas reflitam claramente o que se quer responder.

Além disso, concluiu-se que em 24,3% dos casos as perguntas não devem ser mantidas para determinada fonte. Isso se deve a: (i) os dados disponíveis na fonte estão muito desatualizados (ex. Atlas do Desenvolvimento Humano, publicado em 2003 com dados de 2000); (ii) a mesma questão ser respondida por mais de uma fonte apenas dificulta a obtenção dos dados e não traz resultado adicional para a amostra; (iii) apenas a Fundação SEADE apresenta dados para a Região de Governo, sendo assim, nas

questões em que ela é considerada como fonte de dados, recomenda-se excluir as demais.

Por fim, recomenda-se ao CEPAM atenção especial a dois aspectos: (i) o primeiro diz respeito ao Ensino Superior. Entende-se que o mesmo subtema deva ser excluído do diagnóstico por não se tratar de uma área de atuação constitucional dos Municípios, muito menos daqueles de menor projeto, objeto deste estudo; e, (ii) o segundo diz respeito à questão da educação tecnológica, pois o que se notou nas entrevistas com os prefeitos é que a preocupação destes, em função especialmente da limitação orçamentária, está fortemente concentrada no ensino infantil e fundamental. Assim, é provável que este tema também possa ser colocado em um segundo nível de análise, caso necessário.

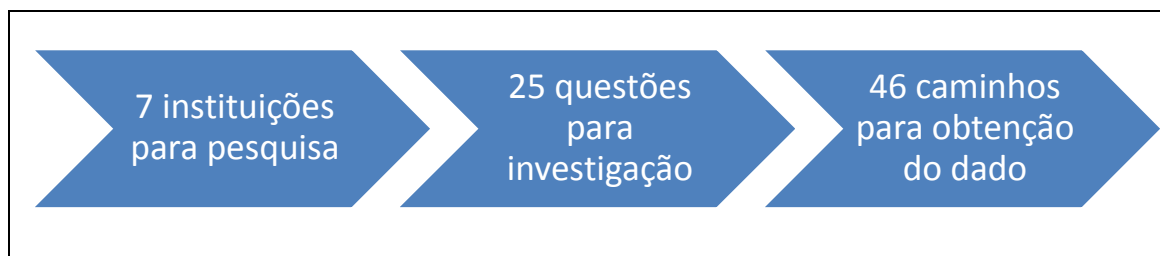
Dentro de todo este contexto, não se pode deixar de considerar que a discussão sobre a educação no Brasil e o papel que esta exerce no desenvolvimento geral do País têm sido feitos fortemente em todos os níveis de governo e, cada vez mais, não só a universalização desta política, mas sua qualidade e o acesso ao ensino em geral têm sido cobrados pela sociedade. Percebe-se, portanto que esta é uma discussão que envolve tanto o governo federal, como os governos subnacionais, exigindo, assim, uma ampla negociação e colaboração entre eles.

Saúde

O tema Saúde foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de 25 questões, que submetiam a 46 caminhos para obtenção dos dados em fontes de sete instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Ministério da Saúde (DATASUS), IBGE, Fundação SEADE, Secretaria Estadual de Saúde, Superintendência de Controle de Endemia, Prefeitura e Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Quadro A.3.6: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal - Saúde



Fonte: Elaboração própria

Todas as questões indicadas pela publicação eram provenientes de dados secundários, sendo divididas entre as que poderiam ser obtidas: i) em sites de livre acesso; e ii) pela Prefeitura por meio de seus registros administrativos e sistemas compartilhados com outras esferas de governo. Ao avaliar as 25 questões, constatou-se que 84% faziam referência a sites de livre acesso, sendo as 16% restantes respondidas apenas com fontes acessadas pelas Prefeituras.

Tabela A.3.19 - A resposta à pergunta só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	21	84,0
Sim	4	16,0
Total	25	100,0

Fonte: Elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico apontou para elevada desatualização dos endereços eletrônicos (*links*) dos sites em 21,9% dos casos obtidos por livre acesso – sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram a Prefeitura.

Tabela A.3.20 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	25	78,1
Sim	7	21,9
Total	32	100,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: desconsiderados 14 casos nos quais as fontes não são bases públicas.

As comparações dos resultados do Município com outras regiões de referência mostraram-se alternativa interessante para o planejamento. A proposta do Diagnóstico do CEPAM é de que esta comparação seja feita entre Estado de São Paulo e a Região de Governo onde o Município está inserido. Em 52,2% das fontes indicadas, foram possíveis comparações com a Unidade Federativa. No entanto, apenas em 10,9% dos casos estas comparações foram possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação SEADE –, uma vez que as demais fontes não permitiram a realização desta comparação sem a realização de manipulação dos dados, muitas vezes de forma complexa.

Nota-se na realização deste beta-teste que 30,4% dos caminhos para obtenção dos dados eram de fontes do próprio Município. Esta constatação também indica dificuldade na comparação das informações com o Estado e a Região de Governo.

Tabela A.3.21 – A informação pode ser obtida para a UF SP?

Resposta	Frequência	%
Não	22	47,8
Sim	24	52,2
Total	46	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.22– A informação pode ser obtida para a Região de Governo?

Resposta	Frequência	%
Não	41	89,1
Sim	5	10,9
Total	46	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.23 – A fonte da informação só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	32	69,6
Sim	14	30,4
Total	46	100,0

Fonte: Elaboração própria

Considerou-se relevante na aplicação do Diagnóstico a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Nesse item, percebeu-se em 17,4% dos casos, ao se analisarem as questões para cada uma das fontes, que ela não pode ser respondida como está formulada (10,9% dos casos) ou houve a necessidade da realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta (6,5% dos casos). Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação dessas perguntas para cada uma das fontes existentes. Percebeu-se que, dessa amostra, muitas questões estão formuladas de modo diferente aos dados disponíveis nas fontes indicadas.

Tabela A.3.24 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	5	16,6
Sim	22	73,3
Cruzamento	3	10,0
Total	30	100,0

Fonte: Elaboração própria

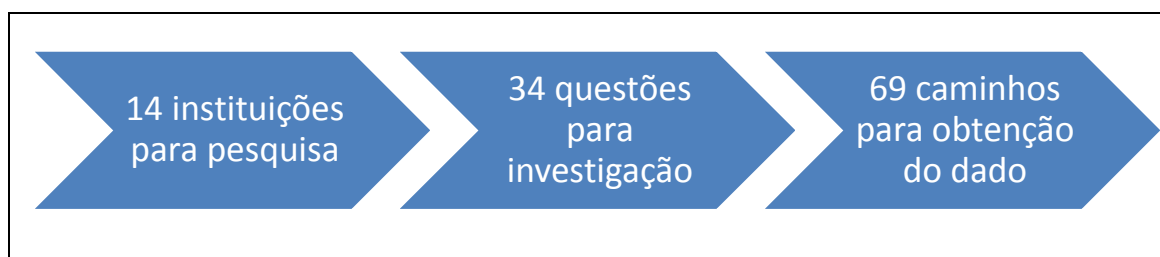
Em caráter sugestivo, sentiu-se a necessidade de inserção de novas questões que valorizem os indicadores do Pacto pela Saúde de 2006. O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios) do Sistema Único de Saúde, com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão. Por meio de indicadores, o Pacto reforça no SUS o movimento da gestão pública por resultados, estabelece um conjunto de compromissos sanitários considerados prioritários, pactuado de forma tripartite, a ser implementado pelos entes federados. Esses compromissos deverão ser efetivados pela rede do SUS, de forma a garantir o alcance das metas pactuadas.

Assistência e Desenvolvimento Social

O tema Assistência e Desenvolvimento Social foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de 34 questões, que submetiam a 69 caminhos para obtenção dos dados em fontes de 14 instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselho Tutelar, Entidades assistenciais, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cartórios e/ou secretaria/departamento de Saúde, IBGE, Ministério da Educação, Ministério Público e Judiciário local, Prefeitura e/ou secretaria/departamento correspondente do Município, Fundação SEADE, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

Quadro A.3.7: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Assistência e Desenvolvimento Social



Fonte: Elaboração própria

Todas as questões indicadas pela publicação eram provenientes de dados secundários, sendo divididas entre as que poderiam ser obtidas: i) em sites de livre acesso e/ou em contato com instituições; e ii) pela Prefeitura por meio de seus registros administrativos e sistemas compartilhados com outras esferas de governo. Ao analisar as 34 questões, constatou-se que 85,3% faziam referência a sites de livre acesso, sendo as 14,7% restantes submetidas a fontes acessíveis apenas ao poder executivo municipal.

Tabela A.3.25 - A resposta à pergunta só pode ser obtida por meio da Prefeitura?

Resposta	Frequência	%
Não	29	85,3
Sim	5	14,7
Total	34	100,0

Fonte: Elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico apontou para elevada desatualização dos endereços eletrônicos (*links*) dos sites em 34% dos casos obtidos por livre acesso – sendo desconsiderados, para este exercício, os casos cujas fontes eram a Prefeitura ou instituições que não disponibilizavam os dados via web.

Tabela A.3.26 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	Percentual
Não	27	65,9
Sim	14	34,1
Total	41	100,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: desconsiderados 28 casos nos quais as fontes não são bases públicas.

A possibilidade de comparação do desempenho do Município com outras regiões de referência mostrou-se interessante. A sugestão do Diagnóstico do CEPAM é de que esta comparação seja feita com o Estado de São Paulo e com a Região de Governo onde o Município está inserido. Em 55,1% das fontes indicadas foram possíveis comparações com a Unidade Federativa. No entanto, apenas em 13% dos

casos estas comparações foram possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação SEADE – uma vez que as demais fontes não permitem, de forma direta, a realização desta comparação sem a realização de complexa manipulação dos dados.

Nota-se na realização deste beta-teste que 40,6% dos caminhos para obtenção dos dados são de fontes do próprio Município ou de instituições que não disponibilizavam os dados via web. Esse fato corrobora de forma direta para o ponto discutido imediatamente acima, ou seja, dificulta na comparação com o Estado e a Região de Governo.

Tabela A.3.27– A informação pode ser obtida para a UF SP?

Resposta	Frequência	%
Não	31	44,9
Sim	38	55,1
Total	69	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.28 – A informação pode ser obtida para a Região de Governo?

Resposta	Frequência	%
Não	60	87,0
Sim	9	13,0
Total	69	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.29 - A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	%
Bases Públicas	41	59,4
Prefeitura	19	27,5
Terceiros	9	13,00
Total	69	100,0

Fonte: Elaboração própria

Considerou-se relevante na aplicação do Diagnóstico a relação entre a pergunta formulada e os dados disponíveis. Nesse item, percebeu-se em 23,2% dos casos, ao analisarmos as questões para cada uma das fontes, que ela não pode ser respondida como está formulada ou houve a necessidade da realização de complexo cruzamento de dados para a obtenção da resposta. Esse fato aponta diretamente para a necessidade de reformulação dessas perguntas para cada uma das fontes existentes. Percebeu-se que, dessa amostra, muitas questões estão formuladas de modo diferente aos dados disponíveis nas fontes indicadas.

Tabela A.3.30 – A pergunta deve ser reformulada para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	53	76,8
Sim	16	23,2
Total	69	100,0

Fonte: Elaboração própria

Além disso, concluiu-se que em 30,4% dos casos as perguntas não devem ser mantidas para determinada fonte. Isso se deve a: (i) os dados disponíveis na fonte estão muito desatualizados (ex. Atlas do Desenvolvimento Humano, publicado em 2003 com dados de 2000); e (ii) necessidades de cruzamentos complexos ou sugestões de estimativas imprecisas.

Tabela A.3.31 – A pergunta deve ser mantida?

Resposta	Frequência	%
Não	21	30,4
Sim	48	69,6
Total	69	100,0

Fonte: Elaboração própria

Em consulta aos especialistas da área, sentiu-se a necessidade de acrescentar mais três perguntas que dizem respeito ao esforço do poder público na área da assistência e inclusão social. Estas perguntas fazem referência ao dimensionamento do público a ser atendido pelo Plano Brasil Sem Miséria, que objetiva melhorar as

condições de vida das pessoas em situação de extrema pobreza por meio de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. São elas: quantidade da população em extrema pobreza total, no meio urbano e rural – levando em conta que o Plano possui diferentes estratégias no campo e nas cidades.

Infraestrutura

O tema Infraestrutura foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de 40 questões, que submetiam a 70 caminhos para obtenção dos dados em oito fontes distintas. Considerando que uma das fontes sugerida é a “operadora” do serviço público, na prática, o número de instituições a ser consultado é consideravelmente maior.

As 40 questões foram divididas no Diagnóstico em quatro áreas distintas, da seguinte forma:

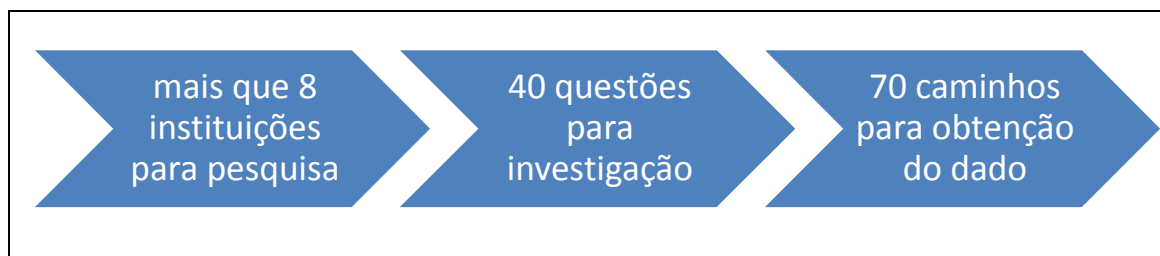
Tabela A.3.32 – Quantidade de Perguntas por Subtema

Área	Perguntas	Caminhos
Transporte	18	30
Energia Elétrica	9	14
Telecomunicações	7	16
Equipamentos de Esporte e Lazer	6	10
Total	40	70

Fonte: Elaboração própria

Desta maneira, a aplicabilidade do diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Anatel, Associação de moradores, Programa Inclusão Digital do Governo Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), jornais locais, operadoras de serviço público, Prefeitura e Fundação SEADE.

Quadro A.3.8: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal - Infraestrutura



Fonte: Elaboração própria

As questões indicadas pela publicação são parcialmente obtidas por intermédio de instituições – federais, associações, operadoras e reguladoras – em que a Prefeitura deveria entrar em contato para requisitar os dados pertinentes. Assim, em 35,71% dos casos, a Prefeitura depende de outra instituição que não disponibiliza as informações em sites na internet. Em apenas 22,86% dos casos é possível ao gestor municipal obter a informação no banco de dados na internet, em especial na Fundação SEADE e no IBGE.

Tabela A.3.33 – A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	%
Bases Públicas	16	22,86
Prefeitura	29	41,43
Terceiros	25	35,71
Total	70	100,0

Fonte: Elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico para a área Infraestrutura apontou que parte dos endereços eletrônicos (*links*) dos sites estava desatualizada – 31,25% dos casos –, sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram a Prefeitura ou Terceiros.

Tabela A.3.34 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	11	68,75
Sim	5	31,25
Total	16	100,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: desconsiderados os 54 casos nos quais as fontes não eram de bases públicas.

Considerar no Diagnóstico comparações do Município com outras localidades fornece elementos para entender a realidade local. A publicação do CEPAM sugeriu que essas comparações fossem feitas para Estado de São Paulo e Região de Governo. Em apenas 8% das fontes indicadas foram possíveis comparações com a Unidade Federativa, e em 6% dos casos estas comparações foram possíveis para dados da Região de Governo, mostrando-se viáveis apenas para fontes provenientes da Fundação SEADE – uma vez que as demais fontes não permitiram a realização desta comparação sem a realização de manipulação dos dados, muitas vezes de forma complexa.

Tabela A.3.35 – A informação pode ser obtida para a Região de Governo e para o Estado de São Paulo

Resposta	Frequência Região de Governo	Percentual Região de Governo	Frequência Estado de São Paulo	Percentual Estado de São Paulo
Não	66	94,0	65	92,0
Sim	4	6,0	5	8,0
Total	70	100,00	70	100,0

Fonte: Elaboração própria

É de se destacar que em 35,71% das questões não foi possível averiguar se a fonte apontada realmente responde à pergunta estabelecida no Diagnóstico. Da análise da área de Infraestrutura pode-se concluir que, de forma direta, sem cruzamento de informações e sem consulta a Terceiros e à Prefeitura, só é possível responder a 11 perguntas, da forma como estão estabelecidas, de um universo de 70. Número que cai

para mais da metade se efetuarmos comparação com a Região de Governo ou o Estado de São Paulo.

Tabela A.3.36 – Frequência das fontes para área de Infraestrutura

Fonte	Possui base de dados pública?	Frequência	%
ANATEL	Sim	2	2,9
Associação de Moradores	Não	1	1,4
Governo Federal – Inclusão Digital	Sim	1	1,4
IBGE	Sim	2	2,9
Jornais Locais	Não	1	1,4
Operadoras	Não	23	32,9
Prefeitura	Não	29	41,4
SEADE	Sim	11	15,7
Total		70	100,0

Fonte: Elaboração própria

A área de Infraestrutura do Diagnóstico apresenta um número muito elevado de caminhos para a quantidade de questões apresentadas – média de quase dois caminhos para cada pergunta –, fontes estas que, por não estarem disponíveis em bases de dados públicas ou na Prefeitura, tornam a pesquisa do gestor público longa e difícil. É recomendável a exclusão de determinadas fontes do Diagnóstico, bem como a reformulação de grande parte das questões propostas.

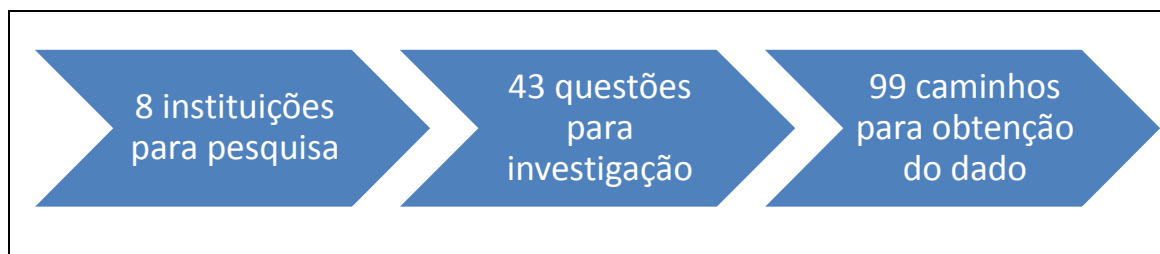
Habitação e Saneamento

O tema Habitação e Saneamento foi abordado pelo Diagnóstico Municipal CEPAM por meio de 43 questões, sendo oito para a área de habitação e 35 para saneamento, que submetiam a 99 caminhos distintos para obtenção dos dados em fontes de oito instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Ministério das Cidades, CETESB, Secretaria Municipal de Habitação ou Planejamento/Obras, Operadora local de saneamento,

Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, Fundação SEADE, IBGE, departamentos da própria Prefeitura.

Quadro A.3.9: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Habitação e Saneamento



Fonte: Elaboração própria

Para a área de Habitação são poucas perguntas, sendo que em 50% delas a informação só pode ser obtida por meio da Prefeitura e a partir de cruzamentos de diferentes informações e bases de dados, que podem ser respondidas diretamente por meio de uma única fonte como, por exemplo, a questão do déficit habitacional e da localização dos Municípios precários na malha urbana. Estas são questões que, além de demandarem um cruzamento de dados, requerem uma definição conceitual sobre termos nela contidos. Algumas destas definições estão presentes na publicação em *pdf* “Construindo o Diagnóstico Municipal: uma metodologia”. Principalmente os exemplos de diagnóstico para a cidade de Birigui ilustram um pouco como podem ser feitos esses cruzamentos. Ainda assim, trata-se de uma área complexa, com muitos pontos a serem mais bem traduzidos para o entendimento dos gestores de pequenos Municípios.

Já para a área de Saneamento, o número de questões é muito maior, e a maior parte delas (71%) só pode ser respondida por meio de informações oriundas da própria Prefeitura ou da operadora local de tratamento de água e esgoto. Para esta área, também é importante uma leitura detalhada da publicação em *pdf*, porque se trata de um tema com muitas ramificações – saneamento se subdivide em: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana/manejo de resíduos sólidos e drenagem/manejo de água pluviais –, e os exemplos de diagnósticos presentes na publicação auxiliam no entendimento e no cruzamento de tantos dados.

Se observarmos de forma agregada a área de Habitação/Saneamento, as fontes das informações podem ser obtidas como demonstra a tabela a seguir.

Tabela A.3.39 – A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	%
Bases Públicas	37	37,4
Prefeitura	41	41,4
Terceiros	21	21,2
Total	99	100,0

Fonte: Elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico para área de Habitação e Saneamento apontou que os endereços eletrônicos (*links*) dos sites, quando disponíveis para a fonte apontada, estavam predominantemente desatualizados para 75,7% dos casos – sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram Terceiros –, a grande maioria dos casos.

Tabela A.3.40 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	8	24,3
Sim	25	75,7
Total	33	100,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: desconsiderados os 66 casos nos quais os dados são obtidos pela própria Prefeitura, por Departamento ou Operadora local.

No que tange a comparações dos dados do Município com outras localidades como a Região de Governo e o Estado de São Paulo, no caso da habitação e do saneamento é necessário combinar diversas bases de dados diferentes para se chegar a uma comparação para cada questão do Diagnóstico. Isso porque o Diagnóstico do CEPAM para essas áreas fornece elementos para entender principalmente a realidade local, sem grandes possibilidades ou até relevância de comparação. A publicação do CEPAM sugere que sejam feitas essas, no entanto apenas a Fundação SEADE pode fornecer informação comparativa por região de forma direta, sem que se tenha de fazer cruzamentos mais detalhados.

Tabela A.3.41 – A informação pode ser obtida para Região de Governo para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	89	90,0
Sim	10	10,0
Total	99	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.42 – A informação pode ser obtida para UF SP para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	89	90,0
Sim	10	10,0
Total	99	100,0

Fonte: Elaboração própria

Quanto à maneira como as questões estão formuladas, na maior parte dos casos a pergunta pode ser respondida exatamente da forma como está apresentada pelo Diagnóstico (69,1% dos casos diretamente e 6,4% dos casos com necessidade de cruzamento de dados), não sendo necessárias grandes adequações na forma como elas estão escritas, no entanto é importante lembrar que a maior parte delas só pode ser respondida por meio de dados oriundos da própria Prefeitura.

Tabela A.3.43 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para a fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	23	24,5
Sim	65	69,1
Cruzamento	06	6,4
Total	94	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.44 – Frequência das fontes para área de Habitação e Saneamento

Fonte	Frequência	%
Ministério das Cidades (SNIS)	8	8,6
CETESB	8	8,6
IBGE	4	4,3
Fundação SEADE	11	11,7
Prefeitura	40	42,5
Operadora local	21	22,3
Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	1	1,0
Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo	1	1,0
Total	94	100,0

Fonte: Elaboração própria

Como foi dito no início, propõe-se que o Diagnóstico para as áreas de Habitação e Saneamento seja feito a partir de oito instituições diferentes, das quais se podem obter as informações solicitadas, desmembrando isso para 18 caminhos possíveis para se encontrar tais informações. De modo geral, esses caminhos podem ser simplificados, porque grande parte das informações, para ambas as áreas, pode ser encontrada em duas grandes bases de dados: Fundação SEADE e Ministério das Cidades (Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento – SNIS). Excluindo as questões que só podem ser respondidas por meio da Prefeitura – a maior parte delas –, 100% das demais conseguiriam ser respondidas utilizando apenas essas duas grandes bases de dados.

Propõe-se, portanto, uma simplificação das fontes apresentadas.

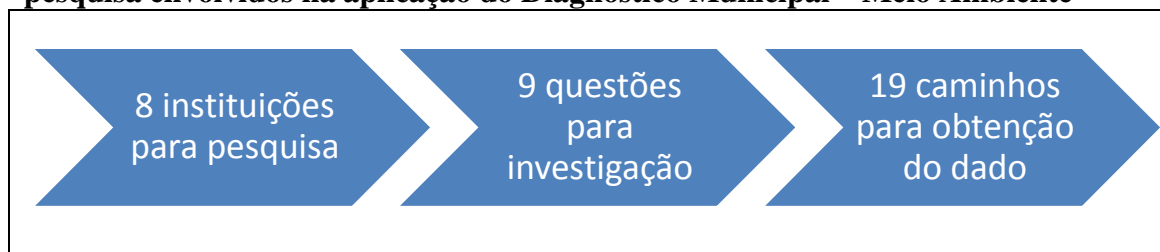
Meio Ambiente

O tema Meio Ambiente foi abordado pelo Diagnóstico Municipal do CEPAM por meio de nove questões, que submetiam a 13 caminhos para obtenção dos dados em fontes de oito instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Fundação SEADE, IBGE, CETESB, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Instituto Geográfico e

Cartográfico (IGC) e Prefeitura e/ou secretaria/departamento correspondente do Município.

Quadro A.3.10: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Meio Ambiente



Fonte: Elaboração própria

Todas as questões indicadas pela publicação eram provenientes de dados secundários, sendo divididas entre as que poderiam ser obtidas: i) em sites de livre acesso – bases públicas; ii) pela Prefeitura por meio de seus registros administrativos e sistemas compartilhados com outras esferas de governo; e iii) contato com alguma unidade específica do Estado sem bases públicas de acesso – Terceiros. Ao analisar os 19 caminhos possíveis de fonte de informação, constatou-se que 68,4% faziam referência a sites de livre acesso, 26,3% submetidos a fontes acessíveis apenas ao poder executivo municipal e 5,3% acessíveis por meio de contatos a outras organizações e/ou secretarias do Estado sem bases públicas de acesso.

Tabela A.3.45 – A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	%
Bases Públicas	13	68,4
Prefeitura	5	26,3
Terceiros	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Elaboração própria

A aplicação do Diagnóstico para área Meio Ambiente apontou que os endereços eletrônicos (*links*) dos sites, quando disponíveis para a fonte apontada, estavam em mais da metade dos casos desatualizados – sendo desconsiderados para este exercício os casos cujas fontes eram exclusivamente da Prefeitura e de seus

departamentos específicos –, aproximadamente 1/3 dos casos (26,3%, conforme tabela anterior).

Tabela A.3.46 – O site (*link*) está desatualizado?

Resposta	Frequência	%
Não	5	38,5
Sim	8	61,5
Total	13	100,0

Nota: desconsiderados os seis casos nos quais os dados são obtidos pela própria Prefeitura ou por Terceiros.

Fonte: Elaboração própria

No que tange a comparações dos dados do Município com outras localidades como a Região de Governo e o Estado de São Paulo, no caso da área Meio Ambiente as informações disponíveis não permitem esta comparação. Em 95% das questões não foi possível fazer comparação com a Região de Governo nem com o Estado, sendo possível apresentar uma espécie de “comparação” em apenas uma questão, mas mesmo assim após algum cruzamento de informações, especificamente na questão que se refere aos “espaços territoriais especialmente protegidos (áreas de proteção ambiental).” Na área ambiental, portanto, essas comparações não são possíveis, mas também não são efetivamente relevantes para a obtenção de um diagnóstico adequado. Diferentemente de outras áreas como Educação e Saúde, cuja comparação traz novos elementos de análise e de tomada de decisão.

Tabela A.3.47 – A informação pode ser obtida para Região de Governo para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	18	94,7
Sim	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.48 – A informação pode ser obtida para UF SP para esta fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	18	94,7
Sim	1	5,3
Total	19	100,0

Fonte: Elaboração própria

Quanto à maneira como as questões estão formuladas, na maioria das fontes utilizadas a pergunta pode ser respondida exatamente da forma como está apresentada pelo Diagnóstico (68,4% dos casos), não sendo necessárias grandes adequações na forma como elas estão escritas. Nos casos em que a fonte não permitia a resposta da pergunta (31,6%), alguma outra fonte utilizada para a mesma pergunta permitia que se chegasse ao resultado. Ou seja, é possível simplificar o questionário na parte de Meio Ambiente, reduzindo a quantidade de fontes, focando naquelas que realmente trazem uma resposta à questão que se quer medir.

Tabela A.3.49 – A pergunta pode ser respondida como está formulada para a fonte?

Resposta	Frequência	%
Não	6	31,6
Sim	13	68,4
Total	19	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tabela A.3.50 – Frequência das fontes para área de Meio Ambiente

Fonte	Frequência	%
Ministério do Meio Ambiente	1	5,3
CETESB	2	10,5
IBGE	5	26,3
Fundação SEADE	1	5,3
Prefeitura	5	26,5
Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC)	1	5,3
Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo	2	10,5
Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo	2	10,5
Total	19	100,0

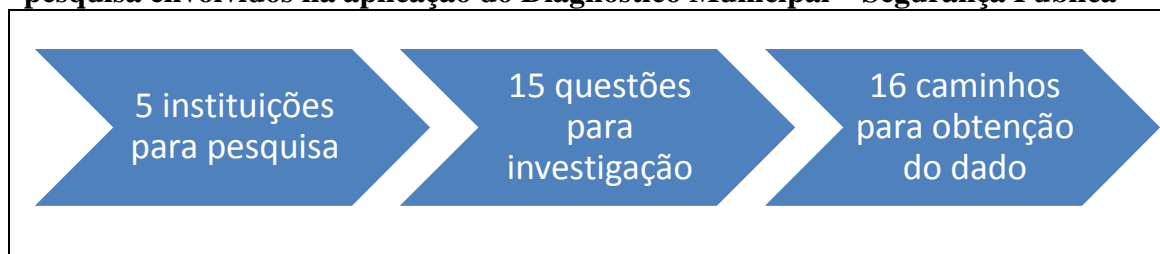
Fonte: Elaboração própria

Segurança Pública

O tema Segurança Pública foi abordado pelo Diagnóstico Municipal do CEPAM por meio de 15 questões, que submetiam a 16 caminhos para obtenção dos dados em fontes de cinco instituições.

Desta maneira, a aplicabilidade do Diagnóstico foi realizada a partir de fontes vinculadas às seguintes instituições: Fundação SEADE, Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, Conselhos Tutelares ou Conselho Municipal, Instituição policial local e Prefeitura e/ou secretaria/departamento correspondente do Município.

Quadro A.3.11: Quantidade de instituições, questões e direcionamentos de pesquisa envolvidos na aplicação do Diagnóstico Municipal – Segurança Pública



Fonte: Elaboração própria

Todas as questões indicadas pela publicação eram provenientes de dados secundários, sendo divididas entre as que poderiam ser obtidas: i) em sites de livre acesso – bases públicas; ii) pela Prefeitura por meio de seus registros administrativos e sistemas compartilhados com outras esferas de governo; e iii) contato com alguma unidade específica do Município ou Estado sem bases públicas de acesso – Terceiros.

Ao analisar os 15 caminhos possíveis como fonte de dados, constatou-se que apenas 18,7% deles faziam referência a sites de livre acesso, 37,6% estão submetidos a fontes acessíveis apenas ao poder executivo municipal, e 43,7% acessíveis por meio de contatos com os próprios policiais locais, departamento de polícia local ou conselhos tutelares no Município. No caso da Segurança Pública, o diagnóstico tem de ser feito predominantemente por fontes de dados estritamente locais (81,3% dos caminhos se somarmos “Prefeitura” e “Terceiros”).

Tabela A.3.51 – A fonte da informação pode ser obtida por:

Fonte	Frequência	Percentual
Bases Públicas	3	18,7
Prefeitura	6	37,6
Terceiros	7	43,7
Total	16	100,0

Fonte: Elaboração própria

O fato de os endereços eletrônicos (*links*) dos sites estarem atualizados ou não para a área de Segurança Pública não é uma questão muito relevante, porque, como visto anteriormente, apenas três caminhos (18,7%) levam a bases públicas. Estas bases estavam, sim, com o site atualizado, no entanto, a maior parte dos caminhos leva a uma busca de informações no Município, sem sabermos ao certo se as bases estão disponíveis publicamente ou se são dados internos da Prefeitura.

No que se refere a comparações dos dados do Município com outras localidades como a Região de Governo e o Estado de São Paulo, só podem ser feitas comparações para três dos casos que têm bases de dados públicas como fonte de informação. Seriam apenas as questões: “Existência de Guarda Municipal e qual o efetivo”; “Índice de crimes contra o patrimônio, totais por tipo (roubo, furto,

estelionato) e distribuição espacial no Município” e “Índice de homicídios no Município”. Todas essas questões têm a Fundação SEADE como principal fonte de informação, portanto passíveis de comparação com outras cidades, Região de Governo e Estado. No Diagnóstico proposto pelo CEPAM, estas questões também podem ser respondidas utilizando a Secretaria de Estado de Segurança Pública como fonte.

Quanto à maneira como as questões estão formuladas, também é possível afirmar se a questão pode ser respondida apenas olhando os três casos cujas fontes dizem respeito a bases de dados públicas.

Como 81% dos caminhos disponíveis para a área de Segurança Pública dependiam de dados fornecidos diretamente pela Prefeitura ou por “Terceiros” (policiais e conselhos locais), não foi possível analisar em grande detalhe a aplicação dos dados para esta área apenas a partir da aplicação do beta-teste.

Tabela A.3.52 – Frequência das fontes para área de Segurança

Fonte	Frequência	%
Fundação SEADE	3	18,7
Prefeitura	3	18,7
Departamento de Policia local	5	31,3
Conselhos Tutelares ou Municipal	2	12,5
Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo	3	18,7
Total	16	100,0

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE D – Pesquisa Qualitativa com Prefeitos

Perfil dos Prefeitos entrevistados:

Idade

10% entre 41-40 anos
 40% entre 41-50 anos
 40% entre 51-60 anos
 10% acima de 60 anos

Área de formação (superior /pós-graduação):

Humanas 50%
 Exatas 25%
 Biológicas 25%

Formação

Ensino fundamental 5%
 Ensino médio 18%
 Superior 63%
 Pós-graduação 14%

Número de mandatos

1 mandato: 55%
 2 mandatos: 18%
 mais de 2 mandatos: 27%

Conhecimento sobre o CEPAM

Conhece 95%
 Não conhece 5% (1 Prefeito)

Conhece a Publicação:

Sim 27% (6 prefeitos)
 Não 73% (16 prefeitos)

Dentre os que conhecem:

Sabe o que o CEPAM faz: 71%
 Não sabe o que CEPAM faz: 29%

Dentre os 6 casos que conhecem a publicação:

Utilizaram integralmente: 1
 Utilizaram parcialmente: 3
 Não utilizaram: 2

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Referência