

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

THAMIRIS RODRIGUES FERREIRA

ROYALTIES MINERAIS E CAPACIDADE DE GESTÃO EM GOVERNOS LOCAIS:
UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS MINERADORES DE MINAS GERAIS

SÃO PAULO

2013

THAMIRIS RODRIGUES FERREIRA

ROYALTIES MINERAIS E CAPACIDADE DE GESTÃO EM GOVERNOS LOCAIS:
UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS MINERADORES DE MINAS GERAIS

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

Campo de Conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dra. Regina Silvia Viotto M. Pacheco

SÃO PAULO

2013

Ferreira, Thamiris Rodrigues.

Royalties Minerais e Capacidade de Gestão em Governos Locais: um estudo em municípios mineradores de Minas Gerais / Thamiris Rodrigues Ferreira. - 2013.

122 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

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

1. Administração municipal - Minas Gerais. 2. Administração local. 3. Minas e recursos minerais. 4. Impostos. 5. Minas e recursos naturais - Arrendamento. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(815.1)

THAMIRIS RODRIGUES FERREIRA

ROYALTIES MINERAIS E CAPACIDADE DE GESTÃO EM GOVERNOS LOCAIS:
UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS MINERADORES DE MINAS GERAIS

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

Campo de Conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data da aprovada: 25/02/2013

Prof^a. Dra. Regina Silvia Viotto M. Pacheco
(Orientadora)
EAESP-FGV

Prof^a. Dra. Cibele Franzese
EAESP-FGV

Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz
Fundação João Pinheiro

Aos meus pais, meus maiores
incentivadores.

AGRADECIMENTO

Pois bem, é chegado o fim (ou seria o início?) de mais um ciclo de minha jornada. Considero-me hoje mais preparada e madura do que quando ingressei no Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo na tão sonhada e respeitada Fundação Getúlio Vargas. Aqui pude conviver com pesquisadores maravilhosos com quem jamais imaginei estar um dia; cresci pessoal e profissionalmente; tive a oportunidade de ampliar meus conhecimentos e repensar assuntos a partir de pontos de vistas diferentes; além de fazer novos amigos e reencontrar outros tantos. Foram inúmeros momentos felizes, de desespero, de angústia, de euforia, enfim, uma miscelânea de sentimentos, que fizeram de mim uma pessoa diferente (melhor ou não, eu não sei, mas de fato a transformação faz parte da natureza, e tenho convicção de que essa experiência é positiva).

Nesse momento de celebração e consagração de mais uma etapa cumprida, não poderia deixar de agradecer àqueles que fizeram parte dessa vitória. Agradeço a Deus, por me mostrar o potencial que há em mim. Aos meus pais, ao meu irmão, ao meu namorado e aos meus familiares por todo apoio, compreensão, incentivo e confiança. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro. À minha orientadora, pelo excelente relacionamento, por acreditar em meu trabalho e me fazer refletir criticamente sobre diversos assuntos. Aos professores da banca por todas as contribuições valiosas. A todos os mestres que desde a infância me mostraram a importância da educação. Aos meus ex-orientadores de graduação e iniciação científica por me inserirem no instigante meio acadêmico. Aos mestres da FGV por todo ensinamento e carinho. À Fundação Getúlio Vargas por toda infraestrutura e aporte acadêmico. Aos funcionários da FGV (bedéis, seguranças, recepcionistas, bibliotecários, servidores das secretarias e coordenadorias) pelo respeito, convívio e por garantirem o pleno funcionamento da escola. Aos gestores e servidores municipais que prontamente me receberam e tornaram possível a realização deste trabalho. Às amigas de república pela boa convivência, companheirismo e ensinamentos. Aos amigos e companheiros do mestrado e doutorado, por todo conhecimento compartilhado. Aos amigos de longa data que ainda à distância torceram pelo meu sucesso.

A todos vocês, meus sinceros agradecimentos! Espero que apreciem o resultado!
Boa leitura!

“Não há democracia sem partidos
políticos e organizações sociais.
Tampouco há democracia sem
governos eficazes e transparentes”
(Carlos Matus)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo realizar um diagnóstico da capacidade de gestão pública local dos municípios dependentes da atividade de extração mineral em Minas Gerais, a fim de avaliar seu nível de qualificação, identificar limitações ao fortalecimento institucional da gestão e investigar como a gestão municipal tem evoluído a partir do recebimento dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). A variável “capacidade de gestão” foi operacionalizada a partir da metodologia “*Government Performance Project*” (GPP), que propõe cinco dimensões de análise, a saber: gestão financeira, gestão de capital, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão por resultados. Busca-se responder às seguintes questões: nas cidades mineiras dependentes economicamente da atividade de extração mineral, o poder público municipal demonstra capacidade de gestão adequada no desempenho de sua função? O recebimento dos recursos extras tem propiciado a melhoria da qualidade de gestão municipal? Para o desenvolvimento do estudo, realizou-se um estudo de casos múltiplos, tendo sido selecionados três municípios mineiros dependentes há vários anos da atividade de extração mineral: Mariana, Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos, secretários municipais, prefeitos e cidadãos, buscando investigar a capacidade de gestão do poder público local nessas cidades. Embora os três municípios apresentem características comuns, como dependência da atividade mineral, proximidade territorial, contexto econômico e níveis de arrecadação elevados, nota-se que tais municípios representam três realidades diferentes, com níveis de desenvolvimento distintos. Foi possível identificar que os municípios estudados, sobretudo Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, adotam boas práticas na gestão municipal. O município de Mariana apresentou recentemente boas iniciativas de mudança na gestão, entretanto, as mudanças políticas têm impedido que estas sejam concretizadas. Além das dimensões de análise do GPP, foi possível identificar outros fatores relevantes para o fortalecimento institucional da gestão, tais como, planejamento, perfil do gestor e contexto político. Verificou-se ainda que os impactos da mineração não se restringem à cidade mineradora, mas também às cidades localizadas no entorno da mina.

Palavras-chave: *Royalties* Minerais; Capacidade de Gestão; Governo Municipal; Aumento de Receita; Impostos Regionais da Mineração.

ABSTRACT

The present study aims to diagnose the management of local public capacity of Minas Gerais municipalities mining dependent, to evaluate their qualification level, identify limitations to institutional strengthening of management and investigate how municipal management has evolved from the receipt of funds from the “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais” (CFEM). The "management capacity" variable was operationalized based on the "Government Performance Project" (GPP) methodology, which proposes five dimensions of analysis: financial management, capital management, human resources management, information technology management and managing for results. The study seeks to answer the following questions: do Minas Gerais towns economically dependent of mineral extraction activity demonstrate municipal management capacity in performing their function? The extra resources receipt has allowed improving the quality of municipal management? For this, we developed a multiple cases study in three Minas Gerais towns which are dependent of the mineral extraction activity for many years: Mariana, Catas Altas and São Gonçalo do Rio Abaixo. Semi-structured interviews were conducted with technicians, municipal secretaries, mayors and citizens in order to investigate the management capacity of local government in these cities. Although the three towns have presented common characteristics, such as dependence of mineral activity, territorial proximity, economic environment and high levels of tax revenue, it is noted that these cities represent three different realities, with distinct levels of development. It was identified that the studied municipalities, especially Catas Altas and São Gonçalo do Rio Abaixo adopt best practices in municipal management. Mariana has recently made good initiatives in managing change, however, political changes have prevented these implementations. Besides the dimensions of GPP analysis, we could identify other relevant factors to the institutional strengthening of management such as planning, manager profile and political context. It was also found that the impacts of mining are not restricted to the mining town, but also to cities located around the mine.

Keywords: Mineral Royalties, Capacity Management, Municipal Government, Revenue Increase; Regional Mining Taxes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo analítico do <i>Government Performance Project</i> (GPP).....	18
Figura 2: Evolução da Produção Mineração Brasileira e participação de Minas Gerais.....	23
Figura 3: Investimentos no Setor Mineral por Minério de 2012 a 2016.....	24
Figura 4: Participação Estadual na Arrecadação Nacional da CFEM.....	27
Figura 5: Evolução da Participação da CFEM nos Orçamentos Municipais.....	34
Figura 6: Municípios Mineiros Visitados para a Realização do Estudo.....	35
Figura 7: Crescimento Populacional.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Participação Percentual da CFEM nos orçamentos municipais.....	33
Quadro 2: Síntese dos Instrumentos de Coleta de Dados.....	40
Quadro 3: Matriz de Análise das Entrevistas.....	42
Quadro 4: Síntese do Subsistema de Gestão Financeira.....	49
Quadro 5: Síntese do Subsistema de Gestão de Capital.....	53
Quadro 6: Valores Propostos para Auxílio Qualificação.....	57
Quadro 7: Progressão Salarial por Mérito.....	58
Quadro 8: Síntese do Subsistema de Gestão de Pessoas.....	63
Quadro 9: Síntese do Subsistema de Gestão de Tecnologia da Informação.....	71
Quadro 10: Síntese do Subsistema de Gestão por Resultados.....	77
Quadro 11: Síntese do Subsistema de Gestão Financeira.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGP	Assessoria na Gestão de Pessoal
AMM	Associação Mineira dos Municípios
Anipes	Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEASA	Centrais de Abastecimento
Cepam	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CEPERJ	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CONFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DRH	Departamento de Recursos Humanos
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMARC	Fundação Mariana Resende Costa
GPP	<i>Government Performance Project</i>
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ICGM	Índice de Capacidade de Gestão Municipal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Ideme	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
IDH	Índices de Desenvolvimento Humano
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
Ipardes	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPJ	Renda de Pessoa Jurídica
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
IUM	Imposto Único sobre Minerais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
NEASPOC	Núcleo de Estudos Aplicados e Sociopolíticos Comparados da UFOP
OP	Orçamento Participativo
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PCS	Plano de Cargos e Salários
PEM	Plano Estratégico Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPA	Plano Plurianual
PSF	Programa Saúde da Família
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RH	Recursos Humanos
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Seplan-AL	Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento de Alagoas
SESI	Serviço Social da Indústria
SICOM	Sistema Informatizado de Contas do Município
SIF	Sistema de Informações Fiscais
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TI	Tecnologia da Informação
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Capacidade de Gestão Municipal	15
1.2. A pesquisa e seus objetivos	20
2. MINERAÇÃO, ECONOMIA E RECURSOS FISCAIS	21
2.1. O crescimento da extração mineral e sua importância econômica.....	22
2.2. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	25
2.3. Descentralização fiscal e os conflitos distributivos.....	28
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1. Delineamento da pesquisa	31
3.2. Seleção do objeto de estudo	31
3.3. Casos Analisados.....	35
3.3.1. Mariana	36
3.3.2. Catas Altas	37
3.3.3. São Gonçalo do Rio Abaixo	38
3.4. Instrumentos de coleta de dados.....	39
3.5. Análise dos dados	40
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	43
4.1. Gestão Financeira	43
4.2. Gestão de Capital.....	49
4.3. Gestão de Pessoas.....	54
4.4. Gestão de Tecnologia da Informação	63
4.5. Gestão por Resultados	72
4.6. Planejamento	77
4.7. Perfil Gestor dos Prefeitos.....	87
4.8. Capacidade de Gestão Municipal	89
4.9. Os impactos da mineração e os limites territoriais	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
6. REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE 1: CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	111
APÊNDICE 2: ROTEIROS PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	112

1. INTRODUÇÃO

A redefinição do papel dos municípios brasileiros e a ampliação das responsabilidades de gastos e das competências tributárias municipais, resultantes das mudanças constitucionais de 1988, fizeram com que a gestão municipal ganhasse posição de destaque na definição, formulação e execução de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, considerando-se o novo papel dos municípios, bem como da gestão municipal no cenário político nacional, o desenvolvimento de estudos que abrangem tal nível de governo revela-se como de grande relevância para o campo da Administração Pública.

Conforme afirma Lubambo (1999), para que uma localidade se desenvolva, não basta que haja boa arrecadação municipal, é necessário também que o poder público local apresente capacidade de gestão adequada para promover tal desenvolvimento. Neste sentido, esta dissertação tem como tema central a “capacidade de gestão municipal”, que, para fins deste estudo, é entendida como a competência e a habilidade intrínseca do governo em mobilizar, desenvolver, orientar e controlar o seu capital humano, físico e informação a fim de apoiar o desempenho das diretrizes de sua política (INGRAHAM & DONAHUE, 2000).

Para a realização deste estudo, buscou-se identificar contextos municipais em que tenha havido um aumento dos recursos à disposição do governo local, pois se acredita que tais recursos apresentam potencial para contribuir para melhoria da capacidade de gestão e qualidade de vida da população.

O Brasil é um grande produtor e exportador de mercadorias de diversos tipos, principalmente *commodities* minerais, agrícolas e manufaturados. Muitas dessas atividades geram a cobrança de *royalties*, seja pela extração de recursos naturais minerais (como minérios e metálicos) ou de recursos fósseis (como carvão natural, petróleo e gás natural), ou ainda pelo uso de recursos naturais como a água. Tendo em vista os vultosos recursos gerados por tais atividades econômicas, alguns estudos têm procurado investigar se esses recursos têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida de uma determinada população. Os resultados têm mostrado que, ao menos no que tange o ramo de extração de petróleo e gás natural, os recursos têm pouca ou nenhuma influência positiva sobre a qualidade de vida populacional, indicando que tem havido má gestão dos recursos públicos naqueles municípios

que recebem *royalties* do petróleo (DANTAS & REIS, 2009; GIVISIEZ & OLIVEIRA, 2008; POSTALI, 2007; SILVA & FRANÇA, 2009).

Na mineração não há consenso em relação aos impactos da atividade para uma localidade. Segundo Enríquez (2000), a atividade de extração mineral tem gerado aumento de receita, no entanto, esta ainda não se converteu em melhoria de bem-estar social. Já para Rodrigues, Silveira e Abrantes (2008), os municípios mineradores, quando comparados com não mineradores de seu entorno, apresentaram superioridade de desempenho nos seguintes aspectos: saneamento e educação; renda e atendimento à saúde; orçamento e economia; porém, o estudo mostrou que os municípios mineradores não se diferenciam no quesito concentração de renda. Segundo o Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM (2011a), a presença da atividade de extração mineral em um município é um fator concreto de estímulo ao desenvolvimento de uma localidade, dado que aqueles municípios que possuem empreendimentos minerais apresentam maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) se comparado com a média do IDH de seus estados (IBRAM, 2011a). Ademais, a partir de um levantamento estatístico desenvolvido pela Fundação João Pinheiro para o cálculo do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)¹, é possível verificar que os municípios ligados à atividade de extração mineral apresentam melhores resultados no IMRS. Dos dez primeiros colocados no *ranking* do IMRS, oito apresentam a atividade mineral como um dos principais eixos do desenvolvimento, são eles: Itabirito, Ouro Preto, Barão de Cocais, Nova Lima, Congonhas, Mariana, Catas Altas e Itabira. Nota-se, portanto, que diferentemente dos estudos realizados no setor de extração de petróleo e gás natural, no setor de extração mineral há evidências de que os recursos gerados pela mineração têm produzido impacto positivo para a localidade mineradora.

Especificamente no que se refere ao *royalty* sobre a atividade de extração mineral, denominado Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), o resultado financeiro gerado por sua cobrança tem se mostrado bastante significativo nos estados de Minas Gerais e Pará nos últimos anos. Embora seja clara a importância dessa atividade econômica para as finanças públicas federal, estadual e municipal, poucos estudos

¹ O IMRS é um indicador elaborado pela Fundação João Pinheiro que expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro. O IMRS analisa as 853 cidades mineiras a partir das seguintes dimensões: saúde; educação; segurança pública; assistência social; meio ambiente e habitação; cultura; esporte, turismo e lazer; renda e emprego; e finanças municipais. Pelo *software* do IMRS (versão 2011) disponibilizado no site da Fundação João Pinheiro o indicador mais recente disponível refere-se ao ano de 2008. O IMRS é composto por 500 indicadores nas nove dimensões anteriormente apresentadas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011)

têm sido desenvolvidos nessa área. Com base na literatura pesquisada, constatou-se que, embora haja alguns estudos que buscaram investigar a relação entre o recebimento dos *royalties* minerais e a variação dos indicadores socioeconômicos, não há ainda pesquisas que investiguem a capacidade institucional desses municípios. Dessa forma, o presente estudo explora esse campo até então pouco estudado, tratando, portanto, do tema “capacidade de gestão municipal” em cidades que são economicamente dependentes da atividade de extração mineral.

A fim de elucidar sobre o tema, a seguir, apresentam-se algumas teorias que buscam explicar o desempenho de um governo através da análise da chamada “capacidade de gestão”.

1.1. CAPACIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL

Diversas concepções têm sido apresentadas a fim de orientar a elaboração de um conceito de capacidade de gestão. Nesse sentido, Lubambo (1999) faz a proposição de um conceito voltado para o âmbito público, o qual abarca o aspecto da funcionalidade do setor público, que é promover a melhoria de qualidade de vida da população. Para ela, capacidade de gestão pública pode ser definida como “a capacidade de realização, mediante estratégias e mecanismos descentralizados e democráticos voltados à provisão, manutenção e administração dos recursos e serviços públicos com vistas ao desenvolvimento social (melhoria da qualidade de vida)” (p.319). Seguindo essa linha de raciocínio, Augusti (2009) afirma que a capacidade de gestão municipal é, portanto, a competência do poder executivo a nível municipal de cumprir seus objetivos, considerando suas atribuições legais, assim como os interesses e necessidades da população. Para tanto, o poder público local deve valer-se dos recursos disponíveis para a localidade buscando potencializar sua alocação, através do uso dos instrumentos e ferramentas adequados ao processo de gestão.

Conforme afirma Lubambo (1999), a teoria e o debate corrente associam o desempenho de um governo a fatores de natureza estrutural, de ordem econômico-fiscal ou ainda a fatores de natureza político-administrativa. Os fatores estruturais são aqueles relativos às características das unidades onde se realiza a gestão, já os de ordem econômico-fiscal

referem-se às condições dos municípios de assumirem custos financeiros para o cumprimento de suas funções, e os de natureza político-administrativa são aqueles associados à capacidade técnica do aparelho de gestão pública. Juntos, tais fatores tornam-se cruciais para determinar o sucesso/insucesso da gestão municipal.

A perspectiva apresentada por Guimarães *et. al.*(2004), aponta a decisão como elemento central do processo de gestão. Dessa forma, a capacidade de gestão de um governo foi concebida como sendo a habilidade ou capacidade do poder público local de tomar decisões, mobilizando recursos e construindo a sustentabilidade dos resultados de gestão. Este conceito foi a ferramenta teórico-analítica do modelo metodológico construído por Guimarães *et. al.* (2004) para aferir a capacidade de gestão de organizações sociais. De acordo com essa visão, a avaliação da capacidade de gestão deve ser feita a partir das três dimensões a seguir:

- Dimensão Organizacional – dimensão que abarca aspectos relativos ao formato do processo decisório, buscando entender sua dinâmica e os atores sociais envolvidos (quem e como se decide);
- Dimensão Operacional – indica a capacidade de execução e as iniciativas de gestão para manter e ampliar as condições logísticas e gerenciais da organização, mobilizando recursos, inclusive os estratégicos; e
- Dimensão da Sustentabilidade – revela como os gestores vêm construindo a capacidade de sustentar os resultados de gestão.

Augusti (2009) cita a existência do Índice de Capacidade de Gestão Municipal (ICGM)², o qual faz parte de uma ampla base de dados denominada SIMBRASIL GEO, desenvolvida pelo Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes (IFF) e que hoje é utilizada pela Caixa Econômica Federal em sua rede interna para dar suporte às suas ações, sobretudo, àquelas relacionadas à assistência aos municípios. As dimensões abarcadas pelo ICGM são: situação financeira; gestão das políticas de caráter federativo; gestão de convênios e contratos com outras instâncias do poder executivo; organização da administração.

Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com instituições participantes da rede Ipea/Associação Nacional das Instituições de

² Salienta-se que o acesso aos seus resultados é restrito ao SIMBRASIL GEO e que não foram encontrados outros trabalhos que abordam tal indicador.

Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes)³, desenvolveu o projeto “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”, o qual analisou a gestão municipal em sete estados brasileiros, a saber: Alagoas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo⁴. A equipe se baseou nos conceitos e estrutura de pesquisa do *Government Performance Project* (GPP) realizando algumas adaptações para a realidade brasileira, conduzindo seu estudo com base em quatro subsistemas de análise: Gestão Financeira; Gestão de Pessoas; e Gestão de Tecnologia de Informação⁵ (VELOSO *et. al.* 2011).

Donahue, Selden and Ingraham (2000), propositores do *Government Performance Project* (GPP), assumem que as atividades administrativas têm profunda influência no processo de definição de políticas, programas, objetivos e resultados de governo. Para fins analíticos, pode-se considerar que a gestão de um governo é composta por conjuntos complementares de estruturas organizacionais, procedimentos e tecnologia, os quais operam simultaneamente e atuam de maneira complexa, influenciando o desempenho de um governo (INGRAHAM & DONAHUE, 2000). Dessa forma, através da metodologia do GPP, busca-se compreender como a qualidade da infraestrutura administrativa de um governo afeta sua capacidade em gerir e cumprir seus objetivos de implementação de políticas. Para Ingraham and Donahue (2000), a capacidade de gestão de governo está inserida em "subsistemas de gestão", que são subestruturas administrativas criadas pelos governos para tratar de suas necessidades financeiras, de recursos humanos, de capital e de tecnologia da informação. Nesse sentido, capacidade de gestão pode ser compreendida como a habilidade intrínseca do governo em mobilizar, desenvolver, orientar e controlar o seu capital humano, físico e a informação a fim de alcançar os objetivos e diretrizes de suas políticas.

Portanto, o GPP busca analisar minuciosamente as partes integrantes daquilo que seus propositores chamam de “a caixa preta da gestão do governo” para assim identificar os

³ Anipes é uma instituição sem fins lucrativos que reúne os principais órgãos de pesquisa no campo do Planejamento Governamental e Estatísticas Públicas, com o propósito de promover o aprimoramento e disseminação dos métodos, aplicativos, produtos informacionais e estudos socioeconômicos e geoambientais no Brasil. As instituições responsáveis pela execução do projeto “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal” foram: Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP); Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (Ideme); Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) do Espírito Santo; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan) de Alagoas; e Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam) de São Paulo.

⁴ Ressalta-se que o estudo não foi realizado em Minas Gerais, estado que o presente trabalho analisa.

⁵ O subsistema Gestão por Resultados, presente na metodologia original do GPP, foi desconsiderado para fins de análise no projeto desenvolvido pelo Ipea, visto que a equipe entendeu que, considerando a realidade dos municípios brasileiros, a gestão por resultados não é uma prática comumente adotada a nível municipal.

seus sistemas chave de gerenciamento e definir a sua contribuição para a capacidade de gestão e o impacto potencial dessa caixa preta sobre o desempenho administrativo do governo. Nesse sentido, de acordo com Hou, Moynihan and Ingraham (2003), o modelo analítico do GPP é composto por cinco subsistemas de gestão que formam um núcleo de funções administrativas presentes em todos os níveis de governo. Os subsistemas de gestão apontados pela metodologia do GPP são: gestão financeira, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação, gestão de capital e gestão por resultados. A seguir, na Figura 1, encontra-se representado o modelo analítico do GPP:

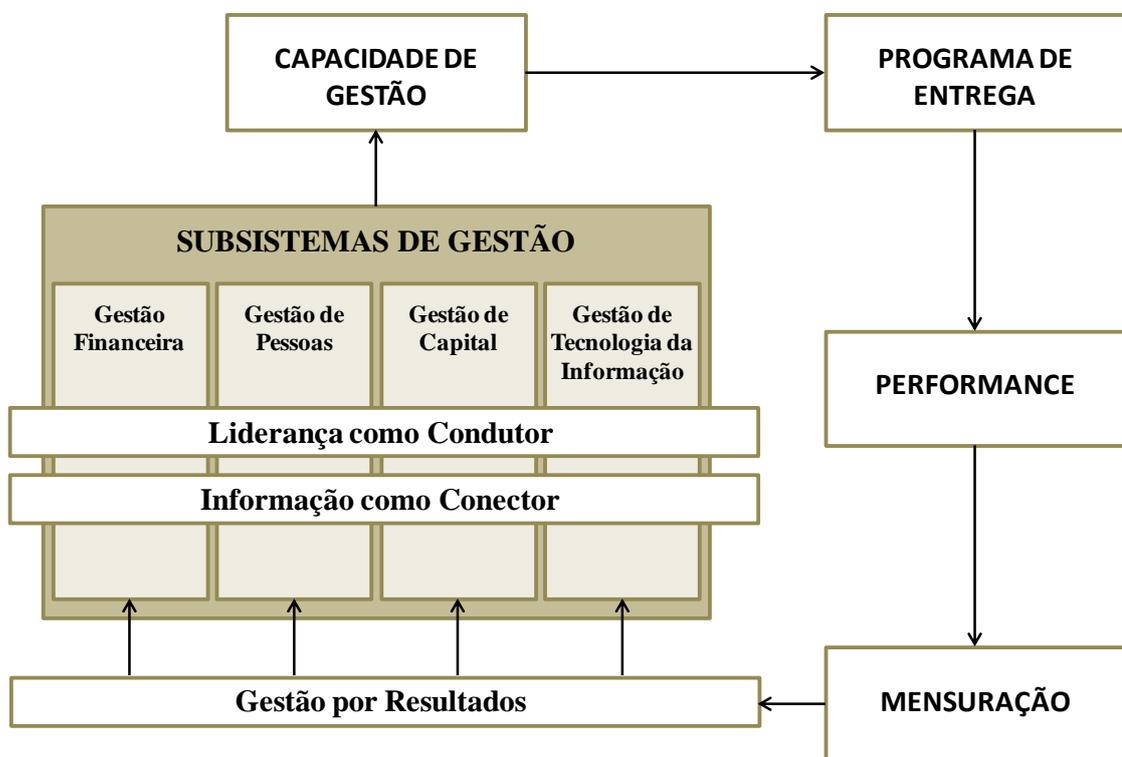


Figura 1: Modelo analítico do *Government Performance Project* (GPP)

Fonte: Adaptado de Hou, Moynihan and Ingraham (2003, p. 298)

De acordo com o modelo, a Gestão Financeira abrange a análise da alocação do orçamento, previsão e execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros e gestão da dívida e do investimento; a Gestão de Pessoas aborda aspectos como planejamento de pessoal, contratação, retenção, remuneração e disciplina, e treinamento; a Gestão de Tecnologia da Informação centra-se em investigar a utilização de sistemas de tecnologia da informação na gestão de desempenho de *hardware* e *software*, integração com outros sistemas de gestão, capacitação e capacidade de comunicação; a Gestão de Capital envolve questões como

planejamento de investimento no longo prazo; controle de manutenção e impactos do investimento no longo prazo para o orçamento; e por fim, a Gestão por Resultados abarca a análise do planejamento estratégico, avaliação de desempenho e implementação de informações de desempenho (VELOSO *et. al.* 2011).

De acordo com o modelo analítico do GPP, uma boa capacidade de gestão não é determinada apenas pelas qualidades dos diferentes subsistemas, mas também pela integração desses subsistemas e a existência de um sistema de gestão de resultados o qual oriente o governo na busca de metas e objetivos específicos (DONAHUE, SELDEN & INGRAHAM, 2000). Dessa forma, o conceito de capacidade de gestão utilizado não é algo simplesmente estrutural, o conceito busca traduzir a qualidade de um sistema de gestão de governos, identificando até que ponto eles são mutuamente favoráveis no atendimento das necessidades administrativas do governo.

A partir das concepções sobre capacidade de governo anteriormente citadas, é possível evidenciar alguns elementos recorrentes. Para os autores aqui apresentados, a discussão do termo traz a ideia de habilidade de execução, bem como de habilidade técnica e estrutural para o cumprimento da função pública e o conceito de *performance* e desempenho no ato de governar.

Entende-se que os conceitos e métodos do modelo *Government Performance Project* acima apresentados constituem um quadro de referência adequado para o desenvolvimento do presente estudo. O modelo do GPP, além de permitir uma comparação entre localidades, possibilita ainda uma análise crítica dos componentes da capacidade de gestão, tornando possível identificar aqueles componentes que não têm apresentado níveis de eficiência e *performance* satisfatórios (HOU, MOYNIHAN & INGRAHAM, 2003). A noção de capacidade de gestão presente na metodologia GPP é intertemporal, visto que depende da habilidade governamental em manter uma base de recursos de maneira confiável e devidamente configurada ao longo do tempo, o que exige êxito em áreas como planejamento estratégico, avaliação de desempenho e monitoramento de desempenho (INGRAHAM & DONAHUE, 2000). Acredita-se, dessa forma, que o modelo GPP tem potencial para contribuir para a análise da capacidade de gestão dos municípios mineiros em Minas Gerais, propiciando a realização dos objetivos deste estudo. Assim, tal modelo foi selecionado como modelo teórico orientador deste trabalho.

1.2. A PESQUISA E SEUS OBJETIVOS

Diante do exposto, o presente estudo busca responder às seguintes questões: nas cidades mineiras dependentes economicamente da atividade de extração mineral, o poder público municipal demonstra capacidade de gestão adequada no desempenho de sua função? O recebimento de recursos extras tem propiciado a melhoria da qualidade de gestão municipal?

Para tanto, o objetivo geral deste estudo é realizar um diagnóstico da capacidade de gestão pública local de municípios dependentes da atividade de extração mineral em Minas Gerais, a fim de avaliar seu nível de qualificação, identificar limitações ao fortalecimento institucional da gestão e investigar como a gestão municipal tem evoluído a partir do recebimento dos recursos da CFEM. Especificamente busca-se:

- Identificar o perfil dos gestores e do corpo administrativo, caracterizando os atores envolvidos no processo de formulação e execução dos projetos municipais;
- Identificar quais são as ferramentas de gestão utilizadas pela administração pública municipal no planejamento de suas ações, na definição de seu orçamento e na gestão dos recursos municipais;
- Investigar os recursos de infraestrutura e de tecnologia de informação utilizados pelo poder público local;
- Identificar as políticas e práticas gerenciais de pessoas, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, remuneração e avaliação de desempenho;
- Investigar como a estrutura da gestão pública municipal evoluiu a partir do recebimento dos royalties minerais.

Conforme dito anteriormente, a variável “capacidade de gestão” foi operacionalizada aqui a partir da metodologia “*Government Performance Project*” (GPP), que propõe cinco dimensões de análise: gestão financeira, gestão de capital, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão por resultados. Ademais, durante a realização da pesquisa de campo, identificou-se, através das entrevistas, que as dimensões “planejamento” e “perfil gestor dos prefeitos” apresentaram relevância na determinação da capacidade de gestão

municipal. Dessa forma, além das cinco dimensões de análise do GPP, as duas dimensões supracitadas foram estudadas como meio de complementar a análise.

Para realizar a análise, optou-se pelo estudo de caso múltiplo, com a seleção de três municípios mineiros: Mariana, Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo. A escolha dos municípios se deu a partir do histórico da participação da CFEM no orçamento municipal das cidades mineradoras de Minas Gerais, sendo selecionados aqueles municípios que apresentaram um histórico de alta arrecadação percentual da CFEM entre os anos de 2005 e 2010. Os casos estudados apresentaram regularidades e singularidades, o que permitiu enriquecer a análise. Foram visitados ainda outros dois municípios (Santa Bárbara e Barão de Cocais) localizados nos arredores da atividade mineral, o que permitiu realizar uma discussão a respeito da distribuição da CFEM atualmente em vigor.

Ao atingir os objetivos aqui propostos, espera-se contribuir com o debate acerca da capacidade de gestão municipal, identificando lacunas que impedem o desenvolvimento da capacidade institucional local, e ainda fornecer subsídios para o provimento de políticas públicas destinadas a aprimorar a ação pública municipal a fim de gerar melhores resultados para a população.

Para responder aos questionamentos anteriormente levantados, o presente trabalho apresenta a seguinte estrutura: inicialmente busca-se contextualizar a temática da mineração no cenário nacional, evidenciando sua relevância para economia nacional e mineira, além dos principais aspectos relativos ao regime tributário da mineração e dos conflitos distributivos da descentralização fiscal. Em seguida, são apresentados os métodos que foram utilizados para atender aos objetivos propostos. Por fim, apresentam-se os resultados, discussões e conclusões do estudo, destacando os impactos dos *royalties* minerais na capacidade de gestão municipal.

2. MINERAÇÃO, ECONOMIA E RECURSOS FISCAIS

A mineração é uma das atividades produtivas mais antigas exercidas pela humanidade. Sua importância para a economia é crescente. Nesse sentido, o presente capítulo discute a relevância do setor de mineração para economia mundial e brasileira, os principais

aspectos da tributação no setor e ainda os conflitos tributários entre os entes federados, sobretudo entre os municípios.

2.1. O CRESCIMENTO DA EXTRAÇÃO MINERAL E SUA IMPORTÂNCIA ECONÔMICA

O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de recursos minerais, possuindo um dos maiores patrimônios minerais do mundo. A partir dos anos 2000, observa-se elevado índice de crescimento econômico mundial, o que gerou uma crescente demanda por recursos minerais e impulsionou a Produção Mineral Brasileira. Conforme informações do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM, 2011b), a produção mineral brasileira cresceu 250% entre os anos de 2000 e 2008, sofrendo uma queda de 14% em 2009 em relação à produção do ano anterior, em decorrência da crise que se instalou no cenário internacional, que estimulou a retração da demanda por matérias-primas de origem mineral. Posteriormente, no ano de 2010, a produção mineral retomou seu crescimento, atingindo a marca de 67% de aumento em relação à produção de 2009. Essa recuperação de crescimento foi impulsionada, sobretudo, pelo processo de urbanização em países emergentes com grandes áreas territoriais, alta densidade demográfica e forte crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), como é o caso dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) (IBRAM, 2012a). Em 2011, a produção mineral brasileira bateu a marca de US\$50 bilhões, superando a produção de 2010 em 25%. A expectativa para o ano de 2012⁶ é menos otimista em razão da crise econômica europeia, no entanto, ainda assim, é esperado um crescimento de 10% da produção em relação a 2011, com estimativa de atingir US\$55 bilhões (IBRAM, 2012b; TALENTO e PEIXOTO, 2012). Conforme demonstrado na Figura 2, Minas Gerais é o estado que tem maior participação na produção mineral nacional, tendo aumentado essa participação entre os anos de 2000 (quando representava 36%) e 2011 (quando passou a representar 50%) (IBRAM, 2011b).

⁶ É importante salientar que até a data de finalização da pesquisa dos oficiais da Produção Mineral Brasileira de 2012 não haviam sido divulgados.

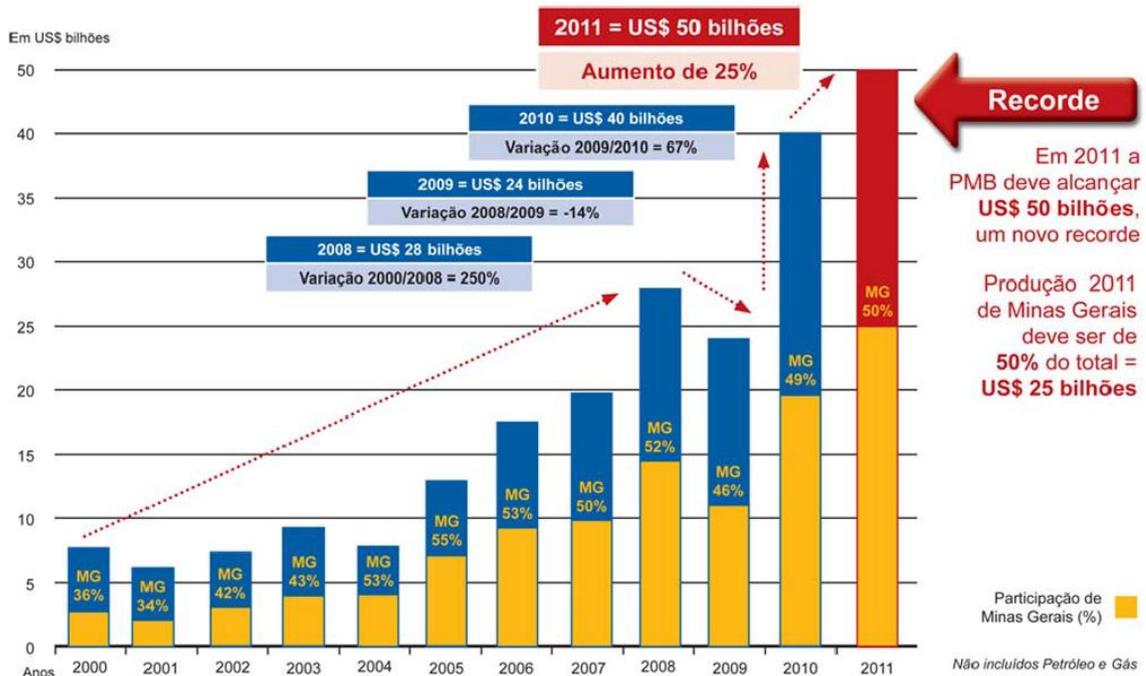


Figura 2: Evolução da Produção Mineral Brasileira e participação de Minas Gerais
Fonte: IBRAM (2011b)

Além de gerar abundantes recursos financeiros para a economia brasileira, com impactos na balança comercial, a mineração movimentou a economia local através da geração de empregos. Em 2011, o total de mão de obra empregada na mineração (no garimpo) atingiu a marca de 175 mil trabalhadores. Estudos mostram que, desconsiderando os empregos indiretos gerados pela mineração, para cada posto de trabalho gerado na extração mineral, outros 13 postos de trabalhos diretos são criados ao longo da cadeia produtiva, o que representa cerca de 2,2 milhões de trabalhadores diretos atuando no setor mineral brasileiro (IBRAM, 2012a).

Os investimentos no setor de mineração têm apresentado trajetória crescente, com previsão de atingir novo recorde para período entre 2012-2016, totalizando um investimento de US\$75 bilhões (IBRAM, 2012a). Conforme demonstrado na Figura 3 a seguir, estes investimentos beneficiarão, em maior escala, o setor de extração de minério de ferro. Minas Gerais será fortemente beneficiado por tais investimentos, dado que mais de 80% de toda produção mineral no estado é decorrente da extração do minério de ferro.



Figura 3: Investimentos no Setor Mineral por minério de 2012 a 2016
 Fonte: IBRAM (2012a)

Na atividade mineral nota-se que, além dos tributos de incidência geral nacional e estadual, como Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), há ainda a incidência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) (DNPM, 2006). De maneira geral, a CFEM, acrescida das arrecadações tributárias (nas três esferas governamentais), e dos benefícios gerados pelo incremento na atividade econômica, contribui direta e indiretamente para a formação das receitas próprias e de transferência municipais, gerando um fluxo financeiro positivo. As atividades de extração mineral passam, portanto, a exercer impacto economicamente positivo nos municípios, dado que, muitas vezes, os recursos decorrentes desta atividade econômica passam a representar parcela significativa da receita orçamentária dos municípios por eles beneficiados (ENRÍQUEZ, 2007). A seguir são apresentadas maiores informações sobre o regime tributário mineral.

2.2. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS: O ROYALTY BRASILEIRO

Os regimes tributários incidentes sobre a atividade de extração mineral no Brasil passaram por mudanças ao longo da história econômica brasileira, iniciando-se com a cobrança do Quinto, o qual era cobrado pela Coroa portuguesa nos séculos XVII e XVIII, passando pela cobrança do Imposto Único sobre Minerais (IUM), até chegar à situação tributária atual. No período que antecede a Constituição Federal de 1988, sobre a atividade de mineração havia a incidência do IUM e do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2009; DNPM, 2000). A partir da Constituição de 1988, o regime tributário da mineração sofreu alterações, sendo extinto o IUM e passando a ser assegurada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e ainda aos órgãos da administração direta da União a participação nos resultados de exploração dos recursos minerais em seu respectivo território ou ainda compensação financeira por tal exploração (CF1988, art. 20, § 1º), posteriormente, com a aprovação da Lei n.º 7.990/89, essa participação passou a ser regulamentada e conhecida como Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

A CFEM é, portanto, um *royalty* mineral que tem como objetivo capturar parte do valor da renda resultante da exploração de recursos minerais para fins lucrativos e aproveitamento econômico, sendo seu pagamento realizado mensalmente. (DNPM, 2011). De acordo com o art. 6º da Lei nº 7.990/89:

a compensação financeira pela exploração dos recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

A seguir são apresentadas as alíquotas vigentes (de acordo com o parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 8.001/90) agrupadas em quatro grupos de substâncias minerais:

- Minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3%;
- Ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias; 2%;

- Pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2%;
- Ouro: 1% quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros.

O parágrafo 2º, do artigo 13 do Decreto n.º 01/91, estabelece que os recursos originários da CFEM sejam distribuídos da seguinte forma: 12% para a União⁷; 23% para o estado onde for extraída a substância mineral; 65% para o município produtor (onde ocorre a extração da substância mineral). Caso a extração abranja mais de um município, deverá ser preenchida uma guia da CFEM para cada município, observada a proporcionalidade da produção efetivamente ocorrida em cada um deles (DNPM, 2011). Ainda de acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, os recursos originados da CFEM não podem ser utilizados para o pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal, devendo, no entanto, ser utilizados em projetos que, direta ou indiretamente, revertam-se em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação. Conforme disposto no art. 3º, inciso IX da Lei n.º 8.876/94, compete ao DNPM baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da CFEM (DNPM, 2011).

De acordo com dados do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM, 2012), no Brasil, em 2012, a arrecadação da CFEM totalizou R\$1,825 bilhão, beneficiando 2.365 municípios brasileiros. Desse total, R\$973,891 milhões tiveram origem no estado de Minas Gerais, representando cerca de 53% do total, com um crescimento de 23,5% em relação ao valor arrecadado pelo estado no ano anterior. Conforme demonstrado na Figura 4, Minas Gerais ocupa posição de destaque no cenário mineral brasileiro, seguido pelo estado do Pará.⁸

⁷ Os órgãos da União que recebem recursos da CFEM são: Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

⁸ É importante ressaltar que os relatórios gerados pelo DNPM não incluem os valores relativos a pagamentos de parcelamentos, como é o caso do parcelamento da dívida da Vale com o DNPM. Em 2012, o DNPM ganhou uma ação contra a Vale, realizando a execução da cobrança de uma dívida de R\$742 milhões. Com a cobrança retroativa, tal dívida elevou-se para cerca de R\$4 bilhões (o valor preciso acordado entre a Vale e o DNPM não foi divulgado) (LORENZI, 2012). Segundo o DNPM, a base de cálculo da CFEM utilizada pela Vale não estava de acordo com a prevista pela legislação. De acordo com a legislação a CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido, ou seja, o valor de venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos, despesas com transporte e seguro que incidem no ato da comercialização. Segundo o DNPM a Vale veio trabalhando com uma base menor, descontando além do valor do frete outros valores de transporte, tornando, assim a base de arrecadação menor (GUIMARÃES, 2011).

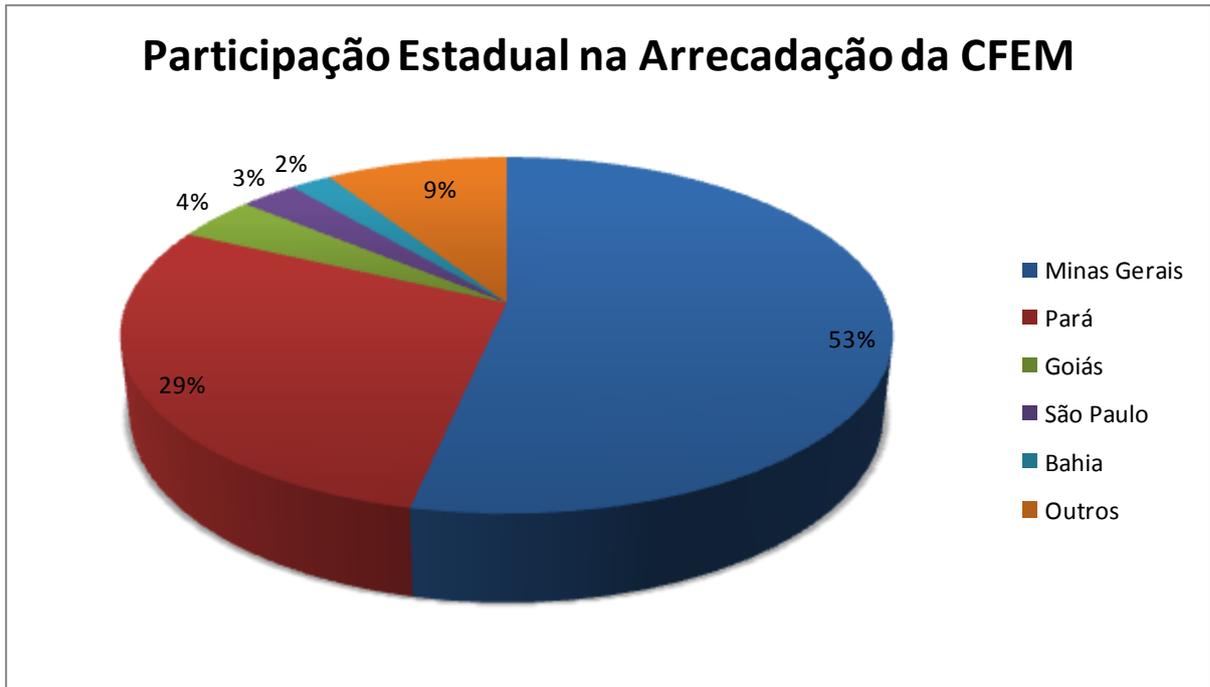


Figura 4: Participação Estadual na Arrecadação Nacional da CFEM em 2012
 Fonte: Elaborado pela autora

O volume de recursos arrecadados pela CFEM se tornou mais significativo no estado de Minas Gerais a partir de 2005, apresentando comportamento crescente desde então. Nos últimos anos, diversas tentativas de elevação da alíquota da CFEM e/ou de alteração da base de cálculo têm ocorrido através do envio de projetos de lei ao poder legislativo (como, por exemplo, PL 1453/2007, PL 1117/2007, PL 841/2011, PL 1651/2011, PLS 01/2011, PLS 283/2011 e outros). Ademais, nota-se que governos estaduais têm lançado campanhas em prol da alteração da legislação sobre a exploração de recursos minerais, como por exemplo, a campanha “Minério com mais justiça”⁹, iniciativa que faz parte do “Movimento justiça ainda que tardia”.

Apesar de tais iniciativas, a presidente Dilma Rousseff, em 2012, vetou 18 pontos da Medida Provisória (MP) nº563/2012, dentre eles, o que determinava que os cálculos da CFEM fossem feitos de acordo com as cotações internacionais e não segundo os valores de venda declarados pelas empresas. Tal veto aumentou ainda mais a pressão dos governos de Minas Gerais, Pará, prefeitos de cidades mineradoras e das bancadas mineira e paraense no Congresso para que seja enviado ao Congresso Nacional o Novo Marco Regulatório da Mineração.

⁹ Mais informações podem ser obtidas em: <http://www.mineriacommaisjustica.com.br/>

O código atual (em vigência desde 1967) é visto como obsoleto, apresentando muitas fragilidades, sobretudo ao tratar da regulação e fiscalização das áreas exploradas, fato que justifica a proposição do Novo Marco Regulatório da Mineração (MME, 2012a). Embora o Ministro de Minas e Energia da época tenha afirmado que o envio do Marco Regulatório da Mineração era prioridade da pasta no ano de 2012, tal feito não foi cumprido, devendo ficar pronto no início de 2013 (FONSECA, 2012). Dentre as propostas incluídas no Novo Marco Regulatório estão: a criação do Conselho Nacional de Política Mineral e uma Agência Nacional de Mineração e mudanças na outorga de título mineral (MME, 2012b). As novas regras poderão trazer mudanças nas alíquotas cobradas das mineradoras por meio da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), além de estabelecer investimentos mínimos e prazos para a exploração. Dessa forma, especialistas do setor de mineração afirmam que o Novo Marco Regulatório será fundamental para garantir o crescimento dos investimentos no setor (FONSECA, 2012). Para o Ministério de Minas e Energia (2012a) o novo modelo buscará aprimorar e dar maior transparência à sistemática da CFEM, tornando a distribuição de renda proveniente da atividade de extração mineral mais justa, estimulando assim o desenvolvimento da localidade mineradora.

Em face do que foi aqui exposto, acredita-se que a arrecadação no estado de Minas Gerais deva aumentar nos próximos anos em razão do aquecimento do setor mineral e da possibilidade de alteração da forma de incidência e da alíquota cobrada, aumentando assim o impacto positivo sobre as finanças públicas municipais, estaduais e federal.

2.3. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E OS CONFLITOS DISTRIBUTIVOS

O novo desenho da administração pública brasileira resultante da promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe para o campo da ciência política e da administração pública novas discussões a respeito dos benefícios e entraves do federalismo para os diferentes entes federados brasileiros (MELO, 1996). Conforme afirma Souza (1996), com a redemocratização, o Brasil tornou-se um dos países em desenvolvimento mais descentralizados do mundo no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder

político. Nota-se que a partir da iniciativa descentralizante, os estados e municípios ganharam maior autonomia e responsabilidades (CARVALHO, 2002).

A despeito da descentralização financeira, percebem-se contínuas pressões por parte dos governos subnacionais, a fim de se ampliarem ações financiadas por tributos federais, tendo inclusive havido diversas tentativas de federalização das dívidas estaduais e municipais (SOUZA, 2003). Conforme afirma Affonso (1996), tem ocorrido no país uma progressiva generalização do conflito federativo, o qual tem deixado de acontecer apenas nas dimensões vertical (entre os diferentes entes federados) e horizontal (entre municípios ou estados entre si), passando também a manifestar-se em outras dimensões, do âmbito do aparelho estatal ao da representação política, o que tem propiciado a chamada “guerra fiscal” entre as localidades.

No aspecto estritamente tributário, os municípios revelam-se como os entes federados que obtiveram os maiores benefícios da descentralização, visto que passaram a dispor "de 17% do bolo das receitas, uma fatia 70% superior à obtida em 1970-80 e o dobro da de 1950" (AFONSO, 1994, p.355). Ainda assim, apesar da força política e tributária que tais entes passaram a ter a partir da descentralização fiscal, algumas localidades desfavorecidas pela inexistência de indústria e elevada população de baixa renda, continuaram extremamente dependentes de apoio financeiro externo, evidenciando uma das principais limitações da descentralização, que é o de fazer a intermediação de recursos entre as localidades mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas (SOUZA, 1996). Nesse sentido, Souza afirma que:

em um país de vasta dimensão territorial e marcado por desigualdades sociais e regionais, o compromisso com a implementação da descentralização pode variar substancialmente e vai depender, em muitos casos, das forças políticas locais. A diversidade política, econômica e social do Brasil pode provocar grandes diferenças entre os municípios, que acabam prejudicando os próprios objetivos da descentralização, uma vez que a descentralização financeira a favor das esferas subnacionais reduz as possibilidades de ajuda federal a estas esferas com o objetivo de minimizar os efeitos das referidas desigualdades. (SOUZA, 1996, p.110-111)

Segundo Souza (2003), com o federalismo, as desigualdades regionais brasileiras foram acomodadas pelo Executivo e pelo governo federal, visto que buscou-se administrar tais desigualdades através de uma divisão dos recursos públicos nacionais que se vale de regras formais, constitucionais e legais, bem como regras informais. Entende-se por regras informais, as decisões legislativas e governamentais através, por exemplo, de emendas ao

orçamento e transferências voluntárias, havendo alterações nos repasses financeiros aos entes subnacionais. Souza (2005) destaca que, apesar de existirem dispositivos constitucionais que busquem maior equalização regional, como por exemplo, a determinação da aplicação de um percentual das transferências federais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a regionalização do orçamento federal a fim de dar transparência aos gastos federais em cada região, tais dispositivos constitucionais não têm se demonstrado suficientes para reduzir os desequilíbrios regionais. Dessa forma, a pouca eficácia das regras formais acaba por gerar incentivos para que os parlamentares proponham emendas tanto para atender questões eleitorais, quanto para obterem mais recursos federais para seus estado e municípios, desenrolando assim uma disputa por recursos federais (SOUZA, 2003). Assim, negociações baseadas em regras informais tornaram-se mais complexas a partir da redemocratização, visto que os governos subnacionais passaram a ter maior poder de barganha, tornando os conflitos federativos mais intensos.

Nesse sentido, entes federados se veem em uma constante disputa por novos recursos, alegando que estes poderão trazer melhorias concretas para a população local, como é o caso do setor de atividade de extração mineral, em que estão sendo adotadas várias tentativas de ampliar os orçamentos municipais, através, por exemplo, da criação de projetos de lei. No entanto, não basta que um município possua recursos, é necessário que as condições socioeconômicas e administrativas corroborem a favor do desenvolvimento local. É nesse contexto que o presente estudo se insere.

A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento do presente estudo, descrevendo-se aspectos como classificação da pesquisa, seleção do objetivo de estudo, operacionalização do modelo GPP, coleta e análise de dados, bem como contextualização dos casos estudados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos que orientaram o desenvolvimento deste trabalho, abordando a seleção dos municípios a serem estudados, bem como os instrumentos de coleta e análise de dados resultantes da operacionalização do modelo analítico do GPP anteriormente discutido.

3.1. DELINEAMENTO DA PESQUISA

O presente estudo adquire contornos de natureza qualitativa. A pesquisa qualitativa, segundo Vieira e Zouain (2004, p.18),

geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de processos em contextos locais identificáveis.[...] Mesmo tendo uma natureza mais subjetiva, a pesquisa qualitativa oferece um maior grau de flexibilidade ao pesquisador para a adequação da estrutura teórica ao estudo do fenômeno administrativo e organizacional que deseja.

De acordo com os objetivos da pesquisa, esta apresenta um caráter descritivo (VERGARA, 2005), visto que propõe realizar um diagnóstico da capacidade de gestão pública local dos municípios dependentes da atividade de extração mineral em Minas Gerais, a fim de avaliar seu nível de qualificação, identificar limitações ao fortalecimento institucional da gestão e investigar como a gestão municipal tem evoluído a partir do recebimento dos recursos da CFEM.

3.2. SELEÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Considerando-se a importância de se desenvolverem estudos sobre a temática “capacidade de gestão municipal” e o fato de a pesquisa do Ipea não ter abarcado o estado de Minas Gerais, selecionou-se, para fins de estudo, este estado como objeto de pesquisa. Como

campo de análise, buscou-se identificar contextos municipais em que tenha havido um aumento dos recursos à disposição do governo local, dado o pressuposto de que tais recursos têm potencial em contribuir para melhoria da capacidade de gestão e qualidade de vida da população. Dessa forma, tendo em mente a relevância da mineração para a economia brasileira, sobretudo, da produção mineral de Minas Gerais no cenário nacional, buscou-se estudar a capacidade de gestão dos municípios mineradores em Minas Gerais.

Por se tratar de um estudo qualitativo, optou-se pelo desenvolvimento de poucos casos, realizando-se um estudo de casos múltiplos incorporados. O que rege um estudo de casos múltiplos é reaplicação e não a amostragem, dessa forma, seus resultados não representam generalizações estatísticas válidas para uma população, mas sim uma generalização analítica, a qual permite a elaboração de proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos (YIN, 2010). Os estudos incorporados são aqueles que, em cada caso estudado, dá-se atenção a diversas subunidades de análise, como na presente pesquisa, que buscou estudar a capacidade de gestão municipal a partir de cinco dimensões de análise (gestão financeira, gestão de pessoas, gestão de capital, gestão de tecnologia da informação e gestão por resultados). Especificamente foram analisadas as capacidades de gestão do poder público local de três municípios mineiros mineradores no desenvolvimento deste estudo.

Ao realizar o levantamento histórico da arrecadação da CFEM no estado de Minas Gerais, foi possível verificar que a contribuição somente se tornou significativa no orçamento dos municípios a partir de 2005. Em 2004, por exemplo, o município que apresentou a maior participação da CFEM no orçamento municipal foi Leandro Ferreira (localizado na região Centro Oeste de Minas), com apenas 0,34%. Dessa forma, para a seleção dos municípios estudados, realizou-se o levantamento da arrecadação da CFEM nos municípios mineiros para os anos compreendidos entre: 2005 e 2010, bem como do orçamento municipal de cada localidade para esse mesmo período. Vale destacar que tais dados foram coletados a partir do *site* do Tesouro Nacional¹⁰ e que no momento em que foi realizada a seleção dos municípios a serem estudados, os dados referentes ao ano de 2011 ainda não tinham sido divulgados. Em 2011, 434 municípios mineiros receberam alguma parcela de recurso oriundos da CFEM (DNPM, 2013).

Com base nas informações coletadas, calculou-se a participação percentual da CFEM no orçamento municipal para os diferentes anos analisados, bem como a média dessa

¹⁰ Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Disponível para download em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).

participação ao longo desse período. A partir daí, foi elaborado um *ranking* dos municípios que apresentaram as maiores médias, chegando-se, portanto, a uma amostra composta por 11 municípios mineiros. Utilizou-se tal critério a fim de selecionar aqueles municípios que vêm apresentando dependência da atividade de extração mineral há vários anos. A localização geográfica dos 11 municípios é majoritariamente na região central do estado de Minas Gerais, com exceção apenas de duas cidades: Tapira (localizada na região Alto Paranaíba) e Fortaleza de Minas (localizada na região Sul de Minas). Assim, a proximidade entre os municípios apresentou-se como um fator favorável às visitas de campo. Em face da limitação financeira e de tempo para a realização das visitas, optou-se por desenvolver o estudo em três cidades, visto que um quantitativo superior a este seria inviável. Dessa forma, os municípios selecionados para o estudo foram aqueles que ocuparam posição de destaque no *ranking*: Catas Altas, Mariana e São Gonçalo do Rio Abaixo. No Quadro 1, apresenta-se o *ranking* das participações percentuais da CFEM ao longo dos anos. Ressalta-se que os dados referentes ao ano de 2011 foram inseridos posteriormente no quadro, não tendo influenciado na seleção dos municípios.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	2011
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,0%	0,0%	29,8%	44,2%	39,6%	35,5%	24,8%	44,7%
Mariana	0,0%	0,0%	19,9%	25,2%	25,0%	25,6%	15,9%	*
Catas Altas	9,2%	0,0%	*	28,6%	17,8%	19,4%	15,0%	24,7%
Itabirito	0,0%	18,4%	15,1%	18,6%	13,2%	18,8%	14,0%	28,7%
Itatiaiuçu	0,0%	0,0%	17,1%	16,6%	22,2%	24,5%	13,4%	0,0%
Tapira	0,0%	0,0%	17,8%	15,9%	17,0%	14,6%	10,9%	13,8%
Itabira	0,0%	0,0%	16,3%	17,6%	13,7%	15,4%	10,5%	22,0%
Nova Lima	0,0%	0,0%	12,2%	14,2%	14,2%	17,0%	9,6%	21,6%
Fortaleza de Minas	22,2%	0,0%	10,6%	5,5%	4,7%	4,5%	7,9%	4,7%
Barão de Cocais	0,0%	0,0%	10,0%	10,3%	5,9%	19,1%	7,5%	22,1%
Santa Bárbara	0,0%	0,0%	10,0%	11,5%	6,2%	10,6%	6,4%	16,8%

* Dados indisponíveis na base de dados pesquisada.

Quadro 1: Participação Percentual da CFEM nos Orçamentos Municipais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Tesouro Nacional¹¹

Na Figura 5 a seguir, apresenta-se graficamente a evolução da participação percentual da CFEM nos orçamentos municipais:

¹¹ Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Disponível para download em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).

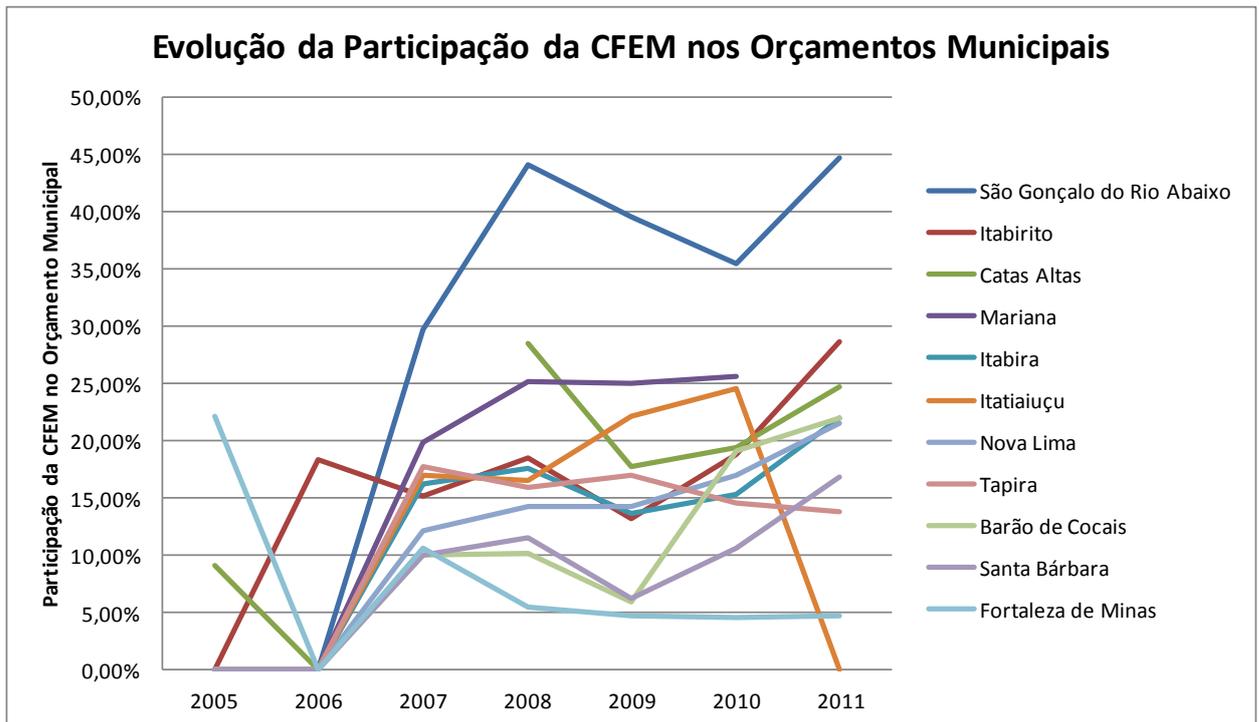


Figura 5: Evolução da Participação da CFEM nos Orçamentos Municipais
 Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Tesouro Nacional¹²

A partir das informações coletadas nos municípios de Catas Altas, Mariana e São Gonçalo do Rio Abaixo, verificou-se a necessidade de complementar o estudo investigando os impactos da mineração para as cidades no entorno, visto que em duas cidades visitadas (São Gonçalo do Rio Abaixo e Catas Altas) a exploração mineral gerou um *boom* populacional nas cidades vizinhas: Santa Bárbara e Barão de Cocais. Destaca-se que, apesar de todos os cinco municípios serem mineradores, em Santa Bárbara e Barão de Cocais, o crescimento populacional resultante da atividade exploração mineral não se deu apenas pela extração mineral em seu território, mas também pela atividade exercida nas minas localizadas nos municípios de São Gonçalo do Rio Abaixo e Catas Altas. Dessa forma, embora o número de cidades visitadas tenha atingido o quantitativo de cinco, investigou-se em apenas três a capacidade de gestão municipal. Os demais municípios são considerados municípios espelho. A seguir, na Figura 6 apresenta-se a localização geográfica das cinco cidades visitadas.

¹² Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Disponível para download em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).

Localização dos Municípios Visitados

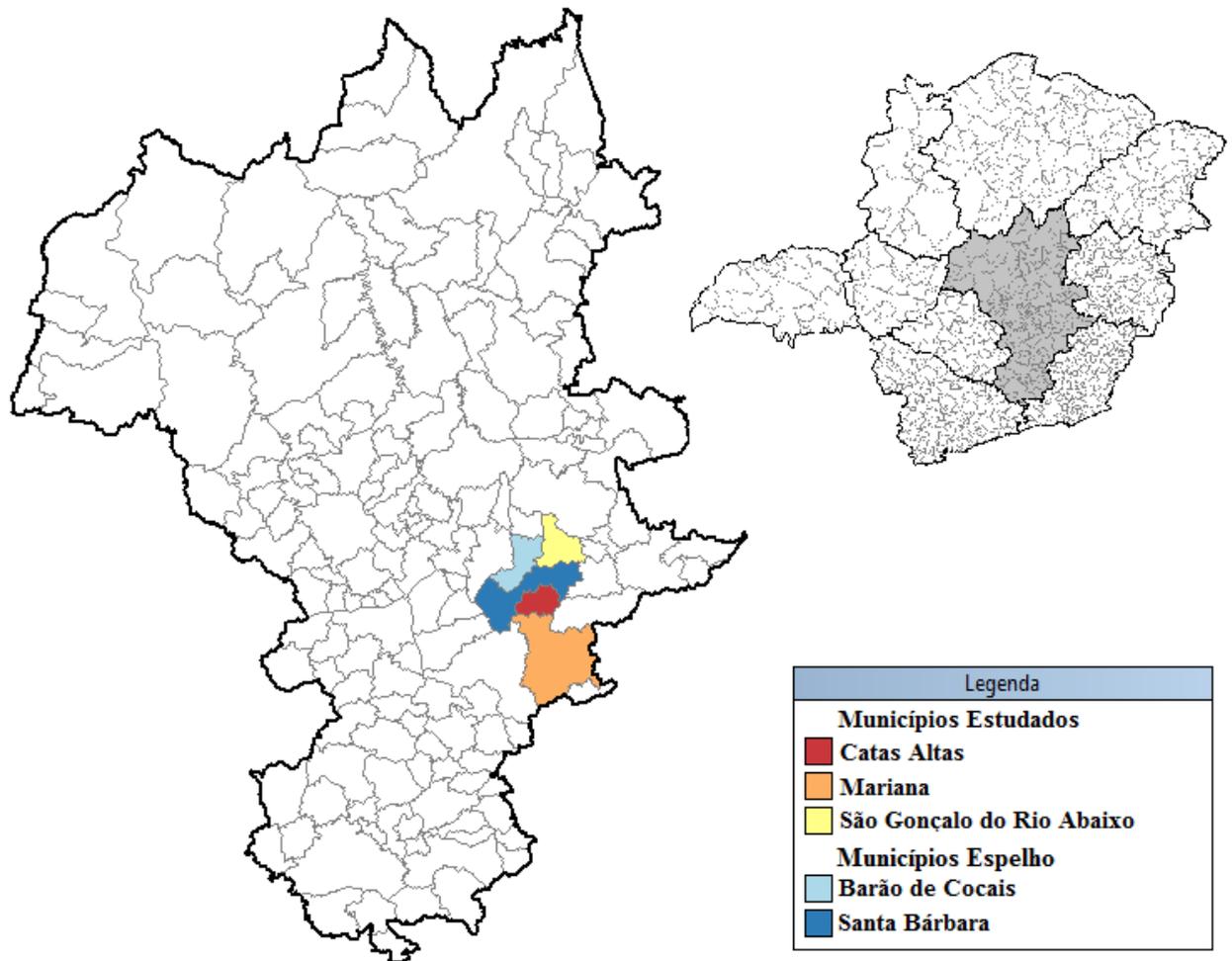


Figura 6: Municípios Mineiros Visitados para a Realização do Estudo
Fonte: Elaborado pela autora

3.3. CASOS ANALISADOS

Lubambo (1999) afirma que as particularidades culturais de uma localidade têm importância central para a gestão pública. As experiências municipais trazem valiosas contribuições, sem que, no entanto, uma ou outra sirva como modelo, pois, os valores e tradições locais, bem como os problemas e contextos políticos diferem substancialmente em cada caso.

Tendo em vista a relevância da herança histórica municipal para uma localidade e de seu contexto político, descreve-se a seguir, ainda que brevemente, os principais marcos

históricos de Catas Altas, Mariana e São Gonçalo do Rio Abaixo, apresentando-se o contexto municipal. Destaca-se que os três municípios estudados fazem parte de uma região geográfica denominada Quadrilátero Ferrífero, o qual representa um conjunto de cidades localizadas na região central do estado de Minas Gerais, que possuem as maiores reservas de minério de ferro do país.

3.3.1. MARIANA

A história de Mariana é marcada pelo pioneirismo de uma região que viveu um período de descobertas, religiosidade, projeção artística e busca pelo ouro. A cidade é muito conhecida pelas suas minas de ouro, cuja produção ainda hoje apresenta grande importância.

Mariana vivenciou dois ciclos do ouro e hoje vive seu primeiro ciclo do minério de ferro. Com o fim do primeiro ciclo de ouro por volta de 1800, a cidade ficou completamente abandonada. Em 1950, começou o segundo ciclo do ouro. Entre 1955 e 1978 a cidade voltou a ficar abandonada, até que em 1978 teve início o ciclo do ferro. Embora o município já tenha passado por períodos de mineração e, portanto, tenha conhecido os impactos desta para uma localidade, tal experiência não se refletiu em aprendizado para a população e para o poder público local, que não se conscientizaram de que é preciso investir em infraestrutura.

A extração do minério de ferro é hoje a principal atividade industrial do município, forte geradora de empregos e receita pública. Seus distritos também desenvolvem atividades agropecuárias e produzem artesanatos variados, expressando a diversidade cultural de Minas Gerais e impulsionando o turismo na região.

A cidade de Mariana possui 54.219 habitantes (Censo IBGE 2010¹³), tendo sofrido recentemente grande crescimento populacional em face da atividade de extração mineral desenvolvida no município, o que causou uma expansão desordenada da cidade. Atualmente o município vem passando por um momento complicado em seu cenário político-administrativo: nos últimos quatro anos, Mariana presenciou oito trocas de prefeitos, tendo assumido a gestão nesse período cinco prefeitos diferentes. As razões estão relacionadas a

¹³ Dados disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm

suspeitas de irregularidades como compra de votos, ilegalidades na prestação de contas de campanha e desvio de recursos públicos. Tal fato tem gerado uma série de impactos negativos para a gestão municipal, como, por exemplo, a perda de recursos de convênios para restauração do patrimônio histórico de Mariana, dentre tantos outros problemas que serão discutidos mais adiante.

3.3.2. CATAS ALTAS

A história de Catas Altas, assim como de diversas cidades mineiras, está relacionada com o ciclo da mineração no século XVIII. O nome “Catas Altas” provém das profundas escavações que se faziam no alto dos morros. A palavra “catas” significa garimpo ou escavação relativamente profunda. No antigo povoado, as catas ou minas mais produtivas estavam situadas no alto da serra e por essa razão a atual cidade ficou conhecida como Catas Altas.

Durante o ciclo da mineração, Catas Altas foi um dos mais ricos e populosos arraiais de Minas Gerais. Com o esgotamento das minas, o arraial ficou praticamente abandonado, a população ficou abatida e muitos moradores foram para outras localidades. Dessa forma, em 1868, um vigário do arraial, percebendo o estado lastimável do povoado e inexistência de cultura de subsistência, buscou educar as pessoas e ensiná-las a cultura de produção de vinhos, bem como o conceito de vida em comunidade. A produção do vinho colaborou para que a população elevasse sua autoestima e a economia local se diversificasse.

Entre 1839 e 1995, Catas Altas pertenceu ao município de Santa Bárbara, emancipando-se através da lei nº12.030, de 21 de dezembro de 1995. Catas Altas possui uma população de 4.846 (Censo IBGE, 2010¹⁴), vive da mineração de ferro e tem o turismo como uma alternativa de renda, integrando o Circuito Turístico do Ouro.

¹⁴ Dados disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm

3.3.3. SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO

Por volta de 1710, expedicionários atraídos pela abundância de ouro às margens do Rio Santa Bárbara iniciaram a formação do povoado que hoje é a cidade de São Gonçalo do Rio Abaixo. Ao longo das décadas, a população foi crescendo e, em 30 de dezembro de 1962, o povoado emancipou-se, deixando de ser distrito de Santa Bárbara.

O município de São Gonçalo do Rio Abaixo está localizado na região central de Minas Gerais e possui, segundo dados do Censo IBGE 2010¹⁵, 9.777 habitantes. Sua população é majoritariamente da zona rural (5.128 habitantes). A agropecuária e a indústria são as principais atividades econômicas do município, entretanto a atividade mineral se sobressai.

Em São Gonçalo do Rio Abaixo está localizada a maior mina em capacidade inicial de produção de minério de ferro do mundo, a qual é administrada pela Vale. Em um raio de 70 km, a empresa mantém em operação pelo menos outras oito minas. A cidade tem presenciado aumento constante do PIB e algumas ações municipais, como a construção do distrito industrial, tem atraído novos investidores.

Além do destaque na área econômica, o município também tem sido destaque na gestão municipal. Recentemente o município recebeu o “Prêmio de Boas Práticas na Gestão Municipal”¹⁶, o prêmio “Prefeito Empreendedor” do Sebrae e, por duas vezes, recebeu prêmio por sua merenda escolar de qualidade. O município é o 5º do estado em Gestão Pública de acordo com o Índice FIRJAN em Gestão Fiscal (SISTEMA FIRJAN, 2012). No campo da educação, o município se destaca por apresentar IDEB 6,7, pela existência de escola de tempo integral e ainda pelos cursos oferecidos pelo SENAI, financiados pela prefeitura e pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).

¹⁵ Dados disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm

¹⁶ Prêmio promovido pela Associação Mineira de Municípios (AMM), por um projeto desenvolvido no município que visa oferecer cercamento e proteção das nascentes.

3.4. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Em relação ao delineamento do estudo, a pesquisa utilizou fontes bibliográficas e documentais, além do levantamento de dados em campo (GIL, 1996). As fontes bibliográficas possibilitaram a fundamentação teórico-metodológica do trabalho.

O presente estudo valeu-se da metodologia do “*Government Performance Project*” (GPP), a qual propõe cinco dimensões de análise: gestão financeira, gestão de capital, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e gestão por resultados. Para a elaboração dos roteiros de entrevistas semiestruturadas realizadas nas três cidades objeto deste estudo (Catas Altas, Mariana e São Gonçalo do Rio Abaixo), tomou-se como base os questionários originais do GPP, bem como as adaptações realizadas pelo Ipea no contexto do projeto “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”. Buscou-se dar ao instrumento de coleta um caráter mais qualitativo, além de acrescentar a dimensão histórica de análise da capacidade de gestão. Para as cidades vizinhas visitadas (Santa Bárbara e Barão de Cocais), adotou-se a realização de entrevistas não estruturadas, trançando-se um diálogo livre e aberto entre o entrevistador e os entrevistados, buscando investigar os impactos positivos e negativos da mineração para o município. A coleta de campo se deu a partir das seguintes etapas: i) levantamento das informações municipais e da prefeitura; ii) contato telefônico; iii) envio da carta de apresentação da pesquisa; e iv) realização de entrevistas com secretários municipais, prefeitos e outros responsáveis pela gestão municipal *in loco*. Os instrumentos de coleta utilizados em campo, bem como o modelo da carta de apresentação enviada às prefeituras estão apresentados nos Apêndices 1 e 2.

Para realizar uma avaliação mais abrangente possível, o GPP depende de um esforço multimétodo de coleta de dados que inclui a realização de notas de campo (observação direta), a coleta de documentação de arquivo, e extensas entrevistas de acompanhamento com os atores do governo e das partes interessadas externas. Dessa forma, usou-se de fontes documentais, permitindo o levantamento dos instrumentos de planejamento, controle e recursos humanos dos municípios estudados. As fontes documentais foram úteis no levantamento do histórico das cidades, bem como na análise dos processos administrativos e dos relatórios de atividades municipais. Algumas dessas fontes foram obtidas durante a visita de campo, enquanto outras tiveram sua origem no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional

através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis¹⁷, do Finbra¹⁸, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais¹⁹ e dos *sites* institucionais das prefeituras estudadas.

A seguir, no Quadro 2, apresenta-se um resumo dos dados utilizados para atender a cada objetivo específico.

Objetivo Específico	Tipo de Dados
Investigar como o poder público municipal está organizado;	Entrevistas semiestruturadas Observação direta Organograma da Prefeitura
Identificar o perfil dos gestores e do corpo administrativo; caracterizando os atores envolvidos no processo de formulação e execução dos projetos municipais;	Entrevistas semiestruturadas Quadro de pessoal Observação direta
Identificar quais são as ferramentas de gestão utilizadas pela administração pública municipal no planejamento de suas ações, na definição de seu orçamento, nas compras públicas e na gestão dos recursos municipais;	Entrevistas semiestruturadas Documentos (LDO, LOA, PPA, Plano Diretor, Plano de Governo, Plano Estratégico e outros) Meios de comunicação local
Investigar os recursos de infraestrutura e de tecnologia de informação utilizados pelo poder público local;	Entrevistas semiestruturadas Observação direta
Identificar as políticas e práticas gerenciais de recursos humanos, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, recompensas e avaliação de desempenho;	Entrevistas semiestruturadas Editais de concursos municipais Instrumento de Avaliação de Desempenho e/ou de Clima Organizacional Plano de Cargos e Salários
Investigar como a estrutura da gestão pública municipal evoluiu a partir do recebimento dos <i>royalties</i> minerais.	Entrevistas semiestruturadas Meios de comunicação local

Quadro 2: Síntese dos instrumentos de coleta de dados

Fonte: Elaborado pela autora

3.5. ANÁLISE DOS DADOS

Através dos métodos acima descritos, foi realizado o levantamento dos dados qualitativos. Foram entrevistados 42 servidores das prefeituras municipais, compreendendo 21 técnicos, 18 secretários, três prefeitos, além de moradores locais, representantes do Grupo Líder²⁰, um consultor da “Falconi Consultores de Resultado” (antigo INDG) e um delegado de polícia. As entrevistas foram realizadas em duas etapas; na primeira delas se deu a visita

¹⁷ Disponível em: https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp

¹⁸ Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

¹⁹ Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1GL&tipo=2&url=Fiscalizando_TCE/Fiscalizando_Contas_Publicas.asp&cod_secao_menu=5N

²⁰ Grupo formado por representantes do governo (prefeituras de Catas Altas, Santa Bárbara, Caeté e Barão de Cocais), setor privado e sociedade civil que está elaborando um Plano de Desenvolvimento Regional.

aos municípios de Mariana, Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo entre os dias três e 21 de setembro de 2012, enquanto que na segunda etapa foram visitados os municípios espelho Santa Bárbara e Barão de Cocais entre os dias 15 e 19 de outubro de 2012. As informações obtidas por intermédio das entrevistas foram categorizadas e classificadas em tabelas com o auxílio *software Microsoft Excel*. O *software* auxiliou ainda na elaboração de tabelas e gráficos.

No tratamento das entrevistas, criou-se uma matriz de temas e subtemas de análise, agrupando-se os entrevistados por cidade e por categoria (prefeitos, secretários, técnicos e moradores) e dispondo as evidências dentro de cada subtema. Os temas e subtemas foram determinados de duas formas: *ex-ante* e *ex-post*. As categorias *ex-ante* dizem respeito às dimensões do GPP e foram fundamentais na elaboração do instrumento de coleta. Já as categorias *ex-post* se mostraram relevantes durante a realização das entrevistas em campo, como foi o caso dos temas “planejamento” e “perfil gestão dos prefeitos” os quais se revelaram como aspectos relevantes na determinação da capacidade de gestão municipal, tendo sido assuntos recorrentes nas entrevistas. Dessa forma, chegou-se a uma matriz de análise composta pelos temas e subtemas relacionados no Quadro 3 a seguir:

Gestão Financeira	Secretaria/setor responsável Prestação de Contas (como são feitas e quais documentos são elaborados) Divulgação das informações e Participação Popular Qualificação dos servidores Serviços terceirizados
Gestão de Capital	Secretaria/setor responsável Instrumentos de planejamento de investimentos Definição de prioridades de investimento e Participação Popular Gerenciamento do Patrimônio
Gestão de Pessoas	Secretaria/setor responsável Seleção de Pessoal (concursos e processos seletivos) Treinamento e Capacitação Plano de Cargos e Salários (características) Avaliação de satisfação dos servidores e qualidade de vida no trabalho Serviços terceirizados
Gestão de Tecnologia da Informação	Secretaria/setor responsável Qualidade do Software em operação Processos Informatizados Equipamentos (suficientes e adequados) Qualificação dos servidores Site da prefeitura e outros meios de comunicação Serviços terceirizados
Gestão por Resultados	Secretaria/setor responsável Sistema de gestão por resultados (periodicidade, indicadores, comunicação das metas) Benefícios Avaliação de satisfação popular Relatórios e Auditorias
Planejamento	Secretaria/setor responsável Instrumentos de Planejamento e sua abrangência temporal Comunicação dos objetivos estratégicos e controle Estudos Socioeconômicos para subsidiar planejamento Participação Popular
Perfil Gestor dos Prefeitos	Formação do prefeito Características pessoais do prefeito Características da gestão municipal

Quadro 3: Matriz de análise das entrevistas

Fonte: Elaborado pela autora

Para os dados coletados, através da pesquisa documental, observação e levantamento de dados, realizou-se a análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2004), este método de análise consiste em três principais etapas: a) redução dos dados; b) apresentação dos dados; e c) verificação e conclusão.

A seguir apresentam-se as principais discussões e achados do presente estudo.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Conforme descrito, a metodologia do GPP considera que a capacidade de gestão está inserida em "subsistemas de gestão" que devem atuar de maneira integrada a fim de alcançar os objetivos e diretrizes de suas políticas. Neste capítulo, apresenta-se a discussão de cada subsistema de gestão do GPP, bem como das dimensões “planejamento” e “perfil gestor dos prefeitos”, as quais se revelaram de fundamental importância para o sucesso de uma gestão, tendo sido temas recorrentes durante as entrevistas.

Ademais, apresenta-se uma discussão sobre os impactos da atividade de extração mineral para a gestão pública de municípios vizinhos à mineração. Em campo, verificou-se que em tais cidades houve um crescimento demasiado e desordenado da população, no entanto, inexistem contrapartidas financeiras que possam auxiliar estes municípios a adequarem a estrutura da máquina pública municipal para a nova demanda, gerando assim prejuízos para a gestão municipal.

4.1. GESTÃO FINANCEIRA

O subsistema de gestão financeira abarca aspectos relativos à contabilidade, alocação do orçamento, relatórios financeiros, prestações de contas municipais, gestão de dívida e previsão, gestão e execução orçamentária.

Em Mariana, a gestão financeira está a cargo de duas secretarias municipais: a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano²¹ e a Secretaria de Fazenda. Enquanto a primeira é responsável pela elaboração da proposta orçamentária e planejamento financeiro, a segunda administra os recursos e realiza a programação financeira do município, sendo responsável pelo controle contábil da administração financeira municipal, pela criação do calendário fiscal e da programação de pagamento, além de executar todas as atividades referentes ao lançamento, arrecadação e fiscalização dos tributos municipais. Cabe ainda à Secretaria de Fazenda realizar a cobrança de dívida ativa e propor soluções para os problemas

²¹ A criação desta secretaria bem como outros aspectos relativos às suas competências e responsabilidades será descritas na seção 4.6.

financeiros e tributários de competência da Prefeitura. No município de Mariana, a Secretaria de Fazenda subdivide-se em: Departamento do Tesouro, Departamento de Receitas Imobiliárias e Serviços, Departamento de Receitas Mobiliárias e Fiscalização e Coordenação de Administração Financeira e Contabilidade.

Técnicos e secretários apontaram que a prefeitura enfrenta problemas para gastar recursos advindos de convênios ou ainda recursos vinculados, em face da falta de preparo dos servidores responsáveis por utilizar tais recursos. Há no município a incapacidade dos servidores públicos em discernir entre verba vinculada e verba ordinária, e, sobretudo, de gastar adequadamente a verba vinculada antes de gastar a ordinária. Segundo o relato dos entrevistados, frequentemente há devolução de dinheiro de convênios, pela não gestão ou pela gestão incorreta desses recursos. Em 2011, por exemplo, foi devolvido ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) R\$1,8 milhão pelo simples fato de o dinheiro não ter sido gasto.

Enquanto que em alguns municípios há a dificuldade de conseguir recursos, em Mariana a dificuldade está em gastar esses recursos. Essa dificuldade se dá pela baixa qualificação dos servidores, e ainda pela falta de servidores concursados que sejam responsáveis pela gestão de convênios. Hoje, a prefeitura tenta corrigir alguns erros de prestação de contas de convênios de 2001 e de 2005, porém o retrabalho é muito mais difícil, pois quem está fazendo essa correção não acompanhou na época a execução do convênio, tendo que prestar contas de algo que desconhece.

As mudanças no cenário político da cidade têm refletido em grandes alterações no quadro de pessoal da prefeitura de Mariana, com isso, faltam pessoas que tenham conhecimento e capacitação para a realização do trabalho.

O secretário de Fazenda relatou que, pelo fato de os servidores não receberem treinamento, o aprendizado se dá através da execução rotineira das atividades desempenhadas pelos mesmos. De maneira geral, são poucas as pessoas que recebem treinamento e capacitação. Para o entrevistado, o problema da Secretaria de Fazenda é que há muitos cargos de livre nomeação, fazendo com que o nomeado fique no cargo apenas por um tempo (que corresponde ao tempo de gestão de quem o nomeou). Dos sete funcionários que atuam na Secretaria de Fazenda, apenas dois são concursados, o restante é nomeado e há um estagiário. Em razão disso, pouco é investido no campo de treinamento e capacitação para os servidores.

Os tributos municipais são: IPTU, ISSQN, ITBI, taxa de expediente e outros. O código tributário de Mariana é de 2001, dessa forma, verifica-se a necessidade de atualizá-lo. Apenas o IPTU tem o reajuste a partir de um índice específico, o restante dos tributos não tem sofrido reajustes desde então.

Para o secretário de Fazenda, o fato de Mariana ter uma arrecadação muito boa decorrente da mineração, faz com que não haja muita preocupação do poder público local em revisar seu código tributário, realizar cobrança de dívidas ativas e planejar a arrecadação e os gastos da prefeitura.

Com relação ao acesso a dados contábeis da prefeitura, os mesmos podem ser obtidos através do *site* do Tribunal de Contas do Estado, pelo SICOM ou ainda pelo Portal da Transparência. Além disso, são enviadas para a Câmara as demonstrações financeiras, orçamentos e outros documentos contábeis, havendo publicação desses dados no jornal da Câmara Municipal. Um dos técnicos entrevistados informou que, embora no *site* da Prefeitura de Mariana esses dados não sejam disponibilizados, há no *site* um *link* para o Portal da Transparência. Apesar de existirem tais formas de divulgação, a população não tem manifestado interesse em exercer o controle e fiscalizar os gastos municipais.

Nas gestões anteriores, os secretários municipais não tinham acesso ao orçamento de sua pasta, no entanto, ao assumir a Secretaria de Planejamento de Desenvolvimento Urbano, o secretário da pasta abriu o orçamento para cada secretaria, possibilitando que os secretários municipais tomassem conhecimento de sua situação orçamentária. Esse acesso se dá através do sistema ou através do orçamento impresso entregue a cada secretário, visto que muitos não sabem como proceder tal consulta via sistema.

Embora a cidade tenha orçamento participativo (OP), este não funciona bem na prática, são poucos os interessados, e nem todos visam ao bem comum, muitos só querem o próprio benefício. Os entrevistados concordam que o OP ainda é muito incipiente e que as audiências têm baixa participação. Segundo um técnico da área de finanças, no período eleitoral, a participação popular aumenta, no entanto, isso se dá, sobretudo, por grupos da oposição que buscam formas de limitar a atuação da administração em exercício ou ainda de verificar irregularidades que possam prejudicar o candidato da situação. Os entrevistados foram unânimes em dizer que, em face das numerosas trocas de prefeitos, a população de maneira geral ficou descrente da administração pública e que por isso prefere se afastar e não participar da gestão municipal. De acordo com um dos secretários municipais, falta

conhecimento por parte da população, o que restringe a eficácia do orçamento participativo. No entanto, ele disse que ainda assim o orçamento participativo contribui com a gestão municipal, embora esteja muito aquém de sua capacidade de colaboração.

Em Catas Altas, a Secretaria de Administração é a responsável pela gestão financeira. Para realizar o planejamento financeiro do município, são elaborados e analisados os fluxos de caixa de longo prazo. Dentro do fluxo de caixa são acompanhados os tributos arrecadados, o endividamento de curto prazo e outros aspectos. Conforme informou um dos técnicos entrevistados, o município possui apenas uma ou duas dívidas de longo prazo, portanto o acompanhamento desse endividamento não é algo complicado de se realizar.

O controle da execução do planejamento financeiro é feito através de reuniões de uma equipe denominada Comissão de Orçamentos e Custos (COC), formada por um representante de cada departamento, para realizar o acompanhamento do que está ou não previsto no orçamento, saber o que será feito e o que não será feito e cuidar dos saldos orçamentários. Conforme relatado por um dos técnicos da gestão financeira, espera-se implementar, já para o ano de 2013, o pedido de um orçamento mais detalhado do que aquele exigido pela legislação. Dessa forma, será solicitado aos secretários que façam um orçamento informando não apenas os valores financeiros dos serviços que serão contratados o ano todo para determinada ação, mas também como e quanto será pago por mês, exigindo-se que o secretário organize um plano de ação com base em tais informações. O técnico entrevistado acredita que hoje o controle é falho, mas com a implementação dessa proposta poderá melhorar.

Atualmente o serviço de prestação de contas é terceirizado, o que trouxe muitos benefícios para o município. Antes se perdia prazo, às vezes enviava-se o documento errado, hoje há duas pessoas contratadas especialistas na área que recebem por prestação de conta realizada. Um dos técnicos da área de gestão financeira relatou que o município já perdeu muitos convênios em razão dos erros que eram cometidos, porém, hoje isso não mais acontece.

A última atualização da Planta Genérica de Valores, da alíquota do IPTU, ISSQN, ITBI, foi em 2006. O Código Tributário do Município também foi refeito em 2006. No município a dívida ativa é muito baixa, um dos fatores para isso é o fato de os impostos serem muito baratos, gerando baixa inadimplência. É feito um acompanhamento da dívida, porém não se faz cobrança da dívida.

O controle de execução do PPA é fraco e tem muito que melhorar. Os secretários podem acompanhar o orçamento de sua secretaria diretamente pelo sistema. Segundo relatos, hoje a maior demanda por informações sobre a gestão financeira municipal é exercida por órgãos fiscalizadores, Promotoria, Tribunal de Contas, Receita Federal, prefeito e outros. De acordo com um dos secretários municipais, a Câmara dos Vereadores apresenta pouco interesse em tais informações.

A prestação de contas da prefeitura é feita mensalmente, sendo afixada em locais estratégicos, como igrejas, bares, comércio local e quadro da prefeitura. Embora a população tenha apresentado pouco interesse na consulta aos instrumentos de planejamento, os cidadãos têm ido à prefeitura para tirar dúvidas em relação à prestação de contas.

As informações fiscais do município de Catas Altas são lançadas no *site* “Sistema de Informações Fiscais” (SIF)²², Tribunal de Contas do Estado e Portal da Transparência, porém a população apresenta baixa procura em relação a essas informações. Além disso, a prefeitura faz uma publicação mensal, distribuída no formato de panfleto, com o demonstrativo de receitas, despesas e limites fiscais. O município de Catas Altas adota outros meios de comunicação com a população, como pelo jornal mensal chamado “Acontece”, carros de som, *site* oficial da prefeitura, *facebook* e *twitter*, sendo repassadas informações e as ações de cada secretaria, além da divulgação do cronograma das audiências públicas e reuniões do Orçamento Participativo e outros eventos da cidade. Uma servidora da assessoria de comunicação informou que o *facebook* e *twitter* têm sido grandes aliados da gestão municipal, sendo recebidos vários questionamentos da população por intermédio destas ferramentas de comunicação.

O atual prefeito sempre buscou meios de trazer a população mais perto do poder público local, convidando a população a participar das reuniões de prestação de contas, criando o Orçamento Participativo, realizando a publicação de jornais, porém a participação popular ainda não é a ideal. Acredita-se que ainda falta conhecimento por parte da população para interpretar as informações financeiras municipais, ainda que estas sejam publicadas de maneira simplificada visando facilitar o entendimento do público-alvo.

Um aspecto destacado por alguns entrevistados é que, embora os recursos da mineração sejam significativos para o orçamento municipal, o município não se acomodou, continuou buscando realizar novos convênios e angariar recursos adicionais para a cidade,

²² Disponível em: www.sif.netgov.com.br

havendo um servidor responsável por captar tais recursos. Embora possa se falar em não acomodação do poder público, não se pode falar em independência, visto que o município ainda depende da atividade de extração mineral.

A gestão financeira da prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo está a cargo da Secretaria de Fazenda, a qual responde por quatro grandes áreas: contabilidade, pagamentos, tributos e gerenciamento. No início da gestão do atual prefeito, a Secretaria de Fazenda apresentava instalações precárias, não havendo infraestrutura adequada para a realização das funções atinentes à Secretaria. Além disso, não havia quantitativo de pessoal necessário para a execução das atividades. Dessa forma, foi necessário investir em equipamentos e contratação e treinamento de pessoal.

Hoje, o quadro de pessoal do setor de contabilidade é composto por seis servidores. A prefeitura conta com suporte na área tributária, o qual é terceirizado, sendo o serviço atualmente prestado pela empresa “C&M Tecnologia e Soluções para Municípios”²³. A Secretaria de Fazenda é responsável por realizar a prestação de contas de todos os recursos da prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo, sendo realizado o acompanhamento mensal daquilo que foi orçado, comparando com o que foi empenhado e o que foi liquidado.

Em relação à prestação de contas do município, são elaborados os documentos exigidos por força de lei. A prestação de contas é divulgada através *site* institucional da prefeitura, Tribunal de Contas, Portal da Transparência e quadro de avisos da prefeitura. Na visão do assessor de comunicação da prefeitura, o jornal local também cumpre um pouco esse papel, pois a população pode verificar as obras que estão sendo realizadas com o dinheiro público. No município há o jornal de caráter informativo “Fique Sabendo”, com distribuição em todas as moradias, e com periodicidade quinzenal. Até 2008 utilizava-se apenas o jornal mural, posteriormente, passou-se para o jornal impresso. Segundo os entrevistados, a população é participativa, no entanto, há baixa procura por informações relativas à prestação de contas. O assessor de comunicação destacou que a população tem contato direto com o prefeito em atendimentos presenciais uma vez por semana. O prefeito, desde sua campanha, disse à população que as portas do gabinete estariam abertas para ela. As formas de comunicação da prefeitura com a população são através de rádio, carro de som, vídeos institucionais nos eventos, ações de *marketing*, jornais e informativos impressos.

²³ *Site* institucional: <http://www.cmitecnologia.com.br/>

Segundo o Secretário da Fazenda, são realizados treinamentos e capacitações tanto para a operacionalização do *software* de gestão, quanto de outros aspectos relativos à gestão financeira.

A seguir, apresenta-se o Quadro 4, contendo o resumo da gestão financeira, sendo destacados aspectos relevantes observados nas três cidades estudadas:

	Mariana	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Secretaria da Fazenda	Secretaria de Administração	Secretaria da Fazenda
Controle da execução orçamentária	Recentemente secretários passaram a ter acesso ao seu orçamento (impresso e via sistema)	Reuniões da Comissão de Orçamentos e Custos e acesso pelos secretários via sistema	Acompanhamento mensal
Atualização Tributária Municipal	2001	2006	Informação não obtida. Os entrevistados não souberam informar
Prestação de Contas	Problemas na prestação de contas de convênios	Terceirizada	Cumprir as exigências legais
Divulgação das informações	Tribunal de Contas do Estado, SICON, Portal da Transparência e jornal da Câmara Municipal	SIF, Tribunal de Contas do Estado, Portal da Transparência e divulgação em pontos estratégicos da cidade	Site da prefeitura, Tribunal de Contas, Portal da Transparência, quadro de avisos da prefeitura
Ferramentas de Participação Popular	Orçamento Participativo incipiente	Orçamento Participativo	Atendimentos no gabinete do prefeito
Interesse Popular	Baixo	Bom, porém abaixo do ideal	Regular
Qualificação dos servidores	Pouca capacitação; muitos cargos de livre nomeação; descontinuidade.	Satisfatória	Satisfatória
Serviços terceirizados	<i>Software</i>	<i>Software</i> e Prestação de Contas	<i>Software</i> e Assessoria tributária

Quadro 4: Síntese do Subsistema de Gestão Financeira
Fonte: Elaborado pela autora

4.2. GESTÃO DE CAPITAL

Neste subsistema de gestão, buscou-se investigar questões como planejamento de capital no longo prazo, gerenciamento patrimonial; gestão de investimentos (avaliação do impacto futuro dos investimentos, sobretudo no âmbito das despesas de manutenção, avaliação da condição de ativos e previsão de revisão) e gestão de infraestrutura interna.

Tendo em vista a relevância da dimensão “planejamento” para a capacidade de gestão municipal, optou-se por ampliar a análise desta variável, abarcando os instrumentos de planejamento, nos diferentes horizontes temporais, adotados pelas prefeituras estudadas. Esta análise será apresentada na seção 4.6. Dessa forma, aqui se discute o gerenciamento de patrimônio, gestão de investimentos e manutenção e gestão de infraestrutura interna.

Embora nos três municípios tenha sido registrada a realização de investimentos que ampliam a estrutura da máquina pública (aumentando sua capacidade futura de oferta dos serviços públicos) e de investimento em equipamentos para a gestão municipal (ainda que em níveis de investimento diferentes), verifica-se que a gestão de capital tem muito que avançar e se desenvolver, sobretudo nas áreas de controle patrimonial e avaliação dos impactos dos investimentos, uma vez que há pouca preocupação em relação às consequências de um determinado investimento para o orçamento futuro.

Considerando-se que os municípios estudados são beneficiados pelo aumento do orçamento municipal em decorrência da arrecadação de tributos sobre a atividade mineral, e que tal recurso tende a reduzir ou acabar no curso do tempo, a preocupação com o desenvolvimento sustentável, ou seja, com a realização de investimentos que apresentem capacidade de se manterem no futuro, deveria ser algo mais presente entre os pensadores da política local.

No entanto, no município de Catas Altas, verifica-se que alguns dos entrevistados apresentam esta consciência, embora essa preocupação não seja algo recorrente. Foram identificadas ações que visam à sustentabilidade, como a iniciativa de desenvolvimento regional do turismo e a contratação de consultorias para diversas áreas, o que não sobrecarrega a folha de pagamento de pessoal no longo prazo e ainda traz para a gestão o conhecimento que poderá ser praticado posteriormente pelos servidores do quadro permanente da prefeitura.

São Gonçalo do Rio Abaixo realiza a contratação de consultorias e assessorias, além disso, verificam-se investimentos no desenvolvimento de novas atividades econômicas (como a construção dos distritos industriais) e investimentos em infraestrutura (como o asfaltamento da zona rural).

Conforme informações do *site* oficial da prefeitura de Mariana, a Secretaria Municipal de Administração é responsável pela gestão interna das áreas de infraestrutura, recursos humanos e serviços gerais. Através da Coordenadoria de Patrimônio, a Secretaria de

Administração realiza o gerenciamento do patrimônio público²⁴. A partir de tal descrição, verifica-se, portanto, que esta deveria ser a principal responsável pela área de gestão de capital. No entanto, de acordo com os entrevistados, as decisões de investimento e infraestrutura hoje ficam majoritariamente a cargo do prefeito. Os secretários levam suas demandas para o prefeito, ele as analisa e assim, realiza reuniões mensais com os secretários para o estabelecimento das ações. Segundo relato de um dos entrevistados, hoje a decisão de investimento tem se dado por demanda de impacto imediato, o que se reflete em uma “política de apagar incêndio”. Embora no município haja Orçamento Participativo (OP), este não tem tido ação efetiva, há baixa participação e as decisões tomadas em audiências do OP, frequentemente, não são realizadas. A população tem se mostrado descrente da administração municipal, justificando o baixo nível de participação e envolvimento popular. Caso o orçamento participativo funcionasse na prática, este poderia ser uma ferramenta valiosa no auxílio das decisões de investimento.

Conforme relato de técnicos e secretários, a localização da prefeitura é privilegiada, no entanto a estrutura, os equipamentos e o espaço físico deixam muito a desejar. A estrutura da prefeitura está fragmentada, não se tem espaço suficiente para que todas as secretarias atuem no mesmo prédio, o que dificulta e aumenta a morosidade dos processos, sendo necessário o deslocamento do servidor até outra localidade. Em relação aos equipamentos, estes são insuficientes e inadequados, muitas das cadeiras, por exemplo, não apresentam condições de uso além de serem em número insuficiente.

A quantidade de computadores também é insuficiente. Alguns dos entrevistados relataram que houve furto de *notebooks*, em gestões anteriores, criando, a partir de então, certa resistência dos prefeitos em comprarem *notebooks*, dada sua dificuldade de monitoramento e controle. Dessa, forma, fica evidente que o gerenciamento de patrimônio apresenta muitas deficiências, estando desatualizado e demonstrando pouca capacidade de controle.

Outros problemas de infraestrutura enfrentados pela prefeitura de Mariana foram apontados pelos entrevistados, como a falta de veículos, computadores velhos e em número insuficiente e a falta de sistema de informação e de uma rede que propicie integração entre todas as áreas da prefeitura.

²⁴ Informações do *site* oficial da Prefeitura Municipal de Mariana (<http://www.mariana.mg.gov.br/>).

No município de Catas Altas, a gestão de capital está a cargo da Secretaria de Administração, pois subordinado a ela há os Setores de Patrimônio, de Compras e de Planejamento. Para as decisões de investimento, são levados em consideração os seguintes aspectos: 1) Orçamento Participativo; 2) Plano de Governo; 3) demandas trazidas pelos secretários. Mas quanto à prioridade dos investimentos, prevalece o consenso e o projeto aprovado pelo órgão que fiscaliza o município.

No município há o Orçamento Participativo, o qual tem grande influência sobre as decisões de investimento municipal, contribuindo efetivamente nas decisões municipais. Realiza-se planejamento das compras e investimentos públicos.

Em relação ao controle de patrimônio, há no município um sistema que tem o registro de todo o patrimônio municipal, seus valores, onde estão alocados, quando foram adquiridos, dados referentes à nota fiscal, dentre outras informações. A atualização do sistema não é feita com muita frequência, dessa forma, pode haver alguma defasagem quanto à atualidade das informações. Os inventários que existem no município são: inventário patrimonial, almoxarifado, compras e materiais.

De acordo com os entrevistados, em algumas secretarias é necessário melhorar a questão de espaço físico. De forma geral, falta na prefeitura de Catas Altas sala de reunião e auditório. Algumas secretarias, como saúde, educação, têm um espaço que atende bem às necessidades dos servidores e dessas secretarias.

Diferentemente dos municípios de Catas Altas e Mariana, São Gonçalo do Rio Abaixo não possui Orçamento Participativo. De acordo com um dos secretários municipais entrevistados, para realizar as decisões de investimento no município são realizadas audiências públicas na Câmara dos Vereadores, para as quais é convocada a população. No entanto a participação popular nessas audiências é extremamente baixa. Tendo em vista que o prefeito realiza atendimentos à população semanalmente, este acaba se tornando o meio de que a população se vale para expor suas necessidades. Dessa forma, com base em tais atendimentos, o gestor municipal toma as decisões de investimento.

Com relação ao espaço físico, os entrevistados (técnicos, secretários e prefeito) afirmaram acreditar que, para suprir as necessidades atuais, é suficiente. No governo do atual prefeito, a sede da prefeitura foi ampliada, além disso, realizou-se a descentralização física de estrutura municipal, e assim as secretarias fins, como Saúde, Desenvolvimento Urbano e outras, passaram a funcionar em imóveis alugados na cidade. Hoje, na sede estão instaladas

apenas as secretarias ligadas às atividades meio da administração municipal, como por exemplo, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Administração, Secretaria de Recursos Humanos e Secretaria de Planejamento.

Em se tratando de equipamento de informática, a infraestrutura da prefeitura evoluiu muito, pois há alguns anos havia poucos computadores, hoje o quantitativo foi ampliado significativamente.

Atualmente o controle patrimonial é realizado via sistema. Embora os lançamentos de patrimônio ainda sejam feitos manualmente no sistema, acredita-se que estes passarão a ser feitos via compra. Mensalmente o setor de contabilidade realiza a conferência do inventário para averiguar se tudo aquilo que foi comprado foi incorporado ao patrimônio. Quando há movimentação de determinado bem, o inventário é atualizado. O sistema permite a geração de relatórios gerais do inventário, bem como por secretaria.

A seguir, apresenta-se o resumo da gestão de capital para os municípios estudados:

	Mariana	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Administração (Coordenadoria de Patrimônio) e prefeito	Secretaria de Administração (Setor de Patrimônio, Setor de Compras e a Área de Planejamento)	Secretaria de Planejamento, Secretaria de Administração e Prefeito
Instrumentos de planejamento de investimentos de longo prazo	Inexistente	Plano Estratégico Municipal	Inexistente
Definição de prioridades de investimento	Decisões tomadas pelo Prefeito juntamente com secretários	Decisões orientadas pelo Orçamento Participativo, Plano de Governo e considerando demandas das secretarias	Decisões centralizadas no Prefeito
Participação Popular na definição investimento	Existe OP, porém é incipiente. Baixa participação.	Através do Orçamento Participativo e das pesquisas de opinião.	Através de atendimentos no gabinete do prefeito
Gerenciamento do Patrimônio	Precário. Desatualizado e com baixo controle.	Existe, porém está desatualizado	Realizado via sistema

Quadro 5: Síntese do Subsistema de Gestão de Capital

Fonte: Elaborado pela autora

4.3. GESTÃO DE PESSOAS

De acordo com a metodologia do GPP, a gestão de pessoas contempla o conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir o gerenciamento dos recursos humanos, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, remuneração e avaliação de desempenho.

De acordo com a estrutura atual da prefeitura de Mariana, a Secretaria Municipal de Administração concentra diversas funções, dentre elas a área de gestão de pessoas. Dentro desta secretaria há o Departamento de Pessoal e a Secretaria Adjunta de Estratégia de Pessoal responsáveis por pensar e implementar ações na área de recursos humanos.

É importante destacar que a recém-criada Secretaria Adjunta de Estratégia de Pessoal, ainda não cumpre sua função de pensar estrategicamente a gestão de pessoas, entretanto, espera-se que esta seja capaz de implementar mudanças na área, como avaliação por resultados, planejamentos e avaliação da demanda de pessoal e plano de cargos e salários.

Atualmente a prefeitura possui um número elevado de cargos de livre nomeação (cerca de 370); muitos dos servidores efetivos que hoje fazem parte do quadro de pessoal são aqueles efetivados em 1988. Entre técnicos e secretários há consenso em dizer que faltam, na prefeitura, servidores efetivos, o que propiciaria maior continuidade na gestão municipal.

Com relação à contratação de novos servidores, os entrevistados informaram que em 2010 foi realizado o último concurso no município. Um dos secretários municipais relatou que a área de gestão de pessoas não realizou estudos para a identificação das reais necessidades de profissionais no município, com isso, houve a abertura de vagas para alguns profissionais que não eram necessários para o município, enquanto que outros profissionais, cuja contratação era imprescindível, simplesmente foram desconsiderados no último concurso público. A última seleção de pessoal se deu através de um Processo Seletivo Simplificado, que por muitos anos aconteceu através de provas, havendo, em muitos casos, a aprovação daqueles que tinham algum padrinho político. Porém, recentemente foi adotado novo modelo de Processo Seletivo Simplificado, o qual é realizado através de análise curricular, tendo sido pré-estabelecidos os pesos de cada qualificação no currículo, sendo realizada a pontuação dos servidores contratados a partir de tais critérios, reduzindo-se as chances de apadrinhamento político. É importante destacar, que os processos seletivos simplificados são realizados apenas

para a contratação temporária de servidor; somente há contratação efetiva quando o processo seletivo é realizado através de concurso público.

Ainda sobre os processos seletivos, técnicos informaram que estes têm tido ampla divulgação através da *internet* e jornais da cidade. Os entrevistados destacaram que, em decorrência das alterações políticas na gestão municipal, o Ministério Público tem impedido a contratação em larga escala de servidores. Entretanto, têm-se celebrado Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), a fim de garantir, em caráter excepcional e temporário, a continuidade e a eficiência de serviços públicos essenciais, visando evitar possível situação de calamidade pública na execução de serviços que porventura, sua não prestação, possa acarretar em violação dos direitos fundamentais. Dessa forma, foi realizada recentemente a contratação temporária e improrrogável de servidores, conforme preconizado no TAC.

Um dos secretários afirma que a prefeitura não tem conseguido reter talentos, visto que não oferece reajustes salariais e capacitação e treinamento. A prefeitura, por exemplo, não conta com engenheiro de segurança do trabalho, dado que o poder público local se dispõe a pagar apenas R\$2.000,00 para esse cargo, enquanto no mercado o salário de um engenheiro está em torno de R\$8.000,00. Ainda no campo de pessoal, o entrevistado relatou problemas em relação aos médicos que atuam no sistema municipal de saúde, visto que estes não cumprem a carga horária exigida alegando que o salário é baixo. Técnicos apontaram que as áreas que apresentam maior carência são as de saúde e educação, devido à dificuldade de reter mão de obra face ao salário que é pago.

De acordo com informações do Secretário de Administração, no mínimo 30% do quadro de pessoal apresentam desvio de função. Segundo ele, a fim de se fazer o levantamento das irregularidades na ocupação dos cargos públicos, foi aplicado um formulário a todos os servidores, no entanto, apenas aqueles com menos escolaridade não omitiram que estavam sendo desviados de suas funções, muitos servidores agiram de má-fé e afirmaram realizar atividades que na verdade não realizam, mas que de acordo com seu cargo deveriam realizar. Dessa forma, através desse instrumento não foi possível identificar qual a real incidência de desvio de função no município. O entrevistado afirmou que se pretendia encomendar um estudo mais aprofundado ao Núcleo de Estudos Aplicados e Sociopolíticos Comparados da UFOP (NEASPOC-UFOP) para a verificação da incidência de desvio de funções *in loco*, além da realização do dimensionamento do quadro de pessoal, porém, a ocorrência da greve nas universidades federais impossibilitou tal ação. Acredita-se que o

estudo que seria realizado pelo NEASPOC-UFOP revelar-se-ia de grande valia para a gestão municipal, possibilitando o planejamento de novos concursos e processos seletivos.

Para alguns entrevistados, falta vontade política e comprometimento por parte dos servidores. “É imprescindível que cada servidor assuma seu papel, com cada secretaria fazendo a sua parte, não negando ajuda quando outra secretaria precisar, unindo forças para caminhar na mesma direção (...) deveria haver um repasse de informações de cada secretário para os servidores que estão alocados em sua secretaria, para que se tornasse possível maior alinhamento das ações” foi o que afirmou uma servidora efetiva, que já atuou em diversos setores da gestão municipal. Nesse sentido, outra servidora afirmou que há “jogo de empurra-empurra” dentro da prefeitura, pois muitos servidores não sabem dar informações precisas e orientar o cidadão na resolução de seus problemas; segundo ela, costuma-se fazer o cidadão de “bobo” mandando-o para diversos setores desnecessariamente. Segundo as entrevistadas, há um projeto que visa implementar no futuro um sistema em que os cidadãos avaliarão os servidores e o atendimento prestado. Segundo os entrevistados, tal avaliação teria impacto na remuneração do servidor, e este seria motivado a dar o melhor de si mesmo no desempenho de sua função.

Secretários e técnicos de diversas secretarias apontaram que não há iniciativa do poder público municipal em promover capacitação e treinamento de seus servidores. A iniciativa atualmente tem que partir do servidor, que deve identificar as áreas para as quais necessita de capacitação, fazer o levantamento da oferta dos cursos e treinamentos que atendam à demanda do servidor, para então encaminhar para o secretário de sua pasta, que irá avaliar a relevância dessa capacitação e encaminhar o pedido para a liberação pelo prefeito. No entanto, pelo fato de os servidores estarem desmotivados e por não haver reconhecimento e recompensa salarial para aqueles que buscam capacitar-se, são poucos os servidores que apresentam postura pró ativa na busca de capacitação. Nesse sentido, há um projeto de um “Plano de Cargos e Salários” em elaboração que busca valorizar o servidor e incentivar a capacitação, tendo reflexo na remuneração do servidor.

Um dos secretários municipais destacou que, embora hoje Mariana tenha pessoas com alta formação acadêmica ocupando cargos de secretários municipais (alguns são graduados, mestres, ou até mesmo doutores), tal situação caracteriza um momento singular dentro da história de Mariana, já que, segundo ele, no passado os cargos de chefia e secretaria eram ocupados por pessoas sem estudo, sem qualificação e sem conhecimento da área em que

atuavam. Ele afirma que a melhor qualificação dos secretários presenciada hoje no município é capaz de mudar apenas 1% das mudanças necessárias na cidade.

O projeto do “Plano de Cargo, Carreira e Salários” foi idealizado pelo Secretário de Administração²⁵, que para elaborá-lo reuniu-se com servidores efetivos de todas as secretarias municipais e buscou identificar o que eles esperavam de um plano como este. Com base nessa reunião, partiu-se para a elaboração da proposta, a qual seria enviada para votação na Câmara dos Vereadores. O projeto previa a redução de 180 cargos de livre-nomeação, restringindo-os aos servidores já efetivados. Com isso esperava-se eliminar cargos que são fruto de influência política. Além disso, o plano visa valorizar o servidor de carreira, incentivar a qualificação e o auto-desenvolvimento, possibilitar o crescimento profissional, e desenvolver uma cultura pautada na meritocracia. Pretende-se criar a Comissão Permanente de Servidores para Estudo do Plano de Carreira, além de um mecanismo de avaliação do servidor e a progressão salarial de acordo com o desempenho do servidor e com sua busca por capacitação. Dessa forma o plano prevê o incentivo ao desenvolvimento profissional através do “auxílio qualificação”. Para ser beneficiado com o auxílio, o servidor deverá atender aos seguintes critérios: não ter recebido o auxílio qualificação anteriormente; estar matriculado em instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC); possuir frequência igual ou superior a 75%; possuir média global igual ou superior a 70%; e levar semestralmente os comprovantes ao Departamento de Pessoal para receber o benefício. A seguir, no Quadro 6, apresenta-se o valor do auxílio qualificação para cada nível de formação do servidor.

Formação exigida pelo cargo	Qualificação buscada pelo servidor	Auxílio Anual
Elementar	1º grau	R\$600,00
1º grau	2º grau	R\$1200,00
2º grau	Graduação	R\$1800,00
3º grau	Especialização	R\$2400,00

* Os cursos de Graduação e Especialização deverão ser afins ao cargo e à área de atuação do servidor.

Quadro 6: Valores propostos para auxílio qualificação

Fonte: Adaptado pela autora a partir de material interno fornecido pela prefeitura.

Além do auxílio descrito no quadro anterior, será concedido um benefício de R\$200,00 (anual) para aqueles servidores que participarem de cursos profissionalizantes ou

²⁵ Este secretário é um dos servidores que possui mestrado.

curso de informática (desde que com carga horária mínima de 20 horas) e que não estejam recebendo o auxílio qualificação por 1º Grau, 2º Grau, Graduação ou Especialização.

De acordo com o projeto, o servidor, além da progressão salarial por tempo de serviço, passará a ter também uma progressão salarial por mérito. A progressão por tempo atualmente em vigor consiste em biênios (1%) e os quinquênios (2%), no entanto, o projeto prevê que a progressão por tempo passe a ser anual (1%). Já a progressão por mérito será baseada em avaliações de desempenho realizadas a cada dois anos e, de acordo com a nota obtida, o servidor poderá ter ou não progressão salarial. A seguir, no Quadro 7, estão representados os percentuais que serão concedidos aos servidores conforme seu resultado na avaliação por desempenho.

Conceito	Faixa	Progressão Salarial por Mérito
A	$> 90\% \leq 100\%$	2%
B	$> 70\% \leq 90\%$	1,5%
C	$> 50\% \leq 70\%$	1%
D	$> 30\% \leq 50\%$	0%*
E	$> 0\% \leq 30\%$	0%*

* Para aqueles servidores que por quatro avaliações obtiverem conceito D ou que por três avaliações obtiverem o conceito E, será aberto Processo Administrativo por baixo desempenho.

Quadro 7: Progressão salarial por mérito

Fonte: Adaptado pela autora a partir de material interno fornecido pela prefeitura.

Em Catas Altas, o setor responsável pela gestão de pessoas é o Departamento de Recursos Humanos, o qual está vinculado à Secretaria de Administração. O primeiro concurso público do município foi realizado em 2004, porém o concurso ficou sob *judice*, dessa forma, a primeira contratação através de concurso foi em 2006. O último concurso público realizado no município foi em 2011, o qual foi conduzido pela Fundação Mariana Resende Costa (FUMARC), entidade mantenedora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Para este concurso, criou-se uma comissão que verificou as necessidades de cada secretaria, reviu as descrições dos cargos, extinguiu outros cargos, e assim elaborou-se o edital. Segundo técnicos e secretária de Administração, dá-se prioridade à realização de concurso, no entanto, algumas vezes realiza-se processo seletivo, sendo publicado o edital no Diário Oficial, no quadro da prefeitura, na Associação Mineira dos Municípios (AMM) e na Câmara Municipal. As etapas do processo seletivo são: prova e entrevista. Para o

levantamento do número de vagas que serão contratadas, leva-se em consideração o quadro de vagas da prefeitura, que é alimentado com informações de cada secretário.

Segundo relatos, hoje o município enfrenta dificuldade em contratar profissionais com nível superior, como contador, engenheiros, médicos e outros. Embora o salário seja compatível com o que é pago no mercado, não se consegue contratar tais profissionais porque estes estão em falta na região. O médico da família recebe cerca de R\$10mil, no entanto, ainda assim não há facilidade para contratar, pois muitos médicos preferem ficar em grandes centros, já que lá poderão atuar em mais de um local de trabalho, ampliando sua renda. Assim como em Mariana, Catas Altas também enfrenta problemas com o cumprimento da carga horária de trabalho, tendo que ser flexível às vezes, reduzindo, ainda que informalmente, as horas de trabalho do profissional, para que o mesmo consiga trabalhar em cidades diferentes.

Hoje, as ações de treinamento e capacitação acontecem apenas quando há alteração de rotina do sistema. No início do atual governo, o prefeito incentivou constantemente que os servidores se qualificassem; porém, nos anos finais do mandato as secretarias passaram a avaliar se há necessidade de novas capacitações, para então promovê-las. Segundo relatos, algumas áreas recebem mais treinamentos, como, por exemplo, o setor de contabilidade, face às alterações da legislação fiscal nos últimos anos.

No município há um Plano de Cargos e Salários em vigor, o qual é de 2007; segundo os entrevistados, este não prevê a concessão de acréscimos salariais para aqueles profissionais que investem em sua formação. Porém há outro Plano de Cargos e Salários, aplicável exclusivamente à Secretaria de Educação, que é mais atual (de 2010) e é concedido benefício financeiro para os profissionais que têm pós-graduação. Não há nenhum mecanismo de progressão funcional.

Nem todas as atividades de Recursos Humanos (RH) são informatizadas, como por exemplo, a parte atinente aos estagiários é toda feita manualmente (como o empenho de sua remuneração, sendo posteriormente inseridas as informações no sistema), o edital de processo seletivo também não é lançado no sistema (apenas informa no sistema como ocorreu a contratação do servidor e por qual instrumento tal contratação foi realizada), o controle de ponto dos servidores é feito manualmente, sendo realizado em secretaria, não sendo informatizado. Atualmente nenhum processo é terceirizado na área de gestão de pessoas e não há nenhuma equipe responsável por qualidade de vida no trabalho. No município são

realizadas pesquisas internas que envolvem todos os servidores, as quais buscam avaliar sua satisfação e suas necessidades.

Segundo relatos de secretários e técnicos, frequentemente acontecem perdas de talentos dentro da prefeitura de Catas Altas, pois não há ferramentas para promover e manter o servidor no quadro de pessoal da prefeitura. O profissional pede exoneração do cargo por diversos motivos, seja porque conseguiu um emprego melhor, ou porque irá se mudar de cidade, por ter sido aprovado em um concurso federal, etc. Na visão da secretária de administração, caso houvesse muitas ferramentas de progressão salarial e funcional, isso geraria um impacto muito grande para a folha de pagamento, visto que os gastos aumentariam ao passo que o número de servidores permaneceria o mesmo.

Como boas práticas na área de gestão de pessoas no município de Catas Altas, os entrevistados apontaram a criação de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (possibilitando a punição de servidores que apresentam má conduta na execução de suas funções); novo modelo da avaliação de desempenho (que será descrito mais adiante); a possibilidade de contratar como estagiários estudantes de ensino médio; realização de processos seletivos simplificados; plano de carreira no setor de Educação; gratificação para aqueles que participam de comissões (como, por exemplo, a de licitação); a concessão de diária de viagem (valor recebido pelo servidor quando este passa mais que seis horas fora do município a serviço da prefeitura; esse valor é recebido antes da viagem e não é necessário que o servidor preste contas de seus gastos, fato que diminuiu a burocracia); dentre outros. Os entrevistados destacaram que essas melhorias começaram a acontecer a partir de 2009 e que a vinda do atual prefeito para a gestão municipal colaborou muito com esse processo.

Em São Gonçalo do Rio Abaixo, a gestão de pessoal está sob a responsabilidade do Departamento de Recursos Humanos, o qual está sob a coordenação da Secretaria de Administração. O departamento é responsável por cuidar da folha de pagamento, seguro dos funcionários, plano de saúde, controle das transferências de servidores entre as secretarias, cartão alimentação, vale transporte, medicina do trabalho, concurso e contratação, processo seletivo e outros.

Atualmente diversos benefícios são concedidos aos servidores, como: vale transporte, vale alimentação, plano de saúde, seguro opcional, realização de exames de laboratório pelo posto de saúde da prefeitura, entre outros. Em relação ao plano de saúde, foi autorizado pela Câmara o custeio de 100% do plano básico (enfermaria) para todos aqueles

servidores que quisessem se beneficiar do plano. Caso o servidor tenha interesse em estender o plano de saúde para seu cônjuge e filhos até 24 anos, ele arcará com o pagamento por dependente - o mesmo valor pago pela prefeitura por usuário. Quanto ao cartão alimentação, é concedido a cada servidor um salário mínimo como vale alimentação. Todos esses benefícios são financiados pelo governo municipal, inclusive o vale transporte, o qual abrange todos os servidores.

Os concursos realizados no município são de 1995, 2005 e 2010. Este último ainda está em vigor e teve sua validade prorrogada. Segundo o responsável pelo departamento, em 2011 foram conduzidos alguns processos seletivos, os quais foram necessários para atender a demanda do município em áreas para as quais não havia mais candidatos aprovados que pudessem ser convocados para nomeação. Dessa forma, o entrevistado informou acreditar que será necessário realizar novo concurso em 2013. A secretária informou que o município também se vale processos seletivos simplificados. O último processo seletivo realizado para a prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo foi em fevereiro de 2012, tendo sido contratada uma empresa para conduzir a seleção. Dentre as contratações estão: operários (pedreiros para a construção de casas populares e reforma, ajudante de pedreiro, ajudante de caminhão, operárias incumbidas da limpeza urbana e operários de máquinas agrícolas) e professores de áreas específicas. Quando questionada sobre como é avaliada a demanda para a criação de novos cargos para contratação, a entrevistada informou que os secretários verificam a demanda de suas secretarias e tal informação é passada para o Departamento de RH, que fica responsável por reunir as informações e elaborar o processo seletivo/concurso.

Hoje a prefeitura possui em seu quadro de pessoal 1000 servidores concursados em um total de 1600. Entre os contratados, aproximadamente 100 servidores atuam nos PSFs, sendo realizado processo seletivo todos os anos atendendo aos requisitos do programa, havendo prova escrita apenas para Agente Comunitário de Saúde; para os demais cargos, é realizada uma prova de títulos. Atualmente o município não possui hospital, no entanto, há um projeto já em andamento para a construção de um.

Segundo relato, o município enfrenta dificuldade na contratação de médicos, ainda que o salário seja compatível com o mercado (R\$10.699,00 por uma carga horária de 40 horas semanais), ademais, o município enfrenta dificuldade em fazer com que os médicos cumpram sua carga horária. Verifica-se, portanto, que tal fato foi recorrente nos três

municípios estudados, evidenciando que esta possa ser uma prática usual por tais profissionais.

A demanda por capacitação e treinamento parte de cada secretaria, sendo que as áreas de saúde e educação são as que mais recebem capacitação. Uma das razões para isso é o fato de os professores que participam de cursos de capacitação promovidos pela prefeitura receberem hora extra equivalente ao tempo do curso. Após realizar o levantamento da demanda por capacitação, cada secretaria repassa as informações para a Secretaria de Administração para que seja liberada ou não a realização do treinamento.

O município possui Plano de Cargos e Salários, no entanto, segundo o responsável pela gestão de RH, este plano precisa ser revisto por ser antigo. O plano de cargos e salários aplicável ao magistério é o mais recente (de 2005) e possui mais benefícios, atendendo melhor às necessidades dos servidores, no entanto, ainda apresenta algumas deficiências, podendo ser melhorado.

O sistema utilizado na prefeitura é fornecido pelo Grupo AGP (Assessoria na Gestão de Pessoal). O programa permite que todas as atividades desenvolvidas no Departamento de Recursos Humanos sejam informatizadas, no entanto, a secretária destacou que o ponto ainda é realizado manualmente, visto que faltam relógios que possibilitem a informatização.

Hoje, não há no município equipe responsável por qualidade de vida no trabalho, havendo apenas uma equipe encarregada por tratar da segurança do trabalho. De acordo com o entrevistado, no município enfrenta-se grande resistência na utilização de Equipamento de Proteção Individual (EPIs). A entrevistada relatou que há um projeto para criar a “Casa do Servidor”, que será um ponto de referência para o servidor, onde será dado todo tipo ajuda e apoio ao servidor e disponibilizará atendimento psicológico, o que buscará atender aspectos relativos à qualidade de vida no trabalho.

A seguir, apresenta-se no Quadro 8, o resumo da gestão de pessoas para os casos estudados:

	Mariana	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Administração (Departamento de Pessoal e a Secretaria Adjunta de Estratégia de Pessoal)	Secretaria Municipal de Administração (Departamento de Recursos Humanos)	Secretaria Municipal de Administração (Departamento de Recursos Humanos)
Concursos	Último foi em 2010	Último foi em 2011	Último foi em 2010
Processo Seletivo Simplificado	Último processo adotou avaliação curricular	Prova e entrevista	Prova escrita e de títulos
Estudo para levantamento da demanda de contratação	Não realiza estudos.	Comissão verifica necessidades das secretarias, revê as descrições dos cargos, extingue cargos caso necessário	Não realiza estudos. Secretários verificam a demanda de suas secretarias e repassam informações para o DRH.
Treinamento e Capacitação	Baixa procura e pouco incentivo (depende da proatividade do servidor e do secretário)	No início da gestão havia mais incentivo, hoje as secretarias avaliam a necessidade	Demanda parte de cada secretaria.
Plano de Cargos e Salários	Em elaboração	Possui um PCS da prefeitura e alguns planos setoriais	Possui, porém precisa ser atualizado
Avaliação de satisfação dos servidores	Não realiza	Realiza	Realiza
Qualidade de vida no trabalho	Possui apenas equipe de segurança do trabalho	Possui apenas equipe de segurança do trabalho	Possui apenas equipe de segurança do trabalho
Serviços terceirizados	<i>Software</i> ; Condução de processo seletivo	<i>Software</i> ; Condução de processo seletivo	<i>Software</i> ; Condução de processo seletivo

Quadro 8: Síntese do Subsistema de Gestão de Pessoal

Fonte: Elaborado pela autora

4.4. GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

O subsistema de gestão de Tecnologia da Informação é responsável pela administração do conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. A tecnologia da informação (TI) está fundamentada nos seguintes componentes: *hardware*; *software*; sistema de telecomunicações; gestão de dados e informações.

Na cidade de Mariana, a gestão de tecnologia da informação está a cargo da Coordenadoria de Tecnologia da Informação, a qual está subordinada à Secretaria Adjunta de Gestão, que por sua vez está inserida na Secretaria de Administração. Recentemente a prefeitura de Mariana trocou o seu sistema interno de gerenciamento, porém tal mudança foi mal planejada, assim, muitos dados foram perdidos; apenas alguns servidores conseguiram

fazer *backup* de seus arquivos por terem sido informados da mudança com maior antecedência; outros, simplesmente não conseguiram realizar o mesmo procedimento. Segundo informações de um técnico do setor financeiro, os dados ficavam arquivados em um servidor da empresa que fornecia o *software* para a prefeitura, porém esses dados ainda não foram recuperados. Ademais, conforme relatado por um secretário, ao realizar a mudança de *software*, a empresa responsável por seu fornecimento se comprometeu a realizar treinamentos para a utilização e operacionalização do *software* para os usuários, no entanto, até o momento da realização das entrevistas tais treinamentos ainda não haviam sido realizados. Nesse sentido, o entrevistado disse que, de maneira geral, as empresas que fornecem os *softwares* são “mafiosas” e só querem tirar proveito do poder público. Ele relatou que, quando contratada, a empresa fez um planejamento de treinamento, o qual não foi cumprido, posteriormente realizou-se um novo planejamento e também não foi cumprido, dessa forma, foi necessário bloquear o pagamento à empresa como forma de pressionar a solução e realização dos treinamentos.

De acordo com o relato de um dos secretários entrevistados, tem havido grande resistência por parte dos servidores, visto que o *software* antigo estava em funcionamento desde 2001, nesse sentido, as pessoas têm tido dificuldades para operacionalizar o *software* e para se adaptarem à mudança. Segundo ele, a mudança do *software* aconteceu para adequar-se às exigências do Tribunal de Contas, que passarão a valer a partir de 2014.

Segundo um dos secretários municipais, “Mariana é uma cidade rica, porém falta o básico [...] só herdamos sucata”. Para ele, o sistema de informação utilizado atualmente pela prefeitura não é inteligente e suas ferramentas são inflexíveis, além gerar relatórios incompletos e com pouco poder analítico. Nesse sentido, ele disse que é necessário realizar algumas análises através de *softwares* complementares, no entanto, segundo o entrevistado, os servidores não apresentam conhecimento e capacitação para realizar essas atividades. Segundo o entrevistado, faz-se necessária a contratação de um sistema que atenda melhor às necessidades da prefeitura de Mariana.

Ainda em relação ao sistema utilizado pela Prefeitura de Mariana, um técnico do setor de compras disse acreditar que o sistema deixa os servidores muito dependentes. Segundo ele, os servidores têm atuação limitada tanto pela falta de ferramentas do *software* quanto pelas restrições de uso do dinheiro público, estabelecidos legalmente. Um dos

entrevistados destacou ainda outro aspecto que tem prejudicado a gestão municipal que é o fato de o sistema novo não se comunicar com o sistema antigo.

Um dos entrevistados relatou que falta interligar a sede aos seus distritos e às secretarias através de uma rede de informação integrada, visto que atualmente a troca/envio de documentos entre as secretarias não se dá pelo sistema de gestão municipal, mas através de *e-mails*. Já entre os distritos e a sede, essa troca/envio de documentos se dá através de *pendrives* ou através de documentos impressos, o que gera ineficiência e retrabalho ao ter que digitar novamente o documento. Verifica-se, portanto, que falta controle e que um sistema de informação integrado ajudaria em todas as áreas. Nesse sentido, ele diz que seria fundamental que os distritos estivessem conectados em rede com a sede, evitando-se o gasto com transporte para o encaminhamento de documentos, o retrabalho de redigitar alguns documentos e outros custos inerentes à forma como se dá a circulação de informações entre a sede e os distritos atualmente. Na sede apenas o sistema é compartilhado e os computadores possuem acesso à *internet*. Segundo relatos, o sistema recorrentemente apresenta problemas e oferece poucas ferramentas analíticas. Segundo ele, a equação, “software ruim + sistema ruim+ servidores sem qualificação” tem gerado grandes prejuízos para a administração. Ele ainda afirmou que os funcionários não apresentam conhecimentos mínimos para utilização do Excel ou de outros *softwares* rotineiros, fazendo-se necessário que ele mesmo produza relatórios e execute tarefas operacionais.

Conforme verificado durante a visita, além das deficiências já apresentadas, o número de computadores na prefeitura é insuficiente. Atualmente, os funcionários têm que se revezar nos computadores disponíveis, sendo cerca de dois funcionários por computador. Assim, conforme presenciado, enquanto um dos funcionários está fazendo uso do computador o outro está realizando outra atividade que muitas vezes não estão relacionadas à sua função.

Em Catas Altas, o sistema/*software* de gestão é terceirizado, porém a manutenção da TI é realizada por servidores da própria prefeitura, os quais possuem formação na área de TI e estão alocados na Secretaria de Administração, mais especificamente no setor de Tecnologia da Informação. A manutenção do *site* oficial da prefeitura também é terceirizada, porém as postagens de informações são feitas pela assessoria de comunicação.

Desde a instalação do município (1997) os serviços da prefeitura foram informatizados. O município foi emancipado em 1995 e, em 1996, houve a primeira eleição; em 1997 houve efetivamente a instalação do município. Nesse período era pequeno o número

de computadores, sendo aproximadamente um por departamento, hoje há um para cada servidor, todos com acesso à *internet*. O sistema naquela época não era integrado, hoje, os sistemas dos diferentes setores são integrados, permitindo, por exemplo, que o setor de compras se comunique com o setor de contabilidade, agilizando os processos. Essa rede está em vigor no município há aproximadamente oito anos. Segundo relatos, o município pretende implementar sistemas de protocolos, para que o cidadão possa acompanhar o andamento de seu processo ou pedido.

Embora não haja um setor específico voltado para a gestão de tecnologia da informação, há servidores responsáveis pela execução de serviços de obrigações técnicas, planejamento de expansão de *hardware* e *software*, realização de manutenção física (sendo realizada apenas a troca de peças defeituosas e não o conserto das mesmas), realização de instalação e atualizações de *software*. No quadro há apenas dois técnicos, no entanto, eles contam com a colaboração de alguns estagiários.

Segundo um dos técnicos, nos últimos anos a área de TI da prefeitura de Catas Altas estagnou, não havendo planejamento, acompanhamento ou histórico da área de TI. No entanto, na visão do prefeito, no âmbito de TI, o município evoluiu muito, o sistema utilizado é satisfatório, embora possa melhorar.

O sistema de gestão utilizado pela Prefeitura de Catas Altas é terceirizado, quando há algum problema no sistema, a empresa responsável tenta resolver remotamente, com o auxílio de um dos técnicos, caso não seja possível, envia um técnico da própria empresa ou a máquina que apresenta problema é enviada para Belo Horizonte (cidade em que está instalada a empresa que fornece o sistema). O equipamento de *internet* também é terceirizado, no entanto, as conexões feitas com esse equipamento são de responsabilidade da área técnica de TI da prefeitura. Na visão do técnico entrevistado, tanto o serviço de *internet* quanto o Sistema de Gestão Pública são muito bons, porém no caso da *internet* hoje há um problema entre *link* contratado de internet versus número de máquinas. Hoje é contratado um *link* de oito *megabites* para atender em torno de 200 máquinas da rede municipal, o que às vezes torna a *internet* um pouco lenta. Já em relação ao sistema de gestão, a prestação de serviço é muito boa, porém, o sistema poderia ser aperfeiçoado em alguns aspectos.

A contratação do software de gestão foi baseada em experiências de outras prefeituras, pois, segundo o entrevistado, a prefeitura de Catas Altas não tem *know-how* para identificar o que exigir de um sistema. Caso algum setor verificasse que o *software* não

atenderia a todas as suas necessidades, buscavam-se *softwares* alternativos que pudessem atender. No caso da contratação da *internet*, fez-se um levantamento do número de computadores que seriam conectados e os pontos a serem atendidos, bem como seriam essas conexões.

O *backup* do sistema é diário, porém é responsabilidade do usuário fazer o *backup* dos arquivos de sua máquina. Segundo relato do técnico, esse segundo *backup* é feito sempre nas manutenções preventivas.

O entrevistado salienta que hoje os servidores utilizam computadores para elaboração de textos, pouquíssimas planilhas e raras apresentações (basicamente o núcleo gestor e escolas que se vale dessa ferramenta). Segundo ele, há grande inabilidade por parte dos servidores em trabalhar com planilhas. Com relação à capacitação e treinamentos na área de TI, o entrevistado informou que para pacotes de escritório não há treinamentos, visto que é exigido no concurso que ele tenha habilidades mínimas. Quando há um *software* específico, vale-se dos manuais desses *softwares* e busca-se promover cursos para os usuários. No caso do *software* utilizado para a gestão municipal, a própria empresa que fornece o sistema, promove capacitação para os usuários.

O técnico da área de TI disse que não há proatividade por parte do poder público para o fornecimento de cursos de capacitação para a área de TI, no entanto, ele reconhece que há abertura para que o servidor consiga se capacitar. O servidor pode levar para seu superior alguma demanda de curso, a qual será analisada, sendo normalmente aprovada. Além disso, o entrevistado contou que sempre encontra cursos gratuitos na *internet* para aprimorar seus conhecimentos.

Hoje a infraestrutura da área de TI da prefeitura deixa a desejar. De acordo com uma secretária, as instalações não atendem totalmente às necessidades dos servidores, sendo necessário haver uma reforma, pois muitos computadores estão defasados, as impressoras apresentam problemas, dentre outros. Em 2012, foi estabelecido que não haveria investimento em móveis e computadores para serviço interno. A redução de desses investimentos é uma prática habitual em ano de eleição, visto que tais melhorias são pouco visíveis para a população. Dessa forma, quando os servidores querem algo melhor, como, por exemplo, um computador mais moderno, eles compram e levam para a prefeitura para fazer uso em seu local de trabalho. Um técnico da área administrativa disse que hoje não há computadores

suficientes, visto que alguns foram apresentando problemas e não foram repostos, porém ele imagina que em 2013 a situação será regularizada.

Foi verificado que alguns servidores utilizam seu computador de uso pessoal para a realização de atividades da prefeitura; quando questionado a esse respeito, o técnico de TI informou que isso é muito comum em Catas Altas, pois quando o atual prefeito assumiu o mandato faltavam computadores, assim os próprios servidores trouxeram seus *notebooks* para o local de trabalho, o que protelou a publicação do edital para compra de equipamento na área de TI. O entrevistado destacou que alertou o poder público sobre a necessidade de compra dos computadores, bem como sobre a movimentação de equipamentos entre secretarias, uma vez que essa movimentação não tem sido feita de maneira adequada, ou seja, não se veem realizando a alteração no inventário de patrimônio; com isso, este inventário fica desatualizado.

Segundo relato, há servidores que não procuram os técnicos de TI ao realizar a especificação de alguma máquina para solicitar o pedido de compra, assim, faz-se o pedido de máquinas que superam a necessidade do usuário com valores elevados. Nesse sentido, acredita-se que a área de TI não é valorizada no município e não é reconhecida pelos servidores.

O entrevistado relatou que há dificuldade em prever e dimensionar as necessidades relacionadas à reposição de peças, visto que não se sabe quando uma determinada placa irá apresentar defeito, no entanto, com o tempo, aprende-se que algumas peças apresentam problemas com frequência, portanto pode-se proceder à compra, pois se sabe que a peça será usada. O entrevistado destacou ainda que não há ferramentas de planejamento de longo prazo para a área de TI, muitas vezes em decorrência da dificuldade de previsão das demandas de peças e manutenções.

O entrevistado acredita que seria necessário criar uma espécie de manuais dos processos da prefeitura. Segundo ele, falta desenvolver a parte de “*Business Intelligence*” para dar suporte à gestão, pois existem muitas informações que eles possuem que não são efetivamente utilizadas. O técnico acredita que hoje a TI na prefeitura de Catas Altas, bem como no Brasil, tem sido usada apenas como uma ferramenta auxiliar das atividades diárias, não sendo utilizada para gestão estratégica ou para gerar informação e, dessa forma, competitividade.

Durante a entrevista, o técnico citou que no início da gestão houve a proposta de criação da cidade digital, afirmando que “infelizmente esta não aconteceu, porém, se tivesse acontecido, seria o grande chamariz da região”, pois seria uma rede de *internet* a rádio que teria abrangência em toda a cidade, atendendo às necessidades da prefeitura e dos cidadãos e auxiliando no monitoramento, via câmera de vigilância, das ocorrências na cidade.

Durante a visita de campo ao município de São Gonçalo do Rio Abaixo, a gestão de tecnologia da informação ficava a cargo do setor de TI (o qual estava vinculado à Secretaria de Administração), no entanto, hoje há a Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação²⁶. Tendo em vista que as informações coletadas em campo dizem respeito ao setor de TI, para fins de análise, considerar-se-á a realidade no momento da visita.

De acordo com o relato da Secretária de Administração, o setor de TI foi constituído a partir da necessidade de se criar um corpo técnico de servidores especializados nesta área. Dessa forma, foi realizado um concurso para o cargo de técnicos de informática, e quando estes assumiram o cargo, foi criado o setor. A entrevistada não soube informar se o setor foi criado e instituído por lei, ou se foi criado apenas informalmente. O setor de TI não possui um planejamento de longo prazo, mas segundo os técnicos entrevistados, a tendência é que a área continue em expansão, realizando a automatização de diversos processos e a implementação de câmeras de vigilância na cidade com monitoramento via *internet*, adoção do prontuário eletrônico no setor de saúde, a instalação de lousas digitais nas escolas municipais, dentre outros.

Por exigências legais, as atividades atinentes à contabilidade são informatizadas desde 1991. Os outros setores e secretarias foram informatizados posteriormente, tendo havido um movimento mais intenso nesse sentido a partir de 2005. Em 2005, havia poucos computadores na prefeitura, hoje esse número aumentou significativamente. Havia apenas um computador com acesso à *internet*, a qual era discada, por isso era necessário que os servidores se revezassem na utilização desta máquina. De 2005 em diante, a área de TI passou

²⁶ Verificou-se, através do site da prefeitura de São Gonçalo do Rio Abaixo, que em janeiro de 2013, foi criada a Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação, fato que evidencia a importância desta área para gestão municipal. Esta secretaria realizará o assessoramento ao Prefeito na formulação e condução dos serviços de TI no âmbito da administração municipal. Cabe a ela a promoção e implementação de planos e programas de modernização e aperfeiçoamento da gestão na área de TI; o desenvolvimento e manutenção de sistemas administrativos; manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de TI e administração da Cidade Digital, além de outras competências. Disponível em: <http://www.saogoncalo.mg.gov.br/mat_vis.aspx?cd=7937> Acesso em: 7 fev. 2013.

a receber maior atenção, tendo sido criados os laboratórios de informática nas escolas e biblioteca.

O setor é composto por seis servidores, além de um servidor que foi cedido para a Secretaria de Administração e hoje trabalha no setor de TI. No quadro há duas pessoas responsáveis por realizar as manutenções elétricas, enquanto que os demais servidores são responsáveis pela manutenção de TI.

O setor de TI é responsável pela manutenção de todos os equipamentos de informática (impressoras, câmeras, computadores, rádios da torre de *internet*, e outros) internos à prefeitura, quanto externos (como, por exemplo, escolas, telecentros, polícia militar), cuida ainda do sistema de telefonia recentemente implantado e o projeto “Cidade Digital”.

Quando são realizadas compras de novos equipamentos, busca-se comprar um lote de máquinas idênticas, visto que isso facilita e agiliza o processo de manutenção de *hardwares* dessas máquinas, pois se reduz a variedade de peças que poderiam apresentar defeitos ou mal funcionamento. O planejamento das compras é realizado a partir da expectativa de durabilidade das máquinas. Todas as máquinas são cadastradas e lacradas, não havendo reposição de peças sem que o setor de TI saiba. Além disso, as máquinas possuem seu histórico de manutenções registrado internamente, realizando-se o controle de todas as manutenções feitas no município.

O sistema de gestão utilizado na prefeitura favorece o atendimento da exigência legal de realização de *backups* diários, os quais são gerados automaticamente pelo sistema. Segundo os técnicos de TI, o sistema de gestão utilizado na prefeitura é terceirizado, não gera muita manutenção e tem atendido às necessidades dos usuários. Hoje, o sistema não é totalmente integrado, porém o projeto “Cidade Digital”, que está em fase de conclusão, prevê a integração de todo o sistema municipal e de todas as secretarias. Ressalta-se que, com o projeto, haverá também a integração de outros órgãos públicos, como, por exemplo, os PSFs e escolas das zonas urbana e rural. Hoje 95% dos computadores em uso da prefeitura de São Gonçalo estão conectados à *internet*, e, com o projeto “Cidade Digital”, esse percentual passará a ser 100%.

A tecnologia da informação no município de São Gonçalo do Rio Abaixo em breve ganhará destaque na região, visto que se encontra em implantação o projeto “Cidade Digital”, dessa forma, a cidade passará a ter *internet* gratuita para 100% do município (sede e

zona rural), o que vai permitir a integração de toda a população, além das escolas e órgãos públicos. A prefeitura disponibilizará o sinal de *internet* via rádio e a população apenas terá que comprar um equipamento para captar esse sinal.

Um desafio enfrentado hoje pela área de TI é o abastecimento de precário de energia na cidade, o que gera muitas quedas no fornecimento, podendo gerar prejuízos e danos nas máquinas e equipamentos.

No Quadro 9 a seguir são apresentados os aspectos principais relativos à gestão de tecnologia da informação para as três cidades estudadas:

	Mariana	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Administração (Coordenadoria de Tecnologia da Informação)	Secretaria Municipal de Administração (Setor de Tecnologia da Informação)	Secretaria Municipal de Administração (Setor de Tecnologia da Informação)
Qualidade do Software em operação	Alteração recente de <i>software</i> . Ferramentas são inflexíveis; gera relatórios incompletos; e pouco poder analítico	Bom, porém faltam ferramentas analíticas	Bom, atende às necessidades
Integração de rede	Rede não é integrada. A maioria dos computadores tem acesso à <i>internet</i> .	Rede é integrada. Todos os computadores têm acesso à <i>internet</i> .	Rede é integrada. Todos os computadores têm acesso à <i>internet</i> .
Processos Informatizados	Grande maioria	Grande maioria	Grande maioria
Equipamentos	Insuficientes e inadequados	Bons, porém falta investimento	Suficientes e Adequados
Qualificação dos servidores	Insatisfatória	Satisfatória	Satisfatória
Site da prefeitura	Possui	Hospedagem do <i>site</i> é terceirizada, porém a postagem de informações é realizada pela assessoria de comunicação.	Hospedagem do <i>site</i> é terceirizada, porém a postagem de informações é realizada pela assessoria de comunicação.
Serviços terceirizados	<i>Software</i> , serviço de <i>internet</i> , hospedagem do <i>site</i> da prefeitura.	<i>Software</i> , serviço de <i>internet</i> , hospedagem do <i>site</i> da prefeitura.	<i>Software</i> , serviço de <i>internet</i> , hospedagem do <i>site</i> da prefeitura.

Quadro 9: Síntese do Subsistema de Gestão de Tecnologia da Informação

Fonte: Elaborado pela autora

4.5. GESTÃO POR RESULTADOS

Completando as cinco dimensões de análise do GPP, está a gestão por resultados, a qual abrange o conjunto de políticas e práticas necessárias para avaliar e comparar os resultados alcançados com os esperados, envolvendo o estabelecimento e monitoramento de metas setoriais ou individuais, sendo realizadas avaliações de resultados da gestão, do desempenho do servidor ou ainda da satisfação popular.

Dos três municípios estudados, apenas Mariana não realiza avaliação por resultados ou avalia a satisfação popular. Conforme descrito na seção 4.3, no município há apenas um projeto que, através criação do “Plano de Carreira, Cargos e Salários” para a prefeitura de Mariana, abarcará aspectos de avaliação de desempenho. Tendo em vista que tal ferramenta já foi descrita na seção supracitada, parte-se para a discussão da gestão por resultados nos demais municípios que são o objeto deste estudo.

O Departamento de Recursos Humanos da prefeitura de Catas Altas é o órgão responsável pela realização de avaliações de desempenho. Tais avaliações são realizadas a cada dois anos. De acordo com o método de avaliação, cada servidor é avaliado pelo secretário de sua pasta, por mais três colegas de trabalho e por si mesmo (autoavaliação). Os aspectos analisados são: assiduidade, pontualidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade, responsabilidade, respeito e compromisso com a instituição, aptidão funcional e relações humanas no trabalho. Vale destacar que para o critério “assiduidade e pontualidade” o servidor recebe apenas sua autoavaliação e a avaliação do secretário de sua pasta, pois se entende que os colegas de trabalho não possuem informações suficientes para avaliar tal quesito, pois pode haver, por exemplo, um acordo entre servidor e secretário sobre a alteração de horário de expediente e assim o colega de trabalho poderia prejudicar o servidor. É importante ressaltar que o sistema prevê a avaliação apenas dos servidores, não sendo aplicada a avaliação aos gestores/secretários municipais.

A primeira avaliação de desempenho foi em 2008, a partir do modelo previsto no plano de cargos e salários de 2007. A repercussão dessa avaliação foi péssima; conforme relato, as notas eram em torno de 9,5 e 10, ou aconteciam casos de perseguições políticas, como o caso de uma professora que nunca teve seu ponto cortado, mas que, foi mal avaliada pelo secretário no quesito assiduidade. Antes de 2009, a avaliação era realizada apenas pelo

secretário, hoje foi ampliada para três colegas de trabalho e próprio servidor, o que melhorou o processo.

A partir das avaliações não são gerados relatórios de desempenho, sendo realizadas apenas as tabulações dos dados e gerada a nota do servidor. Além disso, não há um *feedback* entre os avaliadores e os avaliados.

Os questionários são simples e foram elaborados pelos próprios servidores que compõem a “Comissão de Avaliação de Desempenho”; como estes não são especialistas em RH nem psicólogos ou analistas comportamentais, o instrumento de coleta apresenta alguns vieses, como por exemplo, a apresentação de respostas extremas que não se aplicam à realidade do servidor, tornando a avaliação subjetiva, como alternativas do tipo “você sempre falta ao trabalho”, “você nunca falta ao trabalho”, ou ainda alternativas que utilizam termos que podem gerar interpretações subjetivas como “frequentemente” e “usualmente”. A comissão é composta pelo secretário de Administração, por um servidor da área de Contabilidade e outro da área de RH.

Nos moldes da avaliação de desempenho em vigor, seus resultados são utilizados apenas para fins de progressão salarial, não sendo utilizados para aprimoramento institucional ou do profissional. A partir do resultado da avaliação, o servidor que obtiver mais que 60% em sua avaliação, terá uma progressão salarial de 2%; após três avaliações, seu salário estabiliza e ele não pode ter mais progressões salariais por desempenho. Na composição da nota final, 20% é da autoavaliação, 35% do secretário e 45% dos colegas.

A população não participa do processo de avaliação e não tem conhecimento de que tal processo avaliativo ocorre no município, dessa forma, não houve até o presente momento nenhuma demanda por parte da população para ter acesso às informações relativas à avaliação. Os entrevistados não souberam informar se os resultados das avaliações dos servidores poderiam ser acessados pelo público, mas acreditam que o acesso seja permitido em decorrência da lei de acesso à informação.

Em Catas Altas há a definição de indicadores e metas a partir dos objetivos estratégicos traçados pelo Plano Estratégico Municipal (PEM), o qual será discutido na seção 4.6. No entanto, o monitoramento e acompanhamento das metas e dos indicadores ainda são incipientes na visão dos entrevistados, necessitando de maior atenção e aprimoramento dos mecanismos de controle.

Além da realização de avaliações de desempenho dos servidores, o governo local busca realizar avaliações para investigar a satisfação da população. Dessa forma, anualmente realiza-se pesquisa quantitativa com a população para identificar os principais anseios dos cidadãos. Segundo o prefeito, aproveita-se a realização da pesquisa e avalia-se também a aceitação do governo pela a população. A pesquisa era realizada com uma amostragem de 3 a 5% da população, no entanto, como esta porcentagem representava uma parcela pouco significativa da população, padronizou-se para 300 questionários divididos proporcionalmente à distribuição da população por bairro e área rural. A aplicação da pesquisa é terceirizada, tendo sido selecionados diferentes institutos de pesquisa ao longo dos anos para a condução dos processos avaliativos.

A partir das avaliações, verifica-se o desejo da população e assim realinham-se as ações do governo de uma maneira geral. Em 2009, por exemplo, foi identificado que, para a população, o principal problema do município era a falta de investimento em infraestrutura (43,5% da população), com isso a prefeitura decidiu investir nessa área, melhorou o abastecimento de água, construiu calçamentos, e outras ações. Na pesquisa realizada em 2010, apenas 4,5% da população disseram que precisaria haver mais investimento em infraestrutura. Através dessa pesquisa, verificou-se que a limpeza pública estava no topo das necessidades da população (17%), assim partiu-se para o desenvolvimento de ações que solucionassem tal problema. Em 2011, a pesquisa mostrou que as ações voltadas para a limpeza urbana já estavam satisfatórias, sendo identificada a área de saúde como a principal necessidade da população (8%). De acordo com o prefeito de Catas Altas, tem-se trabalhando essa questão, no entanto, este não é um assunto tão simples de resolver quanto os demais, principalmente pelo fato de o município não possuir hospital. Dessa forma, montou-se um plano de ações com diversas medidas, como a criação da secretaria de esportes, a construção e reforma de ginásios esportivos, e o incentivo à prática de esportes, o que reflete diretamente na saúde da população. Quando as ações na área de esporte foram desenvolvidas, conseguiu-se reduzir as ocorrências policiais com crianças, jovens e adolescentes em torno de 50%. A ação é articulada com a Educação e com o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), envolvendo as mães, a terceira idade, com atividades na área esportiva e também com atividades de música e artesanato. Segundo o prefeito de Catas Altas, essas ações do governo municipal alinhadas ao bom serviço prestado pelo Programa da Saúde da Família (PSF) têm gerado reflexos positivos na saúde, com melhorias nas condições físicas e na saúde mental da

população. Em segundo lugar nessa pesquisa, foi identificado que precisava melhorar a distribuição de água no município, fato que já tinha sido identificado pelo orçamento participativo; o prefeito afirmou que já estão sendo tomadas as devidas providências.

O município de São Gonçalo do Rio Abaixo realiza avaliação de desempenho desde 2007. A avaliação é anual e há uma progressão salarial a partir do resultado obtido na mesma. Para obter o benefício, o servidor tem que apresentar avaliação superior a 60% por três anos consecutivos, recebendo assim um reajuste de 3,5% em seu salário. A cada cinco anos, o servidor tem direito ao quinquênio, que gera um benefício de 10% sobre o salário base, além de ter direito a três meses de férias-prêmio. De acordo com a secretária de Recursos Humanos, na avaliação são considerados dez critérios; no entanto, tais critérios não foram informados pela entrevistada.

A partir da avaliação de desempenho são elaborados relatórios, os quais são encaminhados para o setor jurídico para que através de decreto seja promulgada a progressão salarial daqueles servidores que obtiveram avaliação satisfatória por três anos consecutivos. O servidor, caso queira, pode ter acesso à sua avaliação. Quando o servidor tem avaliação insatisfatória, é aberto um processo administrativo contra o mesmo. Até então quatro servidores já haviam sido demitidos por esta razão. Segundo a secretária, os vereadores tentam intervir quando há desempenho insatisfatório, no entanto, obrigatoriamente deve ser aberto o processo administrativo.

Além da avaliação de desempenho, a prefeitura de São Gonçalo busca mensurar a satisfação dos cidadãos através de pesquisas de opinião. Tais pesquisas são realizadas com frequência média de três a quatro meses. Na condução desta pesquisa, o consultor de *marketing* da prefeitura formula as perguntas e posteriormente é contratado um instituto de pesquisa para a execução da mesma. Nas duas últimas avaliações as empresas contratadas foram: *Vox Populi* e *DATA*. O assessor de comunicação informou que a última avaliação de satisfação da população foi realizada com fins políticos, tendo sido contratado o Instituto MDA de Lavras para realizar a pesquisa.

Em São Gonçalo, há outra ferramenta que envolve avaliação de resultados. O município realiza, em parceria com o “Falconi Consultores de Resultado” (antigo Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG), o monitoramento de metas e resultados das secretarias municipais. A atuação desta consultoria no município acontece através da gestão por resultados. A equipe é composta por dois consultores e o consultor líder; os dois consultores

se revezam em São Gonçalo, e o consultor líder faz visitas periódicas ao município. A metodologia utilizada pelo instituto é o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Action*). A empresa atua em São Gonçalo há quatro anos e sua atuação se limita a traçar metas setoriais juntamente com os secretários municipais a partir do plano de governo. Caso o instituto não concorde com os critérios de prioridades das obras no município, não é feita nenhuma interferência nesse sentido, pois, entende-se que tais decisões têm caráter político. Outro aspecto relevante é que os consultores não participam da elaboração do PPA, da LOA e da LDO.

Os consultores da Falconi se reúnem com cada secretaria municipal e determinam as metas anuais das secretarias, destrinchando-as em metas mensais ou bimestrais. A empresa faz o acompanhamento do alcance dessas metas mensalmente e busca traçar ações corretivas para alinhar as ações com as metas. Cada secretaria tem um ou mais indicadores, os quais são estabelecidos por elas mesmas. Pode acontecer de os consultores proporem alteração nos indicadores, porém a palavra final é sempre do cliente (ou seja, das secretarias). A coleta dos dados para a elaboração desses indicadores fica a cargo de cada secretaria. Após receber os dados, os consultores trabalham analiticamente os indicadores.

É importante destacar que não é oferecido treinamento para os servidores em relação ao preenchimento dos dados, porém os consultores sugerem maneiras de coletar esses dados. No início do trabalho no município, a Falconi realizou um treinamento com as secretarias apresentando a metodologia. Além disso, durante a realização do trabalho, a empresa faz o levantamento de causas juntamente com os secretários, para que estes tenham capacidade para realizar essas análises *per si* quando a parceria com a consultora acabar.

Segundo um dos consultores da “Falconi Consultores de Resultado”, na maioria das vezes são os próprios consultores quem procuram as secretarias para realizar o acompanhamento e resolução dos problemas, no entanto há algumas secretarias que são mais proativas e engajadas no processo. Segundo o entrevistado, obter total abertura é difícil em qualquer organização, e em São Gonçalo não é diferente, pois há resistência de alguns.

Mensalmente há uma reunião com todos os secretários e prefeitos, sendo apresentado o resultado por secretaria. Caso alguma secretaria não tenha alcançado a meta, a equipe de consultoria apresenta a análise da causa e propõe uma contramedida.

Embora cada secretaria e assessoria tenham suas metas, não há um programa de incentivos financeiros para aqueles que as cumprirem, mas há uma cobrança para que haja o

cumprimento das metas. E quando estas não são cumpridas, é realizado um trabalho em conjunto com a Falconi para investigar os motivos pelos quais a meta não foi alcançada e traçar ações para melhorar o desempenho daquela secretaria. A população não tem como fazer o monitoramento das metas, o trabalho é todo interno e, pelo menos por enquanto, não se pretende tornar isso algo público.

Acredita-se que a parceria entre a “Falconi Consultores de Resultado” e a prefeitura de São Gonçalo tem trazido reflexos positivos para a gestão municipal no sentido de colocar em prática as ações planejadas.

A seguir, no Quadro 10, encontram-se representadas as principais características da gestão por resultados apenas para as cidades de Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, visto que Mariana não realiza gestão por resultados:

	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Administração (Departamento de Recursos Humanos)	Secretaria Municipal de Administração (Departamento de Recursos Humanos)
Avaliação de desempenho do servidor	Realizada a cada dois anos. Questões elaboradas pela Comissão de Avaliação de Desempenho	Realizada anualmente
Benefícios provenientes da avaliação	Progressão salarial	Progressão salarial
Relatórios de desempenho	Não são elaborados relatórios	São elaborados relatórios
Avaliação de resultados da prefeitura	Acompanhamento dos indicadores e metas estabelecidas pelo PEM.	Realizada em parceria com a "Falconi Consultores de Resultado". Acompanhamento mensal das metas de cada secretaria.
Avaliação de satisfação popular	Terceirizado. Realizada anualmente.	Terceirizada. Avaliação trimestral ou quadrimestral.
Relatórios sobre a percepção popular	São elaborados relatórios	São elaborados relatórios

Quadro 10: Síntese do Subsistema de Gestão por Resultados
Fonte: Elaborado pela autora

4.6. PLANEJAMENTO

Embora o “planejamento” não represente um dos subsistemas de gestão proposto na metodologia do GPP, este foi identificado como um parâmetro essencial para que o poder público local apresente boa capacidade de gestão municipal. Nos diversos subsistemas do GPP a variável “planejamento” é abordada, entretanto, optou-se por realizar uma análise

dessa variável separadamente das demais, dado que recorrentemente aspectos relacionados ao planejamento eram citados pelos entrevistados, evidenciando sua relevância. Dessa forma, foram identificados os instrumentos de planejamento que as prefeituras possuem, bem como o horizonte temporal desses instrumentos, as ferramentas para definição das metas e objetivos, e ainda os instrumentos de participação popular na formulação do planejamento.

Em relação aos instrumentos de planejamento, as três cidades visitadas apresentaram realidades diferentes.

De acordo com a atual estrutura da prefeitura de Mariana, verifica-se que a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano é a responsável pelo planejamento municipal. Tal secretaria está dividida em duas secretarias adjuntas: a Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento e a Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Urbano. A primeira é responsável por elaborar, acompanhar e encaminhar projetos e programas de interesse do município a diversos órgãos federais e estaduais; participa da elaboração das Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); fornece orientação técnica às atividades de planejamento, cadastro técnico do solo urbano e atualização da legislação municipal; ademais, cabe a esta secretaria adjunta dar suporte às questões referentes a dados demográficos e econômicos do município. Já à segunda, cabe o papel de coordenar as ações referentes ao planejamento urbano e à implementação do Plano Diretor do município, elaborar políticas de controle urbano, de habitação, saneamento básico e drenagem. Compete ainda à Secretaria gerir as ações necessárias para a obtenção de recursos e gerenciar convênios e contratos em sua área de atuação.

No âmbito de planejamento, Mariana possui: Plano Diretor, LOA, LDO, PPA e Plano de Governo (está sendo administrado o plano de governo do gestor anterior), porém a cidade não possui plano estratégico, planos setoriais, plano de desenvolvimento urbano e outros. Para a elaboração do PPA, cada secretaria faz o levantamento de suas necessidades e leva para discussão em reunião. Porém, de acordo com um dos secretários entrevistados, em Mariana há uma espécie de “piloto automático”, pois há uma funcionalidade do sistema de gestão da prefeitura que apresenta sugestões para o planejamento, com isso, as pessoas acabam replicando o que o sistema sugere. Pela primeira vez, no governo em exercício, teve-se a iniciativa de reunir todas as secretarias para levantar sugestões, no entanto, a falta de qualificação do pessoal e a falta de estrutura fazem com que os secretários tenham também uma tendência forte de replicação.

Na visão de técnicos e secretários, a secretaria de planejamento necessita evoluir em muitos aspectos. Esta é uma secretaria nova, tendo sido criada em 2011 através de reforma administrativa. Através desse mesmo instrumento foi criada também a Secretaria de Governo e a Secretaria de Transporte, e extinta a Secretaria de Segurança Pública. Anteriormente a esta criação, o planejamento ficava sob a responsabilidade da Controladoria e da Secretaria de Fazenda, nas figuras do contador e do controlador.

A criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano aconteceu em uma das mudanças da gestão municipal. Dessa forma, para compreender o contexto e as razões de sua criação, faz-se necessário relatar, ainda que brevemente, as mudanças de prefeitos ocorridas entre 2009 e 2012. Nas eleições de 2008, o prefeito em exercício, Celso Cota, não poderia se reeleger, dessa forma, lançou como candidato seu vice Roque Camello. Roque, em uma reunião interna com servidores da prefeitura, afirmou que não demitiria ninguém caso fosse eleito, no entanto, essa fala foi filmada e, com base em tais informações, foi solicitada a cassação do mandato de Roque, por considerar que houve compra de voto. Assim, assumiu a segunda colocada Terezinha Ramos (ex-mulher de um coronel político que se candidatou à prefeitura e que foi assassinado 45 dias antes da eleição a mando de um adversário político de seu partido). A Justiça Eleitoral cassou também o mandato de Terezinha por suspeita de irregularidades no período eleitoral, sendo acusada de compra de votos através de vales de combustível. Com isso, assumiu a prefeitura o presidente da Câmara Raimundo Mota.

Após um determinado período foi necessário realizar a votação para eleição do novo presidente da Câmara, no entanto, ao realizar tal eleição, não se estava de fato elegendo o presidente da Câmara, mas sim o prefeito da cidade de Mariana. Nessas circunstâncias, o vereador Geraldo Sales (conhecido como Bambu) propôs aos demais vereadores que votassem nele, e assim ele daria uma secretaria para cada vereador. Bambu foi eleito presidente da Câmara, portanto, assumiu a prefeitura e buscou meios de manter o controle sobre as decisões políticas municipais. Para tanto, Bambu criou através de uma reforma administrativa a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e criou mecanismos para que as demais secretarias ficassem submissas a essa secretaria recém-criada. Assim, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano ficou responsável por todas as questões orçamentárias (coordenação de convênios, coordenação de contratos, elaboração do orçamento, da LOA e do PPA) e ainda pela parte de desenvolvimento urbano, cabendo-lhe a

liberação de alvarás para funcionamento de estabelecimentos comerciais e liberação de loteamentos, atividades de grande responsabilidade que antes ficavam em secretarias diferentes. Bambu nomeou como secretário de planejamento o seu genro, e assim manteve o controle municipal. Conforme afirmou um dos entrevistados, o genro do Bambu fez o orçamento, PPA e planejamento sozinho, para que ele tivesse o controle sozinho dos gastos e das manobras políticas e administrativas. Após uma batalha judicial, Terezinha consegue voltar ao poder, reassumindo a prefeitura de Mariana. No entanto, um pouco depois Terezinha é cassada novamente por suspeita de uso irregular do dinheiro público, sendo identificado um pagamento no valor de R\$98 mil ao escritório de advocacia que a defendeu no processo por suposta compra de votos nas eleições de 2008. Diante disso, em janeiro de 2012, assumiu a prefeitura de Mariana, seu vice, Roberto Rodrigues, que era o prefeito em exercício no momento da visita em campo.

Dessa forma, verifica-se que a criação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano se deu por interesses estritamente políticos, como forma de manter o controle das ações municipais.

A partir das entrevistas realizadas em Mariana, foi possível verificar que o planejamento é falho em diversos níveis e que as disputas políticas têm prejudicado o desenvolvimento do município, visto que o PPA, por exemplo, foi sofrendo adaptações de acordo com cada mudança política no município. Segundo relato de um dos secretários municipais, a cidade é marcada historicamente por má gestão e por falta de planejamento. Um técnico da área financeira informou que no município o planejamento de longo prazo simplesmente não existe.

De acordo com outro secretário municipal, a prefeitura de Mariana não tem quantitativo suficiente de profissionais capacitados para planejar e falta conhecimento em diversas áreas, sobretudo na parte contábil. Não há planejamento e atualmente as ações estão concentradas em “políticas de apagar incêndio”, totalmente imediatistas. Segundo ele, nunca houve um planejamento urbano, no entanto, em sua visão, a falta de planejamento se deu muito mais em outros anos, citando inclusive o ex-prefeito Celso Cota, que fora eleito novamente nas eleições de 2012. A falta de planejamento faz com que a prefeitura perca muito recurso. Ademais o entrevistado afirmou que as obras realizadas nos governos anteriores foram, sobretudo, para atender aos interesses pessoais, sendo realizadas obras sem planejamento e sem necessidade.

Embora sejam significativos no orçamento municipal, os recursos da mineração nos últimos anos não foram utilizados da melhor maneira possível na visão dos cidadãos e de grande maioria dos secretários municipais. Buscou-se realizar obras grandiosas, no entanto com pouca ou nenhuma utilidade para a população, como, por exemplo, a construção do Centro de Convenções de Mariana onde funcionava o antigo ginásio da cidade. A obra teve um custo elevado, no entanto, segundo os entrevistados, a construção não atende às demandas da população, dado que o estacionamento no entorno do Centro de Convenções não é suficiente para suportar os eventos lá promovidos. Segundo relatos, a obra chegou a ser inaugurada por vários prefeitos, sem concluir ao menos o acabamento interno. De acordo com um morador local, destruiu-se algo que tinha grande serventia para a população para realizar a construção de algo que não atende às reais necessidades dos cidadãos.

Em contrapartida à destruição do ginásio esportivo, propôs-se a construção de um novo Centro Esportivo na cidade, no entanto, em razão de falhas no planejamento, a obra teve de ser paralisada. Ia-se construir uma piscina olímpica em um local onde o terreno não era adequado para isso. Conforme relatado pelo secretário municipal, a quadra construída no novo Centro Esportivo não atende aos padrões olímpicos, não podendo ser realizados jogos oficiais. Cabe ressaltar aqui que o antigo ginásio atendia a tais padrões. Em face do que foi aqui relatado, bem como outras situações presenciadas no município, verifica-se grande necessidade em aprimorar os instrumentos de planejamento da gestão municipal em Mariana.

Um dos secretários relatou o fato de algumas obras se tornarem extremamente onerosas no longo prazo, visto que se faz um serviço hoje e amanhã esse serviço já tem que ser refeito. Nesse sentido, ele citou a questão do calçamento: faz-se a obra, e posteriormente retira-se esse calçamento para colocá-lo novamente. Isso reflete a falta de planejamento e a busca em satisfazer os interesses da iniciativa privada, beneficiando as empresas que prestam tais serviços.

Conforme relatado em seções anteriores, a falta de servidores efetivos se manifesta em diversas áreas, inclusive na Secretaria de Planejamento. Atualmente esta Secretaria, bem como seus servidores, não sabe exatamente o que lhes compete fazer. Muitas atividades foram atribuídas a esta secretaria, e pelo fato de não haver servidores treinados e equipamentos e infraestrutura adequados para a realização do trabalho, muitas das atividades não são realizadas de maneira adequada. De acordo com a fala de uma servidora técnica, é possível perceber que falta melhorar muito a gestão na prefeitura como um todo,

principalmente em relação à parte de planejamento, sendo necessário um monitoramento do almoxarifado e das metas.

Uma ferramenta existente em Mariana que deveria auxiliar no planejamento municipal é o Orçamento Participativo, porém o OP não se tem demonstrado efetivo na prática. Conforme nos foi relatado por técnicos e secretários, a população de Mariana encontra-se descrente da administração pública, fato que foi agravado pelas intensas disputas políticas e trocas de prefeitos ocorridas nos últimos anos. É de fundamental importância que a confiança dos munícipes seja recuperada trazendo de volta a população para dentro da prefeitura. Só assim, o Orçamento Participativo existente na cidade cumprirá seu propósito. Um dos técnicos entrevistados, responsável por operacionalizar o orçamento participativo e articular as audiências, disse que a mobilização da população está sendo muito difícil. São realizadas consultas às associações de moradores, no entanto algumas têm apresentado resistência. A última audiência pública realizada foi apenas consultiva, não sendo ainda estabelecida a porcentagem do orçamento a ser gasta em cada proposta aprovada. De acordo com seu relato, os distritos apresentam maior participação se comparado aos representantes de bairros, apresentando propostas interessantes. Nesse sentido, o prefeito em exercício tem tentado trazer de volta a população para o município, buscando reconquistar a confiança da população, através, por exemplo, do atendimento rápido das demandas da população.

Especificamente relativo à gestão, um dos secretários municipais afirma que há uma corrente que defende que uma boa gestão está ligada a um bom planejamento, no entanto, a gestão em um lugar igual à Mariana está muito mais ligada à vivência e aos conceitos de conveniência e oportunidade, do que aos princípios teóricos e acadêmicos que se aprendem nas escolas de Administração, pois as intempéries e os imprevistos são muito mais latentes que o previsto e planejado. Dessa forma, acredita que “a realidade avassala o planejamento”.

O entrevistado afirmou ainda ter dúvidas se a implementação rigorosa de pressupostos de gestão pública trariam resultados positivos onde não há preparação e educação inclusive para ser gerido, “porque esses mecanismos de gestão impostos de cima para baixo, na percepção vivenciada em Mariana, são falhos na medida em que os geridos não têm sequer o discernimento para que se aplique a eles esse modelo de gestão”.

Diferentemente da realidade encontrada em Mariana, em Catas Altas verificou-se que o poder público local vale-se de muitas ferramentas de planejamento. Ademais, a

máquina pública conta com servidores proativos e engajados em promover o desenvolvimento municipal. A questão do planejamento é um grande diferencial do município, talvez em face do perfil do próprio gestor municipal, o qual já atuou na área de Administração de Empresas, inclusive em uma das mineradoras da região.

O município possui diversas ferramentas de planejamento formalizadas, as quais são divulgadas e disponibilizadas à sociedade civil através de folhetos distribuídos à população, a fixação dos documentos em pontos estratégicos do município ou ainda no *site* da prefeitura. Dentre tais instrumentos, além dos obrigatórios, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), o governo divulga seu Plano de Governo, Plano Estratégico Municipal (PEM), realiza Orçamento Participativo e possui alguns planejamentos setoriais, como o da educação e da saúde. Está em elaboração um planejamento para a Assistência Social, o Plano Estratégico de Turismo e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

No início do mandato 2008-2012, o prefeito contratou uma consultoria e realizou um planejamento estratégico para até 2021, o PEM. Neste plano, foram identificadas as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades do município (através da análise de SWOT²⁷) e verificou-se que é necessário diversificar a economia de Catas Altas. Através da elaboração do PEM, traçou-se a visão, missão, valores, objetivos estratégicos, metas, indicadores de monitoramento e plano de ação municipal para cada objetivo estratégico. A partir do PEM foram elaborados os outros instrumentos de planejamento, como PPA, LDO e LOA.

O PPA, até 2004, era elaborado pelo prefeito e o secretário de administração, porém, a partir de 2005 passou-se a envolver as demais secretarias neste processo de elaboração deste instrumento de planejamento. No primeiro ano de governo foi elaborado o PPA, momento em que a gestão municipal iniciou as atividades do Orçamento Participativo, dessa forma, apesar de não ter sido o foco do OP, a prefeitura se valeu das sugestões geradas no OP para formular o PPA. Vale destacar que a LOA, também é direcionada pelo OP. Já a LDO, por se tratar de uma ferramenta com caráter técnico, não há o envolvimento da comunidade em sua elaboração, pois esta ferramenta de planejamento aborda metas fiscais e outros aspectos cujo entendimento por parte da comunidade ficaria comprometido. A partir da elaboração do PEM e dos demais instrumentos de planejamento, passou-se a dar maior

²⁷ A Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário ou do ambiente, sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico.

atenção para o turismo, visou-se trazer para o município empresas que não poluam, e buscou-se traçar um relacionamento mais próximo com as empresas. Por exemplo, toda empresa que se instala no município, disponibiliza pelo menos 40% de suas vagas para a população local. Na educação, o prefeito relatou que quando assumiu a prefeitura o IDEB do município estava muito baixo. Ele contratou uma consultoria e reestruturou a educação, padronizando as ações dentro das escolas, treinando os professores. Agora estão implantando o sistema de avaliação dos professores, concedendo um benefício financeiro para aqueles que obtiverem bons resultados. Hoje o IDEB melhorou no município, porém o município ainda não é referência na parte de educação.

Durante a visita de campo, um dos secretários municipais entrevistados nos relatou que recentemente o município participou do curso “Práticas de Excelência em Gestão Pública”, oferecido pela Companhia Vale em parceria com a Fundação Dom Cabral, o qual teve como foco principal a gestão e o planejamento. O curso teve duração de dez meses e contou com a participação de sete municípios: Barão de Cocais, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Itabirito, Nova Lima e Santa Bárbara. Os entrevistados não souberam informar quais os critérios utilizados pela Vale na seleção dos municípios que participariam do curso. No entanto, quando questionei ao prefeito de Catas Altas se ele saberia informar o motivo de cidades mineradoras tão próximas a Catas Altas (como São Gonçalo do Rio Abaixo e Mariana) não terem sido selecionadas para o curso, o entrevistado informou que acredita que estas cidades não foram selecionadas por razões diferentes. Na visão dele, Mariana não foi selecionada em face do momento político em que o município vive, já São Gonçalo do Rio Abaixo pelo fato de apresentar um orçamento satisfatório, podendo financiar seu próprio curso. Participaram do curso sete representantes de cada prefeitura, sendo que uma das exigências da Vale era que o prefeito participasse de todos os encontros. O curso propiciou a troca de experiências entre as prefeituras participantes e a aplicação prática do conteúdo de cada módulo para a realidade da prefeitura como parte das atividades do curso, o que foi muito proveitoso e permitiu aos participantes identificar aspectos críticos da gestão municipal que deveriam ser melhorados. Ademais, os participantes elogiaram a maneira como o curso foi conduzido e afirmaram categoricamente que o aprendizado tem sido colocado em prática na prefeitura municipal de Catas Altas, trazendo bons frutos para a gestão pública local.

Ainda durante a visita ao município de Catas Altas, presenciou-se uma reunião de uma iniciativa local, denominada “Grupo Líder”²⁸. O grupo é resultado de uma grande articulação regional e visa propor e implementar ações locais, porém com visão regional; dessa forma, busca-se promover o desenvolvimento regional, a diversificação econômica através do turismo regional e trazer benefícios para a população.

Na reunião decorrida na semana de visita ao município de Catas Altas, foi apresentada uma versão parcial do Plano de Desenvolvimento Regional, o qual apresenta a dimensão temporal de 20 anos (2012-2032) e envolve as seguintes cidades: Barão de Cocais, Caeté, Catas Altas e Santa Bárbara. Dentre os objetivos estratégicos do grupo estão: a formação cidadã, a preocupação em desenvolver e diversificar a economia local e a preocupação com a qualificação dos jovens e adultos. O projeto tem como eixo a governança participativa, integração regional, diversificação produtiva e de negócios, dentre outros. Além disso, o projeto visa trazer novas oportunidades de trabalho para os jovens e adolescentes. Durante a reunião, foi pedido para que os governantes presentes incluíssem uma rubrica em seu orçamento anual para destinar recursos para o Fórum Regional de Desenvolvimento, o qual tem grande relação com o grupo e com o Plano de Desenvolvimento Regional.

Apesar de o município de Catas Altas destacar-se por seus instrumentos de planejamento e por sua capacidade em elaborá-los e fazer cumpri-los, não há no município uma Secretaria de Planejamento. Hoje as ações de planejamento ficam a cargo da Secretaria de Administração, a qual acumula uma série de funções: planejamento, compras, almoxarifado, patrimônio, contabilidade, tributação, RH e TI. Acredita-se que é de grande relevância a criação de uma Secretaria de Planejamento, o que permitiria um melhor monitoramento das metas, o mapeamento das políticas e a avaliação de seus impactos.

Por fim, em São Gonçalo do Rio Abaixo o planejamento municipal é realizado pela Secretaria de Planejamento juntamente com o Prefeito. A definição das prioridades do planejamento fica a cargo do próprio gestor municipal.

O planejamento municipal é pautado no PPA, na LDO e na LOA. No município de São Gonçalo não há Orçamento Participativo e a população não participa das audiências

²⁸ Tal grupo foi criado em 31 de outubro de 2011, a partir de uma iniciativa do Sebrae e hoje é composto por voluntários que representam a sociedade civil, empresas, prefeituras e outras instituições como, por exemplo, SESI e Instituto Estrada Real. Hoje o grupo conta com cerca de 60 membros, tendo frequência média de 28 membros por reunião. Destaca-se que a empresa Vale participa de tal iniciativa, tendo estado presente nesta reunião dois representantes do Programa “Atitude Ambiental” da Vale.

públicas promovidas no município; sua participação se dá apenas através de reuniões presenciais com o próprio prefeito.

Constatou-se que o quesito planejamento é incipiente, havendo apenas aqueles instrumentos de planejamento exigidos por lei. Apesar de só possuírem um planejamento formalizado com visão de curto e médio, nota-se que o gestor municipal de São Gonçalo apresenta visão estratégica e de longo prazo para o município, entretanto, tal visão não foi formalizada através da elaboração de instrumento de planejamento de longo prazo.

Antes da realização da visita ao município, foram presenciados diversos relatos de que São Gonçalo estaria realizando obras com pouca relevância, sem planejamento e de maneira a não considerar as prioridades básicas da população. A visita a campo revelou uma realidade diferente daquela relatada informalmente por gestores e secretários das cidades vizinhas.

Quando informado que no município de São Gonçalo ainda não há tratamento de esgoto, mas que está sendo realizado o asfaltamento da zona rural, pressupôs-se que fosse pelo fato de que, como afirmam alguns políticos, "obras enterradas não dão votos". Porém durante a visita e a realização das entrevistas, verificou-se que foi dada prioridade ao asfaltamento da zona rural em detrimento ao tratamento de esgoto, por uma visão estratégica do gestor. Mais da metade da população reside na zona rural, dessa forma, o asfaltamento seria uma maneira de integrar a zona rural e a zona urbana, além de facilitar o escoamento da produção da zona rural, reduzir custos de manutenção dos transportes escolares, facilitar o acesso aos PSFs na zona rural e ainda evitar o êxodo rural.

Ademais, o município de São Gonçalo do Rio Abaixo está construindo dois distritos industriais, os quais atrairão novos investimentos para o município e aumentarão a arrecadação municipal através do ISS e do ICMS, além disso, essa é uma política que visa elevar o nível de emprego no município. Essa é uma iniciativa que busca diversificar a economia, fazendo com que o município desenvolva novas bases econômicas e se torne menos dependente da mineração.

Verifica-se grande preocupação do gestor com a população rural. A fim de aumentar a renda dessas famílias e evitar o êxodo rural, o município tem desenvolvido um projeto que realiza a doação de mudas, incentivando a produção de banana e eucalipto. Salienta-se que atualmente a produção de banana é escoada para o CEASA e que se encontra em negociação a instalação de uma fabricada de doces de banana em um dos distritos

industriais que estão sendo construídos no município. Dessa forma, os produtores encontrarão mais uma alternativa para escoar sua produção.

Outro aspecto interessante verificado no município de São Gonçalo do Rio Abaixo é o investimento em cultura e educação: no município há um Centro Cultural, além das escolas de tempo integrais e do centro educacional. Há ainda cursos de capacitação no município em parceria com o SENAI, visando capacitar a população local para atender à demanda de mão de obra da cidade e da região. Embora os cursos oferecidos ainda sejam voltados à atividade mineradora, consta que se pretende ampliar tais cursos para outras áreas de atuação.

Os principais aspectos do planejamento municipal das três prefeituras estudadas estão apresentados no Quadro 11 a seguir:

	Mariana	Catas Altas	São Gonçalo do Rio Abaixo
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Secretaria de Administração	Secretaria de Planejamento e Prefeito
Instrumentos de Planejamento	Plano de Governo, Plano Diretor e os instrumentos de planejamento exigidos pela legislação (PPA, LDO e LOA)	Além dos exigidos legalmente há Plano de Governo, Plano Estratégico Municipal (PEM) e alguns planos setoriais	Apenas os exigidos pela legislação (PPA, LDO e LOA). Porém há visão estratégica (não documentado)
Abrangência temporal	Curto e médio prazos	Curto, médio e longo prazos	Curto e médio prazos
Estudos Socioeconômicos subsidiam planejamento	Não	Sim	Sim
Participação Popular	Há Orçamento Participativo, porém a população está descrente e participa pouco.	Através de audiências pública e reuniões do Orçamento Participativo, havendo efetiva participação popular.	Atendimentos no gabinete do prefeito (boa participação popular) e audiências públicas (participação popular nula)

Quadro 11: Síntese de Planejamento Municipal

Fonte: Elaborado pela autora

4.7. PERFIL GESTOR DOS PREFEITOS

Assim como a dimensão “planejamento”, a dimensão “perfil gestor dos prefeitos” não é incluída como um dos cinco subsistemas de gestão proposto na metodologia do GPP. A

partir das informações coletadas na pesquisa de campo, esta dimensão foi identificada como um aspecto importante para gestão municipal, justificando sua apresentação entre os resultados do presente estudo. Dessa forma, buscou-se identificar algumas características marcantes da gestão municipal, bem como as características pessoais e a formação dos prefeitos de cada uma das cidades estudadas. Nos três municípios estudados verificam-se perfis de gestão diferentes entre os prefeitos, conforme descrito a seguir.

Historicamente, Mariana foi marcada por muitos prefeitos assistencialistas, com isso a população se acostumou com essa prática. Os políticos vendo que isso gera voto, acabam cedendo, realimentando essa política ao invés de propor ações que terão impactos futuros e duradouros para a cidade. Um dos secretários municipais acredita que essa realidade da população de Mariana criou um terreno fértil para o político crescer e se aproveitar da situação para comprar votos.

Em Mariana os gestores municipais que nos últimos quatro anos ocuparam o cargo de prefeito não tiveram tempo hábil para deixar sua marca e mostrar seu perfil enquanto gestor. No entanto, é possível identificar, através de relatos de técnicos e secretários, que o fator político foi o que predominou no município nesse último período, visto que muitos dos prefeitos faziam acordos políticos, negociando cargos e realizando perseguições políticas. O fato de ter havido muitas trocas de prefeito fez com que o Ministério Público, bem como a Câmara de Vereadores adotassem ações que engessaram a gestão, a fim de evitar manobras administrativas que não visassem ao bem público. O prefeito em exercício no momento da visita de campo tem vastos conhecimentos na área de mineração, visto que sua família é dona da antiga “Mina de Passagem”²⁹, localizada na cidade de Mariana e também pelo fato de ele ser dono de mineradora. Um servidor técnico acredita que o prefeito em exercício tem buscado atender às demandas com maior agilidade. Segundo ele, essa maior agilidade no atendimento se deve ao perfil do prefeito, o qual possui maior visão de administração. “O foco dele é receber o problema, já dar uma solução e colocar para fazer”, afirmou o entrevistado. Busca-se, dessa forma, reconquistar a confiança e o interesse da população pela administração pública.

Em Catas Altas, verificou-se que o prefeito apresenta um perfil característico de administração de empresas. O gestor municipal já atuou no meio empresarial, dessa forma, buscou trazer um pouco da lógica privada para o setor público. Ele, juntamente com sua

²⁹ A Mina de Passagem encontra-se desativada, no entanto, no passado foi local de extração de muito ouro.

equipe, implementou boas práticas da administração de empresas no setor público, como o planejamento estratégico, avaliação por resultados, avaliação da satisfação da população (clientes), dentre outros. O prefeito de Catas Altas trabalhou por 32 anos na mineração, atualmente é aposentado e, ao longo de sua carreira, fez vários cursos de sobre gestão e também sobre mineração. Durante a visita de campo, verificou-se que por diversas vezes o município se vale da contratação de consultorias para auxiliar e orientar os trabalhos da gestão municipal. O hábito de contratar tais consultorias iniciou no governo do atual. Na visão do prefeito, para que não fosse necessário contratar consultorias, a prefeitura deveria possuir em seu quadro de pessoal um especialista com conhecimentos nas áreas em que hoje são contratadas as consultorias, entretanto, isso revela-se inviável financeiramente para o orçamento municipal, dessa forma, a ideia da contratação de consultoria é encarada como uma maneira de levar quem tem conhecimento para treiná-los e dar condições para o município caminhar sozinho, sem que o orçamento municipal seja comprometido no longo prazo com excessivos gastos com pessoal.

Já o gestor do município de São Gonçalo do Rio Abaixo tem um perfil centralizador, concentrando as decisões de investimento em suas mãos. Nesse município, o gestor demonstra conhecimento das necessidades da população (principalmente da população rural), dado que ele e sua família residem na cidade há muitos anos, tendo inclusive residido no meio rural. Assim, o gestor de São Gonçalo do Rio Abaixo buscou priorizar em seu governo a inclusão da população rural, construindo escolas em período integral, implementação do projeto “Cidade Digital” também no meio rural, além do asfalto das vias rurais, melhorando e barateando o sistema de transporte rural.

4.8. CAPACIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL

Além da descrição dos resultados apresentados anteriormente para cada um dos subsistemas de gestão do GPP, realizou-se uma análise geral acerca da capacidade de gestão municipal de Mariana, Catas Altas e São Gonçalo. Destacam-se aqui alguns pontos relevantes em relação às realidades estudadas pela presente pesquisa, além de práticas e iniciativas que possam evidenciar boa ou má capacidade de gestão no âmbito municipal. Nesse sentido, vale

destacar que esta subseção não busca sintetizar as anteriores, mas sim, realizar um esforço de reflexão analítica dos resultados encontrados, bem como ressaltar aspectos que corroboram ou contradizem alguns dos resultados apresentados pela pesquisa do Ipea.

Em termos gerais a existência de uma secretaria executiva no organograma da prefeitura municipal destinada a atuar em uma determinada área, pode significar que esta é vista como uma área relevante pelos gestores municipais. A existência dessa estrutura pode propiciar maior estabilidade e continuidade das funções e atividades incumbidas a esta secretaria.

Considerando-se os cinco subsistemas de gestão aqui estudados, verifica-se que a Prefeitura de Mariana recorrentemente adota o compartilhamento de responsabilidades entre secretarias ou setores de diversas áreas analisadas neste estudo. Isso faz com que tais estruturas organizacionais tenham baixa autonomia e pequena capacidade de tomada de decisão. No município de Catas Altas, a estrutura organizacional da prefeitura é pequena, dessa forma, há poucas secretarias executivas, as quais abarcam muitos setores e/ou departamentos, como por exemplo, a Secretaria de Administração, que é responsável por planejamento, compras, almoxarifado, patrimônio, contabilidade, tributação, RH e TI. Embora, nesse caso, não haja uma secretaria executiva para cada subsistema de gestão proposto pelo GPP, verifica-se que há divisão e definição clara das competências de cada setor/departamento da Secretaria de Administração. Dos seis aspectos de gestão aqui analisados, apenas na gestão de um deles (gestão de capital) há compartilhamento de responsabilidades entre setores. Em São Gonçalo do Rio Abaixo, nota-se que há grande centralização de decisões pelo prefeito, dessa forma, embora possam existir casos em que há uma secretaria executiva (ou outra forma de estrutura organizacional) responsável por conduzir a gestão de determinada área do GPP, tal área perde poder de tomada de decisão e autonomia em razão do perfil centralizador do gestor municipal. Para esta prefeitura, destaca-se a existência de secretaria executiva para a gestão financeira e, recentemente para a gestão de TI, sinalizando que estão são áreas importantes para o gestor público.

Nesse sentido, o presente estudo vai de encontro aos resultados da pesquisa do Ipea no que diz respeito à estrutura organizacional da gestão de TI, pois o estudo do Ipea concluiu que:

- i) nas prefeituras pequenas, o setor não possui estrutura institucional exclusiva; ii) nas prefeitura de municípios médios e grandes, o mais frequente é observar o setor

de TI como setor subordinado a outra secretaria; e iii) secretarias executivas ainda são um fenômeno raro (VELOSO, *et.al.*, 2011, p.34)

Porém, no presente estudo, constatou-se que nos municípios há um setor subordinado a outra secretaria, ou ainda, uma secretaria executiva.

Ainda em relação à tecnologia da informação, nota-se que a imensa maioria dos processos estão informatizados em todas as prefeituras, indicando que a gestão municipal tem se modernizado e desenvolvido. A gestão de TI é uma área que avançou muito nos últimos anos, porém ainda falta aproveitar o poder que esta área tem para a geração de informações e a gestão inteligente.

Verifica-se que as prefeituras estudadas se valem de alguns serviços terceirizados para as seis áreas estudadas. Aqui, destaca-se a terceirização da atividade de prestação de contas no município de Catas Altas. Embora, o estudo do Ipea suponha que a terceirização da gestão financeira comprometa a boa gestão municipal, nota-se que a terceirização realizada em Catas Altas tem trazido benefícios para a gestão, reduzindo as perdas e devoluções de recursos vinculados e de convênios.

Especificamente no município de Mariana, verifica-se alta participação de cargos comissionados e de livre nomeação no quadro de pessoal da prefeitura. Tal fato tem gerado descontinuidade da política e agravado problemas com relação à falta de capacitação profissional. De maneira geral, em relação ao treinamento e capacitação os resultados encontrados no presente estudo corroboram com o estudo do Ipea, identificando notória lacuna nesta área.

O estudo do Ipea constatou ausência de Planos de Cargos e Salários na grande maioria das prefeituras. Diferentemente do que foi evidenciado pelo Ipea, no presente estudo, verificou-se que os municípios possuem Plano de Cargos e Salário ou, como no caso de Mariana, este encontra-se em processo de elaboração.

De acordo com os resultados do Ipea, o planejamento estratégico ainda é privilégio de municípios de maior porte e mais organizados, entretanto, verifica-se que Catas Altas (um município de apenas 4.846 habitantes) possui o Plano Estratégico Municipal (PEM). Nota-se também que, embora o município de São Gonçalo do Rio Abaixo (9.777 habitantes) não possua planejamento estratégico formalizado e documentado, o gestor municipal apresenta visão de gestão estratégica.

Um fato constatado pelo presente estudo, e que reflete a realidade da grande maioria das cidades brasileiras, é a dificuldade de contratação de médicos, ainda que, como em Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, o salário atinja valores elevados (superior a R\$10.000,00). Verifica-se que a dificuldade não se concentra apenas em contratar tais profissionais, mas também em fazer cumprir a carga horária de trabalho.

A pesquisa desenvolvida pelo Ipea desconsiderou o subsistema de avaliação por resultados por acreditar que esta é ainda distante da realidade do atual padrão da gestão municipal. No entanto, o presente estudo constatou que esta tem sido uma prática adotada com maior frequência pelos municípios, embora ainda seja carente de aprimoramento. Das cidades estudadas, apenas o município de Mariana não realiza gestão por resultados, entretanto está em processo de elaboração um instrumento para este fim.

Além dos aspectos aqui discutidos, ressaltam-se algumas ações inovadoras na gestão municipal, como, por exemplo, a realização de processos seletivos através de análise curricular e criação da Secretaria Adjunta de Estratégia de Pessoal no município de Mariana; e a contratação de consultorias nas cidades de Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, o que gera aprendizado e profissionalismo sem onerar o quadro de pessoal.

Embora as boas práticas de gestão tenham se manifestado, sobretudo, nas cidades de Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, nota-se que em Mariana, havia diversas propostas para melhorar a gestão municipal, como por exemplo, a elaboração do Plano de Cargos e Salários e a criação de um sistema de avaliação de desempenho. No entanto, verifica-se que a descontinuidade política mais uma vez poderá ser um desafio para a gestão na prefeitura de Mariana, visto que o prefeito que estava em exercício no momento da visita, não conseguiu se eleger, havendo assim nova alteração dos servidores que ocupam cargos comissionados. Dessa forma, verifica-se que as poucas iniciativas adequadas podem se perder.

4.9. OS IMPACTOS DA MINERAÇÃO E OS LIMITES TERRITORIAIS

Embora o presente estudo tenha foco em três municípios: Mariana, Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, ao realizar as visitas de campo, verificou-se que em dois dos

municípios estudados (Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo) não houve o crescimento demasiado da população com o início da atividade de extração mineral. Este aumento populacional aconteceu em cidades vizinhas como Barão de Cocais e Santa Bárbara, que também são municípios mineradores, que, no entanto, recebem CFEM relativos apenas à extração mineral realizada em seu território, não sendo recompensadas pelos impactos gerados em seus municípios em decorrência da mineração nas cidades vizinhas.

Conforme pode ser verificado na Figura 7 a seguir, as cinco cidades visitadas no presente estudo sofreram crescimento populacional nos últimos anos, entretanto, a inclinação das curvas de Mariana, Barão de Cocais e de Santa Bárbara é maior, indicando que nestas localidades o crescimento populacional foi mais intenso. Ainda em relação à Figura 7 é importante destacar que em face da emancipação do município de Catas Altas em 1995, inexistem dados populacionais do município para os anos de 1991 e 1996. Ademais, tal fato justifica o decréscimo populacional sofrido por Santa Bárbara entre os anos de 1996 e 2000 representado na Figura 7.

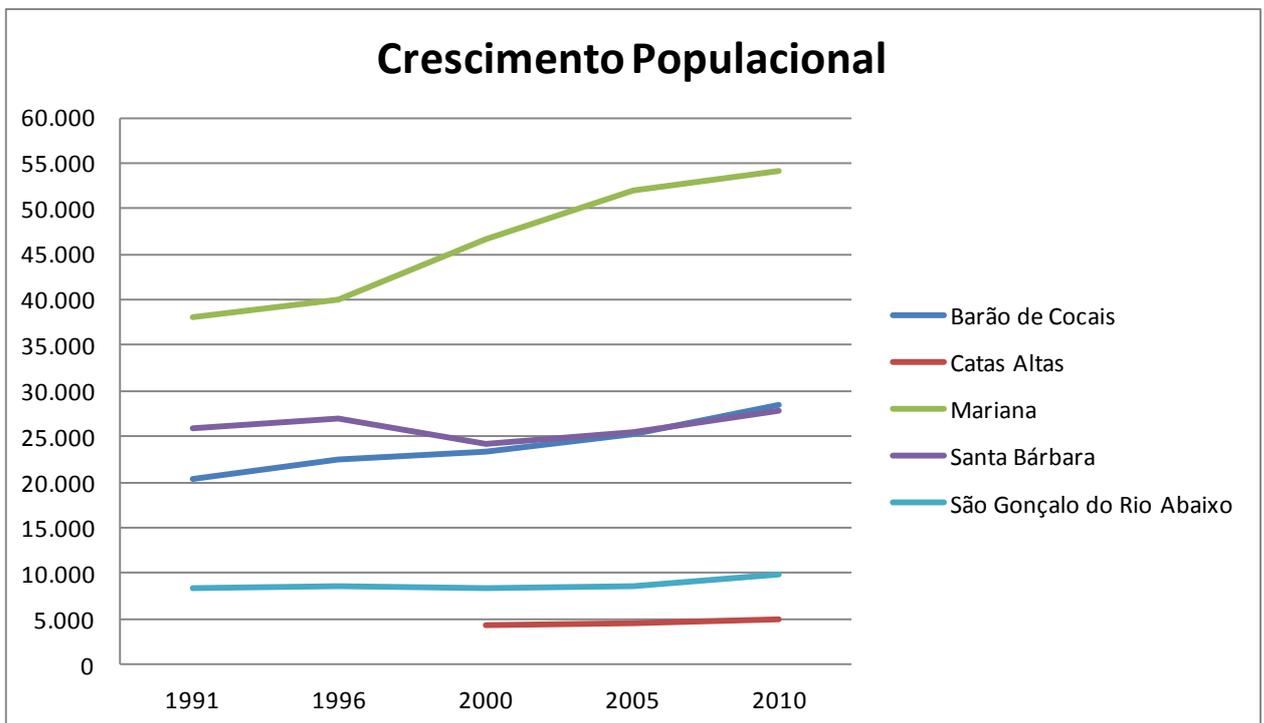


Figura 7: Crescimento Populacional
Fonte: Adaptado de IBGE Cidades

Segundo informações obtidas no *site* institucional da prefeitura de Barão de Cocais³⁰, a cidade apresentou maior taxa de crescimento populacional da região do Caraca e do Médio Piracicaba entre os anos de 2000 e 2010, representando um crescimento de 21,55%. Em Santa Bárbara este crescimento atingiu 15,18% para o mesmo período, o que também representa um crescimento expressivo, visto que tal resultado tende a ser maior se a emancipação de Catas Altas for considerada na análise. Tais informações reforçam a afirmativa de que a extração mineral desenvolvida na região tem gerado aumento populacional nas cidades de Barão de Cocais e Santa Bárbara.

Dentre as cinco cidades visitadas, os municípios de Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo foram aqueles que presenciaram menor crescimento populacional. Conforme pode ser verificado durante visita de campo, isso se deu por razões diferentes nesses dois municípios. No caso de Catas Altas, esse aumento desordenado da população não aconteceu, pois, no Plano Diretor (Lei nº179 de 13 de junho de 2005), foi criada uma restrição para que não fossem construídos alojamentos no município. Ainda de acordo com o Plano Diretor, as empresas podem alugar a quantidade de casas que estivesse disponível na cidade, desde que não residissem mais do que dez operários em cada casa. Ademais, não podem ser realizadas construções com o pé direito maior que nove metros. O controle de tais exigências é facilitado pelo fato de o município ser pequeno e a população se engajar na fiscalização. Acredita-se que pelo fato de o município já ter vivido um período pós-mineração, em que a cidade ficou abandonada, os cidadãos, visando prevenir que tal situação se repita, acabam por adotar uma postura ativa no processo de fiscalização das exigências municipais. A Polícia Militar, bem como a prefeitura, sabem quais as casas locadas para empresas e qual o quantitativo de operários em cada residência. Em caso de desordem ou conduta criminosa e inadequada por parte desses moradores, a mineradora ou prestadora de serviço é notificada, sendo realizado o pedido para que aqueles operários sejam deslocados para outra cidade. Verifica-se, portanto, que houve uma ação governamental para impedir o crescimento desordenado da população. Embora tenha acontecido um aumento da população, este foi pequeno se comparado ao que aconteceu em Santa Bárbara e Barão de Cocais.

Além dos fatores anteriormente apresentados, ouviu-se o relato de que a cidade de Catas Altas recebe *royalties* oriundos da extração mineral na “Mina de Fazendão”, que é uma mina que já tinha uma estrutura pequena, sendo necessárias poucas intervenções quando a

³⁰ Disponível em: <http://www.baraodecocais.mg.gov.br/index.php/component/content/article/279-resultado-do-censo-2010-na-regiao-do-caraca.html>

Vale assumiu as atividades no local. Dessa forma, a mineração já funcionava no município, a Vale simplesmente tirou das mãos de terceiros e assumiu, com isso houve aumento da proporção da extração. Como o minério não é tratado em Catas Altas, não foi preciso construir britadores, esteiras, flocadores, havendo baixo investimento para estruturação da mina. Dessa forma, foi construída uma estrada ligando a “Mina de Fazendão” à “Mina de Alegria” (localizada em Mariana), sendo o minério extraído da “Mina de Fazendão” tratado em Mariana. O entrevistado relatou que já para a “Mina de Brucutu” (localizada no município de São Gonçalo do Rio Abaixo) foi necessário construir toda infraestrutura para realizar a extração mineral, o que gerou o *boom* populacional nas cidades de Barão de Cocais e Santa Bárbara.

Nesse último caso, a falta de estrutura no município de São Gonçalo do Rio Abaixo, no momento da instalação da mineradora, curiosamente beneficiou a cidade, pois como o município não tinha infraestrutura adequada para atender à população que estava chegando para trabalhar na mina, essa população teve que se instalar no entorno, em Barão de Cocais e Santa Bárbara. A “Mina de Brucutu” (localizada em São Gonçalo do Rio Abaixo) foi inaugurada em 2006, para sua implantação a Vale investiu cerca de US\$ 1,1 bilhão. Durante o período de construção da unidade, a Vale chegou a contratar cerca de seis mil pessoas. Já com a mina em plena atividade, aproximadamente três mil pessoas trabalham para extrair e beneficiar até 30 milhões de toneladas de minério por ano.

Ao visitar os municípios vizinhos Santa Bárbara e Barão de Cocais, verificou-se que embora a legislação estabeleça que a CFEM deva ser repassada para o município em que acontece a atividade de extração mineral, a fim de recompensar tais municípios por tal exploração, os impactos positivos e negativos não se limitam ao território do município em que a mina está instalada. A mineração traz para o município e seus arredores grande volume de empreiteiras, prestadoras de serviço, trabalhadores e outras pessoas interessadas em atuar na atividade; isso faz com que haja um crescimento populacional, aumentando a demanda por saúde, educação, segurança, e exigindo que o poder público se adapte à nova realidade.

O *boom* populacional que acontece nessas localidades prejudica o planejamento e o orçamento municipal, conforme relato de secretários municipais e técnicos das prefeituras entrevistados. Embora as empreiteiras e prestadoras de serviço aumentem a arrecadação municipal de ISS, a circulação de seus veículos pesados faz com que as pontes, vias e tubulações de água e esgoto necessitem de maior manutenção por parte do poder público

local. Ademais, o número de usuários do hospital municipal aumenta significativamente, prejudicando o atendimento. Embora a mineradora pague plano de saúde para seus funcionários, estes se tornam em muitos casos “fura filas”, recebendo recorrentemente atendimento prioritário em relação àqueles usuários que se valem do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo relatos obtidos na pesquisa. Os entrevistados relataram que, nas escolas, o número de alunos se eleva a curto e longo prazos, dado que há famílias que se mudam para aquelas localidades, ou ainda pelo aumento do número de gravidezes de mães solteiras. O número de famílias que se tornam dependentes da assistência social aumenta, havendo necessidade de replanejamento desta área quanto à compra de cestas básicas, fraudas geriátricas, leite, materiais de construção e outros. Além disso, segundo relatos, nos municípios vizinhos há a elevação dos índices de criminalidade, abuso sexual, violência infantil, prostituição, drogadição, roubos e assassinatos. Embora tenha-se buscado proceder à comprovação de tais informações através da análise de indicadores sociais, a elevação dos índices de criminalidade, abuso sexual, violência infantil e outros não pôde ser comprovada, visto que em alguns casos inexistem dados atualizados que abarquem o horizonte temporal do presente estudo ou ainda pelo fato de que alguns indicadores apresentam indícios de manipulação dos dados por parte dos responsáveis em fornecer os dados utilizados na elaboração dos indicadores; vale destacar que tais indícios de manipulação dos dados se deu, sobretudo, após a implementação do Choque de Gestão em Minas Gerais e a adoção de Acordos por Resultados e remuneração variável para os servidores estaduais.

Ainda segundo relato dos entrevistados, a extração mineral realizada na região tem causado, para os municípios de Santa Bárbara e Barão de Cocais, o aumento dos índices de pobreza, elevação de problemas habitacionais, aumento do consumo de bebidas alcoólicas e até mesmo problemas de relacionamento social por parte dos operários que trabalham nas minas em sistemas de turnos, pois estes se veem limitados a conviver com aqueles trabalhadores que compartilham do mesmo turno.

As riquezas minerais de São Gonçalo geram empregos, renda e injetam dinheiro na economia local, no entanto, trazem consigo uma série de impactos negativos para o meio ambiente e para a operacionalização da máquina pública na localidade e nos municípios vizinhos. Alguns dizem que enquanto São Gonçalo do Rio Abaixo fica com bônus da mineração, Barão de Cocais, por exemplo, fica com o ônus.

Durante a pesquisa de campo, a esposa de um trabalhador da “Mina de Alegria” (explorada pela Vale e localizada em Mariana) relatou que quando o casal veio para a região, a empresa orientou que eles morassem em Santa Bárbara ou Barão de Cocais. Entretanto, ao conversar com secretários e técnicos dessas cidades, muitos afirmaram nunca ter ouvido nada a esse respeito, porém uma secretária disse que acredita que essa não seja uma política da empresa, mas que pode sim ter sido uma recomendação feita por um superior de maneira independente. Porém, considerando-se que a Vale realiza o transporte de seus colaboradores diariamente entre as cidades, pode-se concluir que a mineradora tem ciência de que está sobrecarregando cidades vizinhas à sua área de exploração. Dessa forma, acredita-se que a empresa deveria pensar ações e parcerias que pudessem minimizar os efeitos negativos do aumento repentino e desordenado da população.

De acordo com os entrevistados, tanto Barão de Cocais, quanto Santa Bárbara sofrem os impactos da mineração realizada nos municípios vizinhos. Durante as visitas de campo, foi possível ouvir relatos de que “os colaboradores ficam em Barão de Cocais enquanto que os gestores ficam em Santa Bárbara”. Embora não haja unanimidade em dizer que isso seja verdade, nota-se, ao andar pelas ruas de ambas as cidades, que Santa Bárbara apresenta-se como uma cidade mais arrumada, limpa e estruturada se comparada a Barão de Cocais. Talvez isso se dê pela diferença de público relatada pelos entrevistados (a qual não pode ser comprovada) ou ainda ao fato de Barão de Cocais sofrer com a presença e circulação de veículos pesados da mineração em suas vias públicas, o que acarreta uma série de problemas.

Especificamente na cidade de Barão de Cocais, o poder público municipal tem passado por um momento complicado. Há no município a “Mina de Gongo Soco”, que nos últimos anos contribuiu significativamente para o orçamento municipal, porém, o fim da exploração desta mina está previsto para acontecer em 2013. Dessa forma, o poder público de Barão de Cocais terá que levantar alternativas para compensar as perdas com a CFEM arrecadada pela extração na “Mina de Gongo Soco”, para que a cidade não sofra ainda mais com os impactos da mineração.

Estudos mostram que a pós-mineração acarreta para o município o aumento do desemprego, da depressão e das ocorrências de suicídio, como foi o caso da cidade de Itabira (localizada próximo às localidades visitadas) (SOUZA, MINAYO & CAVALCANTE, 2007). Acredita-se que tais impactos não serão expressivos no município, pois será baixo o número

de demissões, visto que os operários e trabalhadores da “Mina de Gongo Soco” serão absorvidos para trabalhar na “Mina de Brucutu” e ainda na futura “Mina Apolo”. O projeto Apolo prevê a instalação de uma mina entre as localidades de Santa Bárbara, Caeté e Barão de Cocais, entretanto, a extração será realizada no território de Santa Bárbara.

A partir das visitas de campo e dos relatos dos entrevistados das cidades de Santa Bárbara e Barão de Cocais, nota-se a importância de o poder público das localidades vizinhas às mineradoras se mobilizarem a fim de minimizar os impactos negativos decorrentes do crescimento populacional gerado pelo início da atividade de extração mineral, visto que, essa mobilização poderá contribuir para que esses municípios não continuem apenas com o ônus da extração mineral, enquanto que os municípios mineradores permaneçam com bônus (ou seja, os recursos da CFEM). Ademais, verifica-se a necessidade de haver maior articulação regional, para que as questões atinentes aos impactos da mineração e a legislação do setor mineral sejam discutidas e, assim, políticas possam ser idealizadas visando minimizar as consequências da mineração para uma população e promover uma distribuição mais justa entre os municípios impactados pela atividade de extração mineral.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta uma discussão geral dos casos aqui estudados, além de ampliar a discussão do tema, abarcando as oportunidades e desafios para a gestão pública municipal de cidades mineradoras. Por fim, apresentam-se algumas contribuições e limitações do presente estudo.

Embora os três municípios apresentem características comuns, como dependência da atividade mineral, proximidade territorial, contexto econômico e níveis de arrecadação elevados, nota-se que tais municípios representam três realidades diferentes, com níveis de desenvolvimento distintos.

Verificou-se que os municípios estudados, sobretudo Catas Altas e São Gonçalo do Rio Abaixo, adotam boas práticas na gestão municipal. O município de Mariana apresentou recentemente boas iniciativas de mudança na gestão, entretanto, as mudanças políticas têm impedido que essas iniciativas sejam concretizadas.

Conclui-se que não basta ter boa capacidade de arrecadação, é necessário também que o município apresente boa capacidade de gerir tais recursos, apresentando boa capacidade de planejar e executar sua função. Nesse sentido, as variáveis “planejamento” e “perfil gestor do prefeito” revelaram-se como fundamentais ao fortalecimento institucional e melhoria da capacidade de gestão municipal.

Constatou-se que investimentos em capacitação profissional dos servidores, bem como em modernização da infraestrutura da máquina pública municipal (computadores, *software*, mobiliário, espaço físico e outros) são fatores que contribuem para o sucesso de uma administração pública.

A partir das entrevistas realizadas em Mariana, foi possível verificar que a gestão municipal apresentou uma melhora entre 2001 e 2008, porém, entre 2009 e 2012 sente-se uma piora da mesma. Técnicos apontaram que a administração pública municipal evoluiu um pouco em 2011 por causa da vinda do Secretário de Administração para a prefeitura, o qual trouxe muitas ideias do setor privado e dos lugares onde já trabalhou.

Como foi recorrentemente evidenciada ao longo do presente estudo, a instabilidade do cenário político de Mariana e as constantes alterações de prefeitos, trouxeram diversos prejuízos para a gestão. Um dos entrevistados disse que “ao assumir o cargo de

secretário se sentiu em um campo minado, com diversas bombas já armadas, que estavam prestes a explodir”. Conforme relatou o secretário, ao iniciar as atividades na prefeitura, sentiu falta de estrutura básica para desenvolver seu trabalho, refletindo a falta de investimento na estrutura da máquina administrativa. Foram encontrados computadores formatados e arquivos queimados. O secretário relatou que, ao realizar uma auditoria na prefeitura, encontrou um *gap* na documentação, alegando que para um determinado período, os documentos de um convênio específico haviam sumido.

A partir do depoimento dos entrevistados, foi possível verificar que falta investimento na estrutura da máquina administrativa, pois esta tem deixado a desejar principalmente na área de capacitação e na área de infraestrutura. Segundo relato de dois técnicos e dois secretários, materiais de escritório, equipamentos, papel higiênico e outros materiais ficaram em falta na prefeitura, bem como nas escolas e postos de saúde. Quando um prefeito assumia a gestão, demorava-se a identificar e quantificar as necessidades, assim, demorava-se também a iniciar o processo licitatório; quando este se encontrava em andamento, uma nova alteração no cenário político fazia com que a prefeitura voltasse ao ponto zero, sendo necessário iniciar todo processo novamente. Dessa forma, nota-se que falta planejamento e há muitos entraves burocráticos que atrasam as soluções dos problemas municipais.

Verifica-se que a mineração traz consigo oportunidades e desafios para a gestão pública municipal. Dentre as oportunidades, os entrevistados citaram: o aumento do nível de emprego, a movimentação da economia local, o aumento da arrecadação municipal (através da CFEM, do ISSQN e do ICMS) e ainda a possibilidade de realização de projetos em parceria com as empresas mineradoras.

No entanto, a falta de comunicação prévia à exploração mineral, entre a mineradora e o poder público municipal, pode acarretar falhas no planejamento municipal e sobrecargas para o aparelho público. Dessa forma, verifica-se que a dificuldade em prever os aumentos das demandas da população, em face do *boom* populacional gerado no município a partir da mineração, é um grande limitador para os municípios.

Tendo em vista que não há uma precaução em avaliar os impactos gerados pela vinda de uma mineradora para uma localidade e de que não há aporte de verba prévio ao impacto, a maior dificuldade enfrentada pelos municípios é que, em muitos casos, não se tem elaborado um planejamento que se aplique à realidade. Se, por exemplo, antes da extração

mineral, um município possui 17 mil habitantes e com a vinda da mineração essa população sobe repentinamente para 60 mil habitantes, isso refletirá diretamente sobre o planejamento municipal. Desta forma o planejamento tenderá a ser falho em razão do aumento populacional inesperado e desordenado. Não significa que o município não tenha planejamento, mas sim que este não será capaz de prever o impacto da vinda de uma mineradora para a região, e, portanto, não refletirá a realidade e necessidades municipais.

Como problemas e desafios para a gestão financeira, vários entrevistados relataram o atraso no repasse dos *royalties* minerais ocorrido no mês de agosto de 2012 (que aconteceu em decorrência da greve no DNPM), pois os municípios ficam reféns da CFEM, fazendo com que haja atrasos em alguns pagamentos realizados pelas prefeituras. Nesse sentido foi relatada a dificuldade por parte dos municípios em estimar receitas, pois qualquer ação do governo, como a redução do IPI (e conseqüente redução do FPM), impacta a receita municipal. Tal dificuldade acontece também em razão de alterações no cenário econômico mundial, sobretudo aquelas que refletem no desempenho do setor de mineração, como, por exemplo, a crise econômica de 2008, que gerou impacto sobre a arrecadação municipal de 2009, tanto pela redução da CFEM, quanto de outros tributos como ISSQN e ICMS.

Um aspecto apontado por alguns entrevistados é o fato de os municípios não terem infraestrutura adequada para fiscalizar as mineradoras e para traçar um diálogo com as mesmas. Na área ambiental, não são capazes de impor às mineradoras algumas exigências.

Valendo-se da analogia utilizada por Enriquez (2007) de que a mineração pode ser uma maldição ou ainda uma dádiva, verificou-se que, para a maioria dos entrevistados, a mineração pode ser uma maldição, se o município não souber gerir os recursos, e se ao invés de realizar obras de infraestrutura e desenvolvimento, criar um “elefante branco” que no futuro não permita a sustentabilidade da localidade. Porém, quando se tem a consciência da importância de se pensar a sustentabilidade, jamais a mineração será uma maldição.

Outros acreditam que a mineração só traz prejuízos para uma localidade. Segundo tais entrevistados, a mineradora vem para a localidade, extrai tudo de valor que há na região e depois vai embora. Para eles, os recursos da mineração têm feito com que os municípios fiquem acomodados e acostumados a não buscar novos recursos junto aos governos Federal e Estadual. Ressalta-se que essa postura foi verificada apenas no município de Mariana, nos demais, identificou-se proatividade na busca por recursos adicionais. No caso de Catas Altas, há um servidor responsável por desenvolver parcerias e firmar convênios. Já em São Gonçalo

do Rio Abaixo, verifica-se que, embora haja o setor de convênios, este se limita à prestação de contas dos convênios firmados. Entretanto, nota-se que os secretários municipais, bem como o prefeito, exercem papel relevante no desenvolvimento de parcerias e convênios.

Considerando-se a legislação atualmente em vigor para a CFEM, verifica-se a necessidade de rever os parâmetros de distribuição do recurso, visto que a exploração mineral gera impactos não apenas para a cidade mineradora, mas, sobretudo para as localidades que estão localizadas em seu entorno. Além disso, acredita-se que deva haver maior articulação regional entre os municípios mineradores e vizinhos, buscando-se reduzir os impactos negativos e ampliar os impactos positivos da atividade mineral na região.

A partir dos resultados encontrados pelo presente estudo, sugere-se que o poder legislativo discuta a possibilidade de criação de um “pré-tributo” para a exploração mineral, visto que o custo de não preparação de um município é extremamente elevado e acarreta prejuízos para a localidade. Hoje, os recursos da mineração só chegam para o município após a formação do “caos municipal”, forçando o município a adotar “políticas de apagar incêndio”. Dessa forma, esse “pré-tributo” permitiria que o município se preparasse para a chegada da mineradora, das empreiteiras e das prestadoras de serviço, reduzindo-se os impactos negativos do início da atividade.

Ademais, verifica-se que a gestão pública municipal carece de atenção, dada sua relevância no estabelecimento e no cumprimento das políticas públicas. Dessa forma, acredita-se que deva haver um empenho maior por parte dos governos Federal e Estadual no provimento de capacitações que contribuam para a qualidade de gestão pública municipal. Acredita-se que tais ações poderão ter reflexos diretos sobre a capacidade dos municípios em se prepararem para o início, meio e fim da atividade de extração mineral, buscando promover o desenvolvimento municipal sustentável através, por exemplo, da diversificação econômica e da realização de investimentos em infraestrutura.

Como limitações o presente estudo aponta o fato de as visitas e contatos telefônicos terem sido realizados em período eleitoral. Dessa forma, alguns municípios apresentaram inicialmente resistência em participar do estudo, porém posteriormente permitiram a realização das visitas. Em campo, verificou-se que também por este motivo, alguns servidores ficaram receosos em fornecer alguns tipos de documentos e outros não autorizaram a realização de gravação da entrevista, tendo sido realizado nesses casos apenas nota de campo.

Para futuros estudos, propõe-se a ampliação do número de municípios analisados; a aplicação de estudo semelhante em outros estados mineradores como, por exemplo, no Pará; a realização de pesquisas que busquem explorar os impactos da mineração sobre o orçamento das cidades vizinhas à atividade de extração; a realização de pesquisas que abarquem o tema capacidade de gestão municipal em cidades dependentes de outras atividades econômicas; e ainda o desenvolvimento de estudos que investiguem a capacidade de gestão em áreas específicas como as de saúde e de educação, as quais estão entre as áreas que apresentam maiores destaques nos orçamentos públicos e nos resultados socioeconômicos. Acredita-se que o tema capacidade de gestão tem grande relevância e que este campo do conhecimento carece de maiores estudos na área.

6. REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10 n.3, pp. 3-10, 1996. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf> Acesso em: 08 jan. 2013.

AFONSO, J. R. R. Descentralização Fiscal: revendo ideias. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.15, n.2, pp. 353-390, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1718/2088>> Acesso em: 29 jan. 2013.

AUGUSTI, M. T. **Capacidade de Gestão como Competência Estratégica para Ações de Governo e seus Indicadores e sua Relação com os Conteúdos do Relatório ‘O Estado das Cidades no Brasil’**: agenda para uma política urbana para o país. Paper Notas Metodológicas. 5 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/files/publications/24/141907/pdf.pdf>> Acesso em: 13 set. 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3 ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 1651/2011**. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, que regulamentam a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM), e cria uma participação especial para o setor mineral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509931>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado PLS 283/2011**. Altera o art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para aumentar para 4% a alíquota da compensação financeira pela exploração de minério de ferro. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100385> Acesso em: 05 out. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 841/2011**. Dispõe sobre a obrigatoriedade da destinação do percentual de 1.5% sobre o valor bruto da Compensação Financeira - CFEM para os estados da federação e municípios impactados no processo de mineração. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=496129>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado PLS 01/2011**. Altera o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e o art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para que a base de cálculo da compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais considere o faturamento bruto resultante da venda do produto mineral. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98963>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 1117/2007**. Estabelece que a compensação financeira pela venda de produto mineral deverá ser calculada sobre o valor do faturamento bruto. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=352159>>. Acesso em 05 out. 2011.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL1453/2007**. Altera as Leis n°s 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, que regulamentam a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, e cria uma participação especial para o setor mineral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=357985>> Acesso em: 05 out. 2011.

_____. Lei n°8.876., de 02 de maio de 1994. Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 maio 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8876.htm>. Acesso em 10 set. 2011.

_____. Decreto n°01, de 11 de jan. de1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm >. Acesso em 10 set. 2011.

_____. Lei n° 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 mar. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm> Acesso em: 02 set. 2011.

_____. Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 1990. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2517>> Acesso em: 02 set. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/consti

tuicao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2011.

CARVALHO, D. F. Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. **Anais eletrônicos...** Curitiba: SEP, 2002.

DANTAS, C. V. da C.; & REIS, L. M. M. Dimensão Social dos Indicadores de Sustentabilidade dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás do Rio Grande do Norte. **Holos**, Natal, ano 25, vol. 4, pp. 153-165, 2009. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/358/299>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM). **Informe Mineral 2012**. 2013. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadores.aspx> Acesso em 15 jan. 2013.

_____. **Informe mineral 2011**. 2012. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/cfem/maiores_arrecadores.aspx>. Acesso em 06 jun. 2012.

_____. **Sobre a CFEM**. 2011. Disponível em <<http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>>. Acesso em 08 ago. 2011.

_____. **Mineralnegócio: guia do investidor no Brasil/ / Mineral Business: Investor's Guide in Brazil**. Brasília, DNPM, 2006. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/assets/minebusiness/pdf/livro.pdf>> Acesso em 20 ago. 2011.

_____. **Tributação da mineração no Brasil: análise da situação atual e das mudanças propostas na Reforma Tributária**. Brasília: DNPM, 2000. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=368> Acesso em: 30 set. 2011.

DONAHUE, A. K.; SELDEN, S. C.; & INGRAHAM, P. W. Measuring Government Management Capacity: a comparative analysis of city human resources management systems. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, UK, v. 10, n. 2, pp.-381-412, Abril, 2000. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/10/2/381.short>> Acesso em: 26 maio 2012.

ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. 2007. 449f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. *Royalties* da Mineração: instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável de regiões mineradoras na Amazônia Oriental? **Cadernos do IG/UNICAMP**, Campinas, v. 08, n. 1/2, p. 03-21, 2000.

FONSECA, M. da. Mineração Fica em Segundo Plano Mais um Ano. **Estado de Minas Digital**. 16 dez 2012. Disponível em: < http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/12/16/interna_politica,337320/mineracao-fica-para-segundo-plano-mais-um-ano.shtml > Acesso em: 10 jan 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2011). Índice Mineiro de Responsabilidade Social 2011. [Software]. Belo Horizonte, MG, Brasil. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/component/docman/doc_download/757-instalador-do-imrs-2011>. Acesso em: 28 out. 2011.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GIVISIEZ G. H. N.; & OLIVEIRA, E. L. de. *Royalties* do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação. IN: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008. Caxambú, MG. **Anais eletrônicos...** Caxambú: ABEP, 2008.

GUIMARÃES, F. Vale e DNPM prorrogam decisão sobre dívida por 60 dias. **Estadão**, São Paulo, 14 dez 2011. Economia & Negócios. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios%20geral,vale-e-dnpm-prorrogam-decisao-sobre-divida-por-60-dias,95943,0.htm>> Acesso em: 20 dez 2011.

GUIMARÃES, M. do C. L.; SANTOS, S. M. C. dos; MELO, C.; & SANCHES FILHO, A. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n.6, pp. 1642-1650, Nov.-Dez, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csp/v20n6/23.pdf> > Acesso em: 20 out. 2011.

HOU, Y.; MOYNIHAN, P. D.; & INGRAHAM, P. W. Capacity, Management, and Performance: exploring the links. **The American Review of Public Administration**, Washington, DC, v. 33, n.3, pp. 295-315, 2003. Disponível em: <<http://arp.sagepub.com/content/33/3/295.short> > Acesso em: 26 maio 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **A Força da Mineração Brasileira**. Brasília: 2012a. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002151.pdf>> Acesso em: 14 jan. 2013.

_____. **Relatório Anual IBRAM**. Brasília: 2012b. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002478.pdf>> Acesso em: 22 jan. 2013.

_____. **Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. In: Produção Mineral Brasileira, 6 ed. 2011a Disponível em : <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00001605.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2011.

_____. **Investimentos em Minas Gerais**. 2011b. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00001650.pdf>>. Acesso em: 03 out 2011.

INGRAHAM P. W. & DUNAHUE, A. K. Dissecting the Black Box Revisited: characterizing government management capacity. In: HEINRICH, C. J. & LYNN JR. L. E. (org). **Governance and Performance: new perspectives**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

LORENZI, S. Vale e DNPM Concluem Discussão sobre *Royalties* – MME. **Estadão**, São Paulo, 18 jul 2012. Notícias. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,atualiza-1-vale-e-dnpm-concluem-discussao-sobre-royalties-mme,902043,0.htm>> Acesso em: 19 jul 2012.

LUBAMBO, C. W. Reforma do estado e capacidade de gestão pública nos municípios nordestinos. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do estado e mudanças institucionais no Brasil**. Recife: Massangana, 1999.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização?. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10 n.3, p. 11-20, 1996. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf> Acesso em: 10 jan. 2013.

Ministério de Minas e Energia (MME). **Projeto de Lei da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. 2012a. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/menu/marco_regulatorio/projeto_de_lei_CFEM.html> Acesso em: 17 dez 2012.

_____. **Novo Marco Regulatório da Mineração - Projeto de Lei Institucional**. 2012b. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/menu/marco_regulatorio/marco_regulatorio_da_mineracao.html> Acesso em: 17 dez 2012.

_____. Análise Comparativa de *Royalties*. **Relatório Técnico**. Junho, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/estudos_economia_setor_mineral/P03_RT09_Analise_Comparativa_de_Royalties.pdf> Acesso em: 25 nov. 2011.

POSTALI, F. A. S. Efeitos da Distribuição de *Royalties* do Petróleo sobre o Crescimento dos Municípios no Brasil: utilizando a Lei do Petróleo como um experimento natural. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS (PDPETRO), 4, 2007, Campinas, SP. **Anais eletrônicos...** Campinas: ABPG, 2007.

RODRIGUES, A. C. M.; SILVEIRA, S. DE F. R.; & ABRANTES, L. A. Avaliação dos Indicadores Orçamentários e Socioeconômicos dos Municípios Mineradores e Não-Mineradores em Minas Gerais. IN: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008. Salvador, BA. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPAD, 2008.

SILVA, G. M. da; & FRANÇA, V. L. A. Petróleo, *Royalties* e Pobreza. **GeoTextos**, Salvador, vol. 5, n. 1, pp. 143-164, jul 2009. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3572/2629>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

SISTEMA FIRJAN. (2012). *Ranking* Índice Firjan de Gestão Fiscal 2012 – Ano base 2010 [Arquivo de dados]. Recuperado em 27 jun. 2012 de http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF_MG.xls.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: n.24, pp.105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> Acesso em: 07 jan. 2013.

_____. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.2, pp. 345-384, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006> Acesso em: 09 jan 2013.

_____. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10 n.3, pp. 103-112, 1996. Disponível em: <http://www.seade.sp.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf> Acesso em: 10 jan. 2013.

SOUZA, E. R. de; MINAYO M. C. de S.; CAVALCANTE, F. G. Os impactos do Suicídio para o Morbimortalidade da População de Itabira. **Ciência & Saúde Coletiva**[online], Rio de Janeiro, v. 11, suppl, pp.1333-1342, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a22v11s0.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2012.

TALENTO, A.; PEIXOTO, P. Mineração Fica Dez Vezes Maior na Década. **Folha On Line**: 25 dez. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1206108-mineracao-fica-dez-vezes-maior-na-decada.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

TESOURO NACIONAL. (2011). Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios 2010 [Arquivo de dados]. Recuperado em 20 out. 2011 de: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/esta-dos_municipios/financas/Finbra2010v1.exe.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA R. da S. & MIRANDA, R. B. (Org.) **Gestão Municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, M. M. F. & ZOUAIN, D. M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução de Ana Thorell. 4 ed. Porto Alegre : Bookman, 2010.

APÊNDICE 1: Carta de Apresentação da Pesquisa

São Paulo, ____ de _____ de 20 ____.

Aos Senhores _____

PREFEITURA MUNICIPAL DE _____ - MG

Prezados Senhores:

A Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) por intermédio do programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico em Administração Pública e Governo, atualmente desenvolve o projeto de pesquisa intitulado: “*Royalties* Minerais e Capacidade de Gestão em Governos Locais: um estudo em municípios mineradores de Minas Gerais”. Este projeto contemplará a realização de uma dissertação de mestrado nesta instituição e buscará realizar um diagnóstico da gestão pública municipal para avaliar o seu nível de qualificação e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional, com o intuito de subsidiar políticas públicas federais, regionais e locais, que possam favorecer o aprimoramento da governabilidade, da transparência e da eficácia da ação pública municipal brasileira.

Nesse sentido, a pesquisa acontecerá em três cidades do estado de Minas Gerais, que foram selecionadas de maneira intencional para análise. Dessa forma, solicitamos por gentileza o apoio da Prefeitura de _____ para realização de entrevistas com secretários municipais responsáveis pela gestão financeira, gestão de capital, gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas e gestão por resultados. Caso a prefeitura não conte com todas as áreas citadas, apenas solicitamos que tal informação nos seja repassada. Em contrapartida, nos comprometemos a disponibilizar os resultados da pesquisa e uma cópia da dissertação e artigos publicados.

Estamos à disposição para esclarecimento de dúvidas ou melhores informações e agradecemos antecipadamente a colaboração.

Atenciosamente,

APÊNDICE 2: Roteiros para Entrevistas Semiestruturadas

BLOCO A - GESTÃO FINANCEIRA³¹

Questão 1: Apresente-se, contando há quanto tempo está na prefeitura e relate brevemente os setores/secretarias em que você atuou ao longo deste tempo. Você nota melhoria ou piora na gestão pública nesse tempo em que esteve trabalhando no poder público local? Relate tais melhorias ou pioras.

Questão 2. Na prefeitura há um órgão ou equipe responsável pela Gestão Financeira na estrutura organizacional do município? **Se sim**, qual?

Questão 3. São contratados serviços externos para auxiliar a **Gestão Financeira**? **Se sim**, quais atividades são realizadas por meio da contratação de serviços externos?

Questão 4. Os funcionários da área de **Gestão Financeira** recebem cursos/programas de treinamento e de qualificação? Se sim, com que frequência? Quais as principais áreas/temas?

Questão 5. Quais processos da **Gestão Financeira** do município estão informatizados?

Questão 6. São realizados estudos socioeconômicos para subsidiar o processo de planejamento orçamentário do governo municipal? Se sim, qual é a abrangência geográfica e temporal desses estudos? Quem é responsável pela elaboração dos estudos? Quem é responsável pela elaboração dos estudos?

Questão 7. Quais áreas/setores/secretarias participaram da elaboração do último PPA (2010-2013)?

Questão 8. A sociedade civil participa da elaboração do PPA? **Se sim**, quais as ferramentas de participação?

Questão 9: A população participa diretamente na elaboração do orçamento da **Prefeitura**? **Se sim**, quais instrumentos/procedimentos são utilizados pela prefeitura para permitir a participação direta da população?

³¹ **Gestão Financeira**: incide sobre a alocação do orçamento, previsão, execução orçamentária, contabilidade, relatórios financeiros, gestão da dívida e do investimento.

Questão 10. Há mecanismos de acompanhamento e controle na área de Gestão Financeira? Quais?

Questão 11: Como são divulgadas as informações de execução orçamentária? Qual a periodicidade média da atualização dessas informações de execução orçamentária?

Questão 12. Quais as ferramentas disponíveis aos secretários e gestores municipais para acessarem informações relativas ao seu orçamento, possibilitando o gerenciamento próprio de suas despesas? Com que frequência eles fazem uso dessas ferramentas?

Questão 13. Por meio de quais instrumentos de divulgação a população tem acesso às informações da execução do PPA?

Questão 14 Relate os problemas mais significativos ou desafios que você acredita que seu município enfrenta com relação à Gestão Financeira.

Questão 15: Descreva quaisquer abordagens únicas e inovadoras para gestão implementadas em seu município.

Observações Gerais:

BLOCO B – GESTÃO DE CAPITAL

Questão 1: Apresente-se, contando há quanto tempo está na prefeitura e relate brevemente os setores/secretarias em que você atuou ao longo deste tempo. Você nota melhoria ou piora na gestão pública nesse tempo em que esteve trabalhando no poder público local? Relate tais melhorias ou pioras.

Questão 2: Na **prefeitura** há um órgão ou equipe responsável pelo planejamento dos investimentos? **Se sim**, qual?

Questão 3. Na **prefeitura** há um órgão ou equipe responsável pelo acompanhamento da execução dos investimentos? **Se sim**, qual?

Questão 4: Como e quais os instrumentos são utilizados nos planejamentos de investimento da prefeitura? (ex. Plano Diretor, Plano Estratégico, PPA, Plano de Governo). Qual o horizonte temporal desses planejamentos?

Questão 5. Quais instrumentos/critérios são utilizados como subsídios para a definição de prioridades dos investimentos realizados pela **prefeitura**?(Ex: Estudos técnicos, Decisões do prefeito, Demandas da população, etc.)

Questão 6: Para a decisão de investimentos é considerada a capacidade municipal de longo prazo e, portanto, a sustentabilidade do investimento?

Questão 7. A população participa na escolha dos investimentos que serão executados pela **prefeitura**? **Se sim**, como se dá essa participação?

Questão 8: Quais instrumentos são utilizados no gerenciamento das informações do patrimônio público municipal?

Questão 9: Quais inventários ou cadastros existem na **prefeitura**?

Questão 10. A prefeitura informa a população os valores e os prazos dos projetos de investimento executados pelo município? **Se sim**, quais os meios utilizados para isso?

³² **Gestão de capital:** pode ser definido como o conjunto de atividades que englobam o planejamento de investimento no longo prazo; controle de manutenção; gestão de investimento e gestão de infraestrutura interna.

Questão 11: São realizados planejamento e controle de manutenção da infraestrutura e equipamentos a disposição do poder público municipal? **Se sim**, com que frequência são atualizados?

Questão 12: Descreva brevemente a infraestrutura interna da **prefeitura**. A infraestrutura do poder público municipal (espaço físico, mobiliários e equipamentos) é adequada para desempenho das funções da gestão municipal?

Questão 13 Relate os problemas mais significativos ou desafios que você acredita que seu município enfrenta com relação à Gestão de Capital.

Observações Gerais:

BLOCO C – GESTÃO DE PESSOAS³³

Questão 1: Apresente-se, contando há quanto tempo está na prefeitura e relate brevemente os setores/secretarias em que você atuou ao longo deste tempo. Você nota melhoria ou piora na gestão pública nesse tempo em que esteve trabalhando no poder público local? Relate tais melhorias ou pioras.

Questão 2. Na prefeitura há um órgão ou equipe responsável pela **Gestão de Pessoas** no município? Se sim, qual?

Questão 3. Quais processos e atividades são desenvolvidos pela área de **Gestão de Pessoas**?

Questão 4. A área de **Gestão de Pessoas** conta ou possui equipe especializada para a promoção da qualidade de vida no trabalho? **Se sim**, quais profissionais a equipe de **Gestão de Pessoas** conta ou possui em seu próprio quadro?

Questão 5. Existe terceirização na área de **Gestão de Pessoas**? **Se sim**, quais áreas estão terceirizadas na **Gestão de Pessoas**?

Questão 6. Os funcionários da área de **Gestão de Pessoas** recebem cursos/programas de treinamento e de qualificação? **Se sim**, com que frequência? Quais as principais áreas/temas?

Questão 7. A **Prefeitura** realiza a capacitação de seus funcionários? **Se sim**, como é realizada essa capacitação? Quais segmentos de funcionários são contemplados pelos cursos de capacitação/qualificação oferecidos?

Questão 8. A área de **Gestão de Pessoas** informatiza seus serviços? **Se sim**, quais serviços são informatizados?

Questão 9. Para criação de novas vagas (para servidores efetivos) na **Prefeitura**, quais informações são consideradas? (ex. Informações do cadastro e da movimentação dos servidores municipais, Parâmetros de políticas setoriais, Demandas das secretarias, etc.)

Questão 10. Há previsão de concurso para os próximos 2 (dois) anos para a **Prefeitura**?

³³ **Gestão de pessoas**: conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir o gerenciamento dos recursos humanos, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, remuneração e avaliação de desempenho.

Questão 11. Existe dificuldade na contratação de pessoas? **Se sim**, em quais categorias existe essa dificuldade? Quais as razões desta dificuldade?

Questão 12: A **Prefeitura** possui planos de cargos, carreiras e salário/remuneração/subsídio?

Questão 13: A prefeitura realiza avaliação de desempenho? Se sim, qual a periodicidade dessa avaliação?

Questão 14. Existem instrumentos de participação dos funcionários na gestão da **Prefeitura**? **Se sim**, quais são esses instrumentos?

Questão 15. Existem instrumentos para medir a satisfação dos funcionários da **Prefeitura**? **Se sim**, quais são esses instrumentos?

Questão 16. Existem instrumentos para valorizar o bom desempenho dos funcionários na **Prefeitura**? **Se sim**, quais são esses instrumentos (ex. Incentivos econômicos, Cursos de qualificação/capacitação, Divulgação dos profissionais com melhor desempenho, Entrega de diplomas ou certificados de reconhecimento)?

Questão 17. Quais são os serviços e instrumentos de atendimento e comunicação ao cidadão, disponibilizados pela **Prefeitura**? (Ex. Balcão Integrado de atendimento ao cidadão, Serviço de ouvidoria pública, Informativos periódicos, Reuniões em bairros, Caixa de coleta de sugestões/reclamações, Internet, etc.)

Questão 18 Relate os problemas mais significativos ou desafios que você acredita que seu município enfrenta com relação à Gestão de Pessoas.

Questão 19: Descreva quaisquer abordagens únicas e inovadoras para gestão implementadas em seu município.

Observações Gerais:

BLOCO D – GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO³⁴

Questão 1: Apresente-se, contando há quanto tempo está na prefeitura e relate brevemente os setores/secretarias em que você atuou ao longo deste tempo. Você nota melhoria ou piora na gestão pública nesse tempo em que esteve trabalhando no poder público local? Relate tais melhorias ou pioras.

Questão 2. Na prefeitura há um órgão ou equipe responsável pela **gestão de Tecnologia da Informação** (CPD³⁵ ou informática)? Se sim, qual?

Questão 3. A área de **Gestão de Tecnologia da Informação** disponibiliza cursos de qualificação para seus próprios técnicos? **Se sim**, com que frequência? Quais as principais áreas/temas?

Questão 4. A **prefeitura** terceiriza alguma atividade de TI? **Se sim**, quais são essas atividades?

Questão 5. A **prefeitura** possui computadores em rede (local)? A rede abrange todos os órgãos e secretarias vinculados à prefeitura?

Questão 6. Os computadores da **prefeitura** têm acesso à *internet*? **Se sim**, qual o percentual de computadores da **prefeitura** que possuem acesso à *internet*?

Questão 7. Das atividades realizadas pela prefeitura, quais processos encontram-se **informatizados**?

Questão 8. A área de Gestão de TI possui um planejamento de longo prazo? **Se sim**, quais informações são discriminados no planejamento de TI? (ex. Atualização de hardware, Atualização de software, Capacitação de pessoas, Melhorias da infraestrutura de redes e segurança, etc.)

Questão 9. A **prefeitura** dispõe de *site* próprio na *internet*? **Se sim**, quais os serviços ou informações estão disponibilizados no *site* da **prefeitura**? (ex. Consulta de Processos, Legislação Municipal, Notícias/Informativo, Prestação de Contas do Município, Serviço de Atendimento ao Cidadão, Editais de licitação, Links e telefones Úteis, etc.)

³⁴ **Gestão de Tecnologia da Informação**: é a gestão do conjunto de recursos tecnológicos e computacionais para geração e uso da informação. A TI está fundamentada nos seguintes componentes: *hardware*; *software*; sistema de telecomunicações; gestão de dados e informações.

³⁵ **CPD** significa Centro de Processamento de Dados.

Questão 10. Em relação à Gestão de dados e informação da **prefeitura**, a área de **Gestão de TI** realiza *backup* diário? **Se não**, qual é a periodicidade?

Questão 11. Há outras ações, programas ou atividades em que a área de gestão de T.I. coordena ou participa em cooperação com outras secretarias municipais, estaduais ou de programas federais. (ex. Ensino à Distância, Terminais públicos de acesso à internet, Programas de capacitação, etc.)

Questão 12. Relate os problemas mais significativos ou desafios que você acredita que seu município enfrenta com relação à Gestão de Tecnologia da Informação.

Questão 13: Descreva quaisquer abordagens únicas e inovadoras para gestão implementadas em seu município.

Observações Gerais:

BLOCO E – GESTÃO POR RESULTADOS³⁶

Questão 1: Apresente-se, contando há quanto tempo está na prefeitura e relate brevemente os setores/secretarias em que você atuou ao longo deste tempo. Você nota melhoria ou piora na gestão pública nesse tempo em que esteve trabalhando no poder público local? Relate tais melhorias ou pioras.

Questão 2. A **prefeitura** possui sistema formal de gestão por resultados? **Se sim**, qual(is) secretaria(s)/departamento(s) são responsáveis por tal procedimento?

Questão 3. A **prefeitura** possui equipe responsável pelo acompanhamento dos indicadores de resultados? **Se sim**, em qual(is) secretaria(s) está(ao) localizada(s)?

Questão 4. A **prefeitura** realiza parcerias³⁷ na área de gestão por resultados? Se sim, quais agentes são parceiros da prefeitura? (Ex. Governo Federal, Governo Estadual, Municípios, Consórcios, Instituições de pesquisa, etc.)

Questão 5: Que instrumentos de planejamento o município possui? (ex. Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual, Plano Plurianual de Investimentos, Plano de Governo, etc.) Qual a dimensão temporal desses instrumentos de planejamento?

Questão 6: Os instrumentos de planejamento estão disponíveis publicamente? Se sim, de que forma?

Questão 7:A prefeitura possui planejamento estratégico formal? Se sim, qual sua dimensão temporal? Com que frequência ele é revisado?

Questão 8: Se o seu município não possui nenhum plano estratégico, ele tem ao menos o estabelecimento formal de estratégias, objetivos e metas? Como esses objetivos, metas e estratégias são definidos e comunicados aos gestores municipais e servidores?

³⁶ **Gestão por Resultados:** conjunto de políticas e práticas necessárias para avaliar e comparar os resultados alcançados com os esperados, de forma que apenas o trabalho previamente planejado deve ser objeto de avaliação. Pressupõe a existência de algum mecanismo de acompanhamento que permita corrigir desvios para assegurar que a execução corresponda ao que foi planejado. Portanto, é um processo que envolve atividades de planejamento, de acompanhamento e de avaliação.

³⁷ **Parcerias:** convênios ou outros instrumentos de ajustes com instituições públicas ou privadas, envolvendo repasse de recursos financeiros à administração municipal e/ou troca de conhecimento, tecnologia ou equipamentos.

Questão 9. Os gestores municipais receberam treinamento em planejamento estratégico e medição de desempenho?

Questão 10: Quais os meios utilizados para comunicar os objetivos estratégicos aos gestores municipais e servidores?

Questão 11: A avaliação por desempenho tem reflexo na remuneração dos gestores municipais e servidores?

Questão 12: A prefeitura obtém feedback dos cidadãos em relação ao desempenho municipal? Se o município se vale de pesquisas com os cidadãos, que tipo de informação é coletada através desse instrumento?

Questão 13. O seu município estabelece metas específicas de desempenho? Se sim, como essas metas são estabelecidas? Por quem? Como e onde elas são documentadas? Como os resultados reais são comparados a elas e o que acontece se as metas não são cumpridas?

Questão 14: Como são utilizadas as informações de desempenho em seu município? (ex. tomada de decisões, elaboração de planos e orçamentos, premiação de gestores, recompensa de funcionário, na promoção de melhoria nos processos da prefeitura, etc.)

Questão 15. O seu município produz relatórios periódicos de desempenho? Se sim, com que periodicidade? O conteúdo desses relatórios é discutido entre o corpo legislativo e os gestores municipais?

Questão 16. Como os resultados de avaliação de desempenho são disponibilizados aos cidadãos?

Questão 17. **A prefeitura** terceiriza alguma atividade de Avaliação por Resultados? **Se sim**, quais são essas atividades?

Questão 18: Os serviços terceirizados prestados à prefeitura são submetidos à avaliação por resultados? O seu município tem um processo formal para avaliar os resultados da contratação de serviços públicos (por exemplo, em termos de custo, resultados de políticas de satisfação dos cidadãos) em relação a alternativa de prestação do serviço? Com que frequência seu município usa medidas específicas destinadas a acompanhar sistematicamente o desempenho dos serviços públicos que estão terceirizados?

Questão 19: As metas de desempenho são inclusas nos contratos de serviços contratados?

Questão 20. Relate os problemas mais significativos ou desafios você acredita que seu município enfrenta com relação à gestão por resultados.

Questão 21. Descreva quaisquer abordagens únicas e inovadoras para gestão implementadas em seu município.

Observações Gerais:
