

NOTA TÉCNICA FUNDAJ-NEES 01.2021

Quais políticas e programas municipais devem ser estudados em detalhes para busca de aprimoramento da gestão municipal? Uma proposta para Jaboatão dos Guararapes

Documento parte de dados de pesquisa primária da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes e da análise de dados da Lei Orçamentária Anual - LOA do mesmo municípios para estabelecer um ranking de prioridades para o estudo mais aprofundado de ações do governo municipal.

Data: 30/07/2021, Recife.

Autor: Luís Henrique Romani de Campos¹

A **FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (Fundaj)**, firmou Acordo de Cooperação Técnica com o Município de Jaboatão dos Guararapes. Entre as atividades em curso estão ações conjuntas para pesquisas que visem a melhoria da gestão pública. Este documento tem por objetivo detalhar a metodologia empregada para a proposição de um *ranking* de ações/programas a serem objeto de pesquisas mais detalhadas junto à população para levantar dados que subsidiem a melhoria da gestão pública. A boa prática da gestão pública indica a necessidade realizar-se um contínuo processo de avaliação das ações e políticas, pois a repetição de práticas ineficientes tende a negligenciar as necessidades da população. Ao mesmo tempo, ainda que existam programas e ações atendendo a necessidades importantes, é possível que suas efetividades não apresentem níveis

¹ O autor agradece a colaboração de Isabel Raposo e Maria Nainam na discussão e crítica da primeira versão desta nota técnica.

desejáveis. Assim, é importante escutar a população para compreender suas necessidades e melhorar a gestão. Ocorre que realizar pesquisas junto à população envolve recursos públicos, muitas vezes escassos, e realizar processos de Consulta Popular (CP) também pode gerar aversão da população à participação. É preciso, então, identificar as prioridades de pesquisa que demandarão maiores esforços das ações governamentais. Essa nota técnica relaciona duas fontes de dados para estabelecer esse ranqueamento. É certo que, mesmo após a proposição desse *ranking*, a decisão de qual ação/política a ser pesquisada, também tem caráter político, de sorte que esse documento é uma proposição para o debate com a equipe da Prefeitura.

Como dito anteriormente, a metodologia adotada parte do cruzamento de duas fontes de dados. Uma delas é resultante da Consulta Popular efetuada entre 15/03 e 04/04 de 2021². A outra, por sua vez, apresenta os dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) do município. Ou seja, a proposta é usar tanto informações advindas do sentimento da população quanto informações que envolvam os gastos de recursos municipais. A prefeitura disponibilizou o arquivo com detalhamento da LOA, com o detalhamento até o nível da sub ação. Inicialmente foram realizados tratamentos nessa base, a fim de desconsiderar, para fins de análise, as informações relativas as despesas com a Câmara de Vereadores, por tratar-se de outro poder. Além disso, algumas unidades orçamentárias foram reclassificadas para evitar o cadastro duplo. Também foram desconsiderados os lançamentos que envolviam a previdência dos servidores, por ser um gasto que, apesar da importância, foge ao escopo dos objetivos da atual análise. Na medida do possível, também foram expurgados os gastos com salários. O motivo de não considerar esses gastos justifica-se porque a manutenção do funcionalismo tem caráter estável, não sendo, portanto, fruto de decisões de curto prazo, que é o foco dessa análise.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a curva de Pareto³ dos principais gastos da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes. Observa-se que o orçamento destinado à saúde e à educação⁴ apresenta maior participação, como esperado, dadas as obrigatoriedades constitucionais. Interessante destacar que o formato de organização da LOA envolve algum nível de desagregação da gestão municipal, pois as Secretarias executivas aparecem como unidades independentes das Secretarias Municipais às quais estão subordinadas. Essa prática facilita o trabalho de criação do *ranking*, de forma que optou-se por manter essa divisão.

² Esta consulta foi feita em meio digital e contou com a participação de 5.439 pessoas e 19 empresas respondendo a um questionário interativo onde havia a possibilidade do respondente estabelecer níveis de importância para ações da prefeitura e propor sugestões. Ao todo foram 44.269 propostas apontadas e classificadas de acordo com a temática das Secretarias Municipais.

³ O conceito de curva de Pareto se baseia em uma ordenação ou ranqueamento das frequências das ocorrências, da maior para a menor, permitindo a priorização dos problemas. No caso aqui estudado, o ranqueamento está sendo feito para os programas e ações da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes.

⁴ Considerando os gastos da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Executiva de Gestão Pedagógica e Políticas educacionais em conjunto temos 14,4% do orçamento.

Tabela 1 – Principais Unidades Orçamentárias pelo critério de valor da LOA

Unidade	Total	
	Orçamentário (em R\$)	Participação
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	339.955.900,00	27,2%
SECRETARIA EXECUTIVA DE OBRAS	153.774.100,00	12,3%
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	131.723.800,00	10,5%
SECRETARIA EXECUTIVA DE SERVIÇOS URBANOS E DEFESA CIVIL	124.018.000,00	9,9%
SECRETARIA EXECUTIVA DE FINANÇAS E CONVÊNIOS	77.954.016,00	6,2%
SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO PEDAGÓGICA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS ⁵	48.857.200,00	3,9%
Total	876.283.016,00	70,0%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboaão dos Guararapes.

Na Consulta Popular (CP) a saúde e a educação também aparecem como as que mais receberam propostas, e, portanto, mais importantes. Isso indica que há uma importante correlação entre a importância dada pelos cidadãos e o orçamento destinado pela gestão a essas duas áreas.

Também executamos as curvas de Pareto para cada uma das Unidades, dessa vez olhando como fator de agregação o programa. Na Tabela 2 estão apresentados os principais programas do Fundo Municipal de Saúde. Após a verificação dos principais programas em cada Unidade, filtramos para fazer procedimento semelhante olhando para as ações. Isto está apresentado na Tabela 3.

Na CP as ações mais importantes foram as seguintes: 1) Melhoria na marcação de consultas e exames; 2) Expansão das equipes de saúde da família; 3) melhoria nas ações preventivas de controle das arboviroses; 4) melhoria/reforma nas unidades de saúde; 5) melhoria na qualidade de atendimento das equipes; 6) implantação de novas unidades de saúde; 7) aumento da fiscalização de estabelecimentos comerciais.

Tabela 2 – Principais Programas do Fundo Municipal de Saúde.

Programa	Total Orçamento (em Reais)	Participação
MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	146.804.400,00	43,2%
ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE	80.060.000,00	23,6%
GESTÃO EM SAÚDE	76.158.000,00	22,4%
Total	303.022400,00	89,1%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboaão dos Guararapes.

⁵ Os gastos da Secretaria Executiva desconsideraram a folha de pagamento com professores. Caso essa folha fosse considerada, esta seria a segunda categoria de gastos do município. Como os gastos com pessoal de ensino possuem obrigatoriedade legal, não podemos considerá-los no momento da verificação de prioridades da gestão explicitadas em forma de orçamento.

Tabela 3 – Principais Ações dos principais programas do Fundo Municipal de Saúde.

Ações	Total Orçamento (em Reais)	Participação
OFERTAR SERVIÇOS DE FORMA COMPLEMENTAR À REDE PRÓPRIA	86.772.400,00	28,6%
FORTALECER A GESTÃO EM SAÚDE	73.448.000,00	24,2%
QUALIFICAR A GESTÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA	55.498.000,00	18,3%
MANTER AS AÇÕES E SERVIÇOS DE URGÊNCIA E EMERGENCIA	23.770.000,00	7,8%
Total	239.488.400,00	79,0%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboaão dos Guararapes.

A comparação entre as ações sugeridas pela população e os gastos previstos no orçamento da prefeitura demonstrou que elas não apresentam afinidade, uma vez que a maior parte das propostas está ligada ao atendimento primário e à gestão. A sugestão, então, para os próximos passos do trabalho, é realizar uma oficina com as equipes gestoras dos três programas (Tabela 2) e, principalmente, das ações detalhadas na Tabela 3, para definir questionário que permita: 1) verificar como a população está percebendo os serviços dos programas; e 2) entender melhor as propostas tidas como mais importantes pela população.

Na Tabela 4 estão apresentados os programas da Secretaria Executiva de Obras. O orçamento dessa Secretaria apresenta menor subdivisão entre programas, provavelmente por opção na sua elaboração. Dois principais programas são responsáveis por 78,7% do orçamento, que deverão ser fruto de análise mais aprofundada. As propostas que mais se destacaram na CP para a área de Obras podem ser reclassificadas da seguinte maneira⁶: 1) Iluminação Pública; 2) Sistema viário e mobilidade urbana; 3) Contenção de encostas e redução de riscos; 4) Limpeza pública, de canais, de galerias e de canaletas. Esses quatro temas respondem por 82,5% das sugestões obtidas na CP. Como as ações dessa Secretaria praticamente repetem os nomes dos programas, não foi possível verificar até que ponto o orçamento está condizente com as prioridades populares. Contudo, a princípio, parece que há forte correlação. Sugere-se que as equipes desses dois principais programas possam colaborar para a melhor delimitação das ações e, posteriormente, verificarmos a melhor forma de avaliar esses programas.

Tabela 4 – Programas da Secretaria Executiva de Obras

Programa	Total Orçamento (em Reais)	Participação
JABOATÃO URBANIZADO	79.547.286,00	51,7%
VIDA NOVA NOS MORROS	41.448.700,00	27,0%
MODERNIZAÇÃO DOS PRÉDIOS E ESPAÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	16.507.914,00	10,7%
DRENAGEM E DRAGAGEM NO MUNICÍPIO	11.964.700,00	7,8%
APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO ÀS AÇÕES DA SECRETARIA	4.200.500,00	2,7%
CONTENÇÃO DO AVANÇO DO MAR	100.000,00	0,1%
PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA E REURBANIZAÇÃO DA ORLA	5.000,00	0,0%
Total Geral	153.774.100,00	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboaão dos Guararapes.

⁶ Propostas apresentadas em ordem de importância pela população, apesar que as três primeiras tem votos tão próximos que pode-se dizer que há um empate técnico.

Na Tabela 5 estão destacados os programas da Secretaria Municipal de Educação, desconsiderando os gastos com pessoal. Analisou-se até o nível da sub ação, mas a maior rubrica aparece como “Apoio ao funcionamento do ensino fundamental”, o que faz com que sejam necessárias reuniões com a equipe para melhor entendimento desse tipo de gasto. Deve-se considerar, também, que o Acordo de Cooperação Técnica envolve pesquisa específica na temática da educação. A despeito da pesquisa específica, um maior entendimento dos gastos é necessário para permitir um aprofundamento e sugerir análises dos programas.

Tabela 5 – Programas da Secretaria Municipal de Educação

Programa	Total Orçamento (em Reais)	Participação
APOIO AO FUNCIONAMENTO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	64.770.600,00	49,2%
GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	46.109.800,00	35,0%
REORDENAMENTO, MANUTENÇÃO E AMPLIAÇÃO DAS ESCOLAS	20.793.400,00	15,8%
Total Geral	131.673.800,00	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboatão dos Guararapes.

Na Tabela 6 apresentamos o orçamento da Secretaria Executiva de Serviços Urbanos e Defesa Civil. As duas ações estão diretamente relacionadas ao orçamento da Secretaria Executiva de Obras, inclusive com programa homônimo⁷. Considerando que a limpeza pública era uma prioridade da população que não aparecia no orçamento da Secretaria Executiva de Obras e é o principal foco da Secretaria Executiva de Serviços Urbanos e Defesa Civil, entendemos que, quando for desenhada a pesquisa, as equipes dos quatro programas das duas secretarias estejam juntas para trabalho conjunto.

Tabela 6 – Programas da Secretaria Executiva de Serviços Urbanos e Defesa Civil

Programa	Total Orçamento (em Reais)	Participação
JABOATÃO MAIS LIMPO	91.325.500,00	73,6%
JABOATÃO URBANIZADO	15.722.300,00	12,7%
APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO ÀS AÇÕES DA SECRETARIA	9.968.700,00	8,0%
GOVERNANÇA DE RISCOS E DESASTRES	4.990.500,00	4,0%
FORTALECIMENTO DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS E GESTÃO	2.000.000,00	1,6%
CEMITÉRIOS PÚBLICOS ESTRUTURADOS	10.000,00	0,0%
MOBILIZAÇÃO SOCIAL	1.000,00	0,0%
Total Geral	124.018.000,00	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboatão dos Guararapes.

A análise dos gastos da Secretaria Executiva de Gestão Pedagógica e Políticas Educacionais está apresentada na Tabela 7, seguindo os mesmos critérios de elaboração de curvas de Pareto. Nessa Secretaria, o detalhamento do orçamento é maior, sendo que a educação infantil é a prioridade. Na CP a proposta com o maior número de votos foi “Ampliação do Número de Creches”. Tendo em vista essa dupla confirmação da importância da educação infantil sugere-se que as ações de pesquisa do ACT envolvam também essa fase do ensino.

⁷ Não descartamos a hipótese de ser um único programa executado por duas Secretarias Executivas distintas. Nesse caso, serão três programas a serem fruto de perguntas na pesquisa.

Tabela 7 – Programas da Secretaria Executiva de Gestão Pedagógica e Políticas Educacionais

Programa	Total Orçamento (em Reais)	Participação
AMPLIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	25.302.100,00	51,8%
INOVAÇÃO DOS PROCESSOS EDUCACIONAIS E ADMINISTRATIVOS	6.085.000,00	12,5%
UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	6.057.100,00	12,4%
UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	5.451.000,00	11,2%
IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO E FORMAÇÃO	2.763.000,00	5,7%
FORTELECIMENTO DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS E GESTÃO	2.000.000,00	4,1%
UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	443.000,00	0,9%
UNIVERSALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E	400.000,00	0,8%
APOIO TÉCNICO ADMINISTRATIVO ÀS AÇÕES DA SECRETARIA	336.000,00	0,7%
IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL	20.000,00	0,0%
Total	48.857.200,00	

Fonte: elaboração própria com base na LOA, Jaboatão dos Guararapes.