

Julho de 2009

Estudo Técnico

Percepções dos prefeitos e prefeitas sobre prioridades de governo e requisitos para uma boa gestão

O prefeito, como chefe do executivo municipal, tem um papel de grande relevância na condução da administração do município. O planejamento e acompanhamento da execução de obras públicas, implantação de programas sociais, recolhimento de impostos dos contribuintes, gestão da saúde, da educação e das redes de transporte, são algumas das demandas da gestão municipal.

Para que uma administração faça a diferença é imprescindível que as funções políticas, executivas e administrativas exercidas pelos gestores municipais sejam acompanhadas de uma visão completa e consciente das necessidades de cada área.

Para se ter uma idéia sobre as percepções dos prefeitos e prefeitas brasileiros eleitos no último pleito em relação às prioridades de governo e aos requisitos para se efetuar uma boa gestão, a Confederação Nacional de Municípios questionou à 227 gestores municipais de todas as regiões do país no início de 2009, momento em que estavam assumindo seus novos mandatos. Ao todo, 206 homens e 21 mulheres responderam ao questões, sendo 54 do total reeleitos e 173 eleitos em primeiro mandato.

No intuito de obter as respostas desejadas foi aplicado como método de pesquisa a Escala de Likert. Trata-se de uma escala de classificação, amplamente utilizada, que exige que os entrevistados indiquem um grau de concordância ou discordância com uma série de afirmações relacionadas ao objeto de estudo. Para cada objeto questionado, como por exemplo, prioridades de governo, o entrevistado obtém cinco categorias de respostas, que vão de "discordo totalmente" a "concordo totalmente". Foi feita assim uma análise de perfil, que poderemos ver em seguida, obtendo-se uma média geral do grupo para cada objeto questionado.

Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Neutro	Concordo parcialmente	Concordo Totalmente
1	2	3	4	5

representação da Escala de Likert

Prioridades de Governo

Para se detectar as percepções dos novos gestores sobre quais deveriam ser suas prioridades no governo que estava se iniciando, disponibilizou-se no questionário uma série de áreas em que uma prefeitura deve atuar. Os entrevistados deveriam informar uma escala de valores para cada item, que passava pelas áreas de: saúde, educação, saneamento, geração de renda, segurança, agricultura, indústria, comércio e serviços, meio ambiente, assistência social, turismo e cultura, trânsito, habitação, tecnologia e direitos humanos.

A lista abaixo traz a ordem de prioridades segundo a média geral do total de entrevistados. Saúde e educação são as principais prioridades dos gestores municipais brasileiros. Tais preocupações trazem uma relação direta com a precariedade do sistema

de educação e de saúde no Brasil e com as cobranças da sociedade, que sempre apresentam reclamações contundentes quanto a estas áreas.

Cabe salientar que estas duas áreas, saúde e educação, são as que detêm vinculações constitucionais, 25% e 15% respectivamente, e somadas representam cerca de 40% do orçamento total da prefeitura. Ou seja, além de prioridade para os gestores, estas duas pastas possuem os maiores orçamentos municipais.

Em seguida, os gestores trazem como terceira e quarta prioridades a geração de emprego e renda e a assistência social. A preocupação com a geração de emprego e renda está relacionada com os altos índices de desemprego e com a disseminação do trabalho informal no país, mostrando uma boa visão dos gestores ao apontar esta área. O quadro de desemprego é uma matriz geradora de diversos tipos de problemas sociais, como violência urbana e doméstica, prostituição adulta e infantil, tráfico de drogas e armas, entre outros.

Já a necessidade da assistência social também está relacionada a este quadro, pois os serviços sociais estão diretamente relacionados à população carente e em estado de vulnerabilidade social.

A percepção da assistência social e geração de emprego e renda pode estar associada aos grandes programas de transferência de renda do governo federal, que procura, de certa forma, suprir a população carente de ações assistenciais e mesmo que timidamente gerar renda e trabalho a esta parcela da população.

O que nos chama atenção é o fato do item “segurança” aparecer como um dos menos importantes na lista de prioridades. O Brasil figura entre os países com os mais altos índices de violência homicida do mundo, o que é gerado principalmente pela desigualdade social. Há uma média de 45 mil brasileiros assassinados por ano no país, e essa violência não está mais concentrada apenas em grandes centros urbanos, ela está se disseminando para os municípios de pequeno e médio porte também. O desemprego, a falta de acesso à educação e à saúde, à cultura, ao esporte e ao lazer geram patamares alarmantes de criminalidade nas cidades.

Essa indicação de uma falta de atenção dos prefeitos e prefeitas em relação à segurança pública mostra que eles ainda não estão plenamente conscientes do seu papel preventivo na redução da violência criminal, e estão se fixando apenas no papel repressor da polícia estadual, que não é de sua competência. O papel preventivo pode ser exercido através da implementação de políticas inteligentes de segurança pública que invistam em projetos de natureza social, principalmente aquelas que focalizem com prioridade os jovens vulneráveis e interceptem as dinâmicas geradoras da violência. Como veremos a seguir, apenas os prefeitos *reeleitos* valorizam um pouco mais a necessidade de se atuar na área de segurança pública.

	Prioridades
1	Saúde
2	Educação
3	Geração de renda
4	Assistência social
5	Agricultura
6	Habitação e urbanismo
7	Meio ambiente
8	Saneamento
9	Informática e tecnologia
10	Direitos humanos
11	Turismo e cultura
12	Segurança
13	Comércio e serviços
14	Indústria
15	Trânsito

Prioridades - Reeleitos X 1º Mandato

Fazendo uma comparação entre as prioridades apontadas pelos prefeitos reeleitos e aqueles que estavam ingressando em seu primeiro mandato, essa ordem de prioridades se diferencia um pouco.

O grupo de prefeitos reeleitos, que já possui maior experiência em governo municipal e mais conhecimento das particularidades dos problemas da população, coloca a educação como prioridade de governo. Saúde vem em segundo e geração de renda se mantém em terceiro.

A questão sobre o saneamento básico ganha bastante importância entre os reeleitos, passando à 4ª posição no ranking. Já entre os prefeitos em 1º mandato, o saneamento vem em 9º lugar, atrás de questões como meio ambiente e tecnologia.

Esta mudança de prioridades entre os dois grupos evidencia que os prefeitos reeleitos já sentiram as consequências negativas da falta de saneamento básico no seu município. O investimento em saneamento pode acarretar uma grande redução nos investimentos em saúde. Ou seja, é notório que eles já identificaram que investir em saneamento é bastante eficaz e eficiente para a administração local.

A segurança pública também ganha maior relevância entre os reeleitos, mostrando a maior ciência destes em relação à gravidade da violência como problema social. Já entre os que estão no seu 1º mandato, a segurança figura entre um dos últimos itens de sua lista de prioridades (13º lugar).

	Prioridade	Reeleito
1º	Educação	4,85
2º	Saúde	4,80
3º	Geração de renda	4,43
4º	Saneamento	4,24
5º	Habitação e Urbanismo	4,20
6º	Agricultura	4,19
7º	Meio Ambiente	4,17
8º	Assistência Social	4,11
9º	Segurança	3,86
10º	Turismo e Cultura	3,83
11º	Informática e Tecnologia	3,81
12º	Comércio e Serviços	3,79
13º	Direitos Humanos	3,68
14º	Indústria	3,62
15º	Trânsito	3,23

	Prioridade	1º Mandato
1º	Saúde	4,89
2º	Educação	4,81
3º	Geração de renda	4,77
4º	Assistência Social	4,57
5º	Agricultura	4,51
6º	Habitação e Urbanismo	4,51
7º	Meio Ambiente	4,50
8º	Informática e Tecnologia	4,32
9º	Saneamento	4,31
10º	Direitos Humanos	4,17
11º	Turismo e Cultura	4,09
12º	Comércio e Serviços	4,00
13º	Segurança	3,97
14º	Indústria	3,93
15º	Trânsito	3,51

Prioridades por gênero

Com uma percepção diferente dos prefeitos homens, as prefeitas mulheres não apontam saúde ou educação como prioridade absoluta, prioridade que ganha grande peso nas respostas dos gestores homens. Para elas, a principal questão a ser trabalhada em seus governos é a geração de renda. Esse posicionamento das mulheres pode apontar para uma maior preocupação com o crescimento econômico e com a promoção do bem estar da comunidade como um todo – desenvolvimento social. A geração de emprego e renda melhora a qualidade de vida de todos, atacando várias frentes ao mesmo tempo, pois estimula maior e melhor acesso às outras categorias como habitação, alimentação, lazer, cultura, saúde e educação.

A saúde vem em segundo lugar para as mulheres, mas tem um peso semelhante ao dos homens. Já a assistência social, aparece com maior força e peso entre as mulheres.

A outra diferença mais marcante entre as percepções femininas e masculinas quanto às prioridades é que as mulheres dão um peso bem menor à educação (4º lugar na lista), dando maior ênfase à assistência social (que ficou em 3º).

	Prioridades	Prefeitos
1º	Saúde	4,87
2º	Educação	4,84
3º	Geração de Renda	4,66
4º	Assistência Social	4,43
5º	Agricultura	4,42
6º	Meio Ambiente	4,42
7º	Habitação e Urbanismo	4,42
8º	Saneamento	4,31
9º	Informática e Tecnologia	4,19
10º	Turismo e Cultura	4,04
11º	Direitos Humanos	4,02
12º	Segurança	3,96
13º	Comércio e Serviços	3,96
14º	Indústria	3,89
15º	Trânsito	3,44

	Prioridades	Prefeitas
1º	Geração de Renda	4,95
2º	Saúde	4,85
3º	Assistência Social	4,74
4º	Educação	4,60
5º	Agricultura	4,58
6º	Habitação e Urbanismo	4,53
7º	Meio Ambiente	4,40
8º	Direitos Humanos	4,39
9º	Informática e Tecnologia	4,26
10º	Saneamento	4,05
11º	Turismo e Cultura	3,89
12º	Segurança	3,84
13º	Comércio e Serviços	3,78
14º	Indústria	3,44
15º	Trânsito	3,40

Prioridades por Regiões do País

Nas cinco regiões do país, Educação, Saúde e Geração de Renda apareceram como as três primeiras prioridades de governo. A diferença é que no Norte e no Centro Oeste, a prioridade absoluta é a educação. Nas outras regiões é a saúde. No Nordeste, a educação vem em segundo lugar, mas apresenta um peso muito mais elevado em relação às outras regiões.

Analisando a questão da educação sobre a ótica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB¹) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) do Ministério da Educação (MEC), fica claro porque os gestores das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste apresentam maior preocupação com a educação, uma vez que estas são as localidades onde temos os menores índices do IDEB. As regiões Sudeste e Sul possuem um IDEB bem mais elevado².

Na região Sul, nota-se que, diferentemente das outras regiões, a agricultura recebe um peso maior, vindo em 4º na lista de prioridades. Esse foco dos gestores do sul em agricultura é um reflexo da economia da região, que possui uma grande quantidade de pequenos municípios e uma área rural extensa voltada aos agronegócios.

¹ O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) em 2007 e avalia a qualidade da educação considerando tanto as informações de desempenho em exames padronizados como as de fluxo escolar. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>.

² Médias do IDEB 2007 da rede municipal de ensino, por região: N (3,06); NE (2,81); CO (3,73); SE (4,42); e Sul (4,25).

Direitos humanos e segurança pública são mais valorizados no nordeste, vindo antes mesmo de turismo. Talvez essa percepção reflita uma consciência desses prefeitos e prefeitas de que o investimento em ações que gerem maior segurança pode aumentar o turismo na região.

Outra questão que chama atenção é o baixo valor atribuído à questão do saneamento na região centro-oeste, onde este item aparece como o penúltimo na lista.

Prioridade	Norte
Educação	4,97
Saúde	4,94
Geração de Renda	4,81
Assistência Social	4,81
Agricultura	4,71
Meio Ambiente	4,65
Habitação e Urbanismo	4,52
Saneamento	4,37
Informática e Tecnologia	4,33
Turismo e Cultura	4,28
Direitos Humanos	4,25
Segurança	4,13
Comércio e Serviços	4,00
Indústria	3,90
Trânsito	3,66

Prioridade	Nordeste
Saúde	4,98
Educação	4,96
Geração de Renda	4,78
Assistência Social	4,72
Habitação e Urbanismo	4,70
Saneamento	4,62
Agricultura	4,62
Meio Ambiente	4,62
Direitos Humanos	4,38
Segurança	4,31
Informática e Tecnologia	4,31
Turismo e Cultura	4,23
Comércio e Serviços	4,02
Indústria	3,50
Trânsito	3,39

Prioridade	Centro-Oeste
Educação	4,73
Saúde	4,73
Geração de Renda	4,40
Assistência Social	4,38
Meio Ambiente	4,31
Habitação e Urbanismo	4,31
Indústria	4,12
Comércio e Serviços	3,93
Agricultura	3,88
Informática e Tecnologia	3,88
Turismo e Cultura	3,69
Direitos Humanos	3,63
Segurança	3,56
Saneamento	3,53
Trânsito	3,06

Prioridade	Sul
Saúde	4,84
Educação	4,73
Geração de Renda	4,68
Agricultura	4,38
Habitação e Urbanismo	4,34
Meio Ambiente	4,26
Assistência Social	4,21
Saneamento	4,20
Informática e Tecnologia	4,12
Indústria	4,01
Comércio e Serviços	3,91
Direitos Humanos	3,88
Turismo e Cultura	3,87
Segurança	3,81
Trânsito	3,44

Prioridade	Sudeste
Saúde	4,71
Educação	4,67
Geração de Renda	4,57
Assistência Social	4,43
Meio Ambiente	4,35
Saneamento	4,26
Informática e Tecnologia	4,23
Agricultura	4,17
Habitação e Urbanismo	4,17
Turismo e Cultura	4,04
Direitos Humanos	4,00
Comércio e Serviços	3,87
Segurança	3,74
Indústria	3,74
Trânsito	3,50

Principais requisitos para ser um(a) bom(a) prefeito(a)

Muito se fala sobre a capacidade de gestão das cidades brasileiras e existe quase um “pré conceito” de que os gestores locais têm pouca qualificação. Para investigar essa premissa, aplicamos uma outra série de questões no questionário pedindo que os prefeitos e prefeitas atribuíssem sua escala de valor quanto às principais características que um gestor deve possuir para realizar uma boa gestão.

Foram disponibilizadas 12 características, que vão desde a capacidade de trabalho em equipe até uma grande capacidade de planejamento e uma percepção do futuro, para que eles assinalassem quais destas são as mais importantes. A partir disso, obtemos uma

média e uma categorização de quais requisitos são mais ou menos importantes para o sucesso da administração da cidade na visão dos gestores e gestoras.

As médias gerais indicam que a capacidade de vislumbrar o futuro, ou seja, prever o que pode acontecer com seu município é a característica principal apontada, seguida da capacidade de inovar. Este resultado indica que os atuais gestores municipais têm bem em mente que, no mundo globalizado em que vivemos a inovação e a percepção do futuro são os diferenciais que todos devem ter para alcançar êxito na administração.

Creemos que estas duas características indicam que os atuais mandatários têm uma boa compreensão do mundo atual e conseguem identificar quais qualidades que podem diferenciar uma boa gestão.

Por gênero

Analisando os resultados obtidos podemos identificar que os dois grupos - homens e mulheres - têm a mesma percepção das características que um gestor deve possuir. A visão de futuro é a principal característica apontada pelos dois, seguida da capacidade de inovar e o controle dos gastos e da máquina pública.

O grupo das mulheres tem mais certeza destas características do que o grupo dos homens, principalmente nas três primeiras afirmativas e também no item sobre a capacidade de organização da máquina pública. Nestes quatro itens, a média foi de concordância total (5), o que indica que o grupo, além de achar relevante a capacidade de visão e inovação, crê que o controle e a organização da máquina é fundamental para se alcançar uma boa administração.

Em geral, as mulheres são mais convictas nas suas respostas do que os homens, pois suas médias são maiores. Somente em uma característica os homens possuem média maior, que é a capacidade de negociar e resolver conflitos.

	Requisitos principais para uma boa gestão	Prefeitos
1º	Visão de futuro	4,89
2º	Capacidade de inovar	4,86
3º	Controle dos gastos e da máquina	4,85
4º	Capacidade de liderança	4,82
5º	Capac. de organização da máquina pública	4,79
6º	Capacidade para definir objetivos e planos	4,79
7º	Facilidade de comunicação	4,73
8º	Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,73
9º	Disposição p/ acompanhar o andamento dos trabalhos	4,70
10º	Compreender a cultura da população	4,70
11º	Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,57
12º	Conhecimento da legislação	4,50

	Requisitos principais para uma boa gestão	Prefeitas
1º	Visão de futuro	5,00
2º	Capacidade de inovar	5,00
3º	Controle dos gastos e da máquina	5,00
4º	Capac. de organização da máquina pública	5,00
5º	Capacidade de liderança	4,90
6º	Disposição p/ acompanhar o andamento dos trabalhos	4,90
7º	Capacidade para definir objetivos e planos	4,86
8º	Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,84
9º	Conhecimento da legislação	4,80
10º	Facilidade de comunicação	4,76
11º	Compreender a cultura da população	4,76
12º	Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,57

Reeleitos X 1º Mandato

Ao analisarmos os resultados por grupo de gestores eleitos em primeiro mandato e em segundo mandato, podemos notar que as médias mudam, mas as duas características principais continuam sendo as mesmas, a visão de futuro e a capacidade de inovar.

Chama a atenção que a capacidade de liderança é a quarta colocada em importância para os dois grupos, o que causa certo estranhamento, pois sempre partimos da premissa de

que a liderança é fator determinante para o sucesso. No entanto, os gestores reeleitos não indicam isso como muito relevante.

Além disso, os dois grupos dá pouca importância para a capacidade de acompanhar as inovações tecnológicas e o conhecimento da legislação. Novamente chama a atenção esta pouca importância a este último item, pois todas as regras e condutas dos administradores municipais são regidas por leis e o conhecimento deste tipo de legislação seria fundamental para o administrador local.

	Requisitos principais para uma boa gestão	Reeleitos
1º	Visão de futuro	4,91
2º	Capacidade de inovar	4,91
3º	Controle dos gastos e da máquina	4,91
4º	Capacidade de liderança	4,81
5º	Capacidade de organização da máquina pública	4,80
6º	Capacidade para definir objetivos e planos	4,76
7º	Facilidade de comunicação	4,76
8º	Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,76
9º	Compreender a cultura da população	4,72
10º	Disposição p/ acompanhar o andamento dos trabalhos	4,69
11º	Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,43
12º	Conhecimento da legislação	4,37

	Requisitos principais para uma boa gestão	1º Mandato
1º	Visão de futuro	4,90
2º	Capacidade de inovar	4,86
3º	Controle dos gastos e da máquina	4,85
4º	Capacidade de liderança	4,84
5º	Capacidade de organização da máquina pública	4,81
6º	Capacidade para definir objetivos e planos	4,80
7º	Facilidade de comunicação	4,73
8º	Disposição p/ acompanhar o andamento dos trabalhos	4,73
9º	Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,70
10º	Compreender a cultura da população	4,70
11º	Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,65
12º	Conhecimento da legislação	4,58

Por região

Se olharmos os resultados por região geográfica, podemos notar que há algumas diferenças entre as características elencadas como principais.

Os gestores do Norte indicam que a Visão de Futuro é o principal requisito para uma boa administração, o que também o é para os gestores do Sul.

Já os gestores do Sudeste e Centro-Oeste se dividem entre dois requisitos principais. Enquanto no Sudeste a importância dada à visão de futuro empata com a capacidade de inovar, no Centro-Oeste a visão de futuro é tão importante quanto o Controle dos gastos da máquina pública. Vale lembrar que o centro-oeste brasileiro teve uma rápida ascensão econômica, segundo dados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o PIB da região foi o que mais cresceu nos últimos anos.

Os gestores do Nordeste se diferenciam um pouco, pois apresentam o maior peso, com concordância absoluta, no item sobre controle dos gastos e da máquina.

Requisitos principais para uma boa gestão	Norte
Visão de futuro	4,97
Capacidade de liderança	4,94
Capacidade de inovar	4,94
Controle dos gastos e da máquina	4,94
Organização da máquina pública	4,91
Capacidade de definir objetivos e planos	4,85
Compreender a cultura da população	4,82
Facilidade de comunicação	4,79
Disposição p/ acompanhar trabalhos	4,79
Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,72
Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,70
Conhecimento da legislação	4,61

Requisitos principais para uma boa gestão	Nordeste
Controle dos gastos e da máquina	5,00
Capacidade de liderança	4,98
Capacidade de inovar	4,96
Visão de futuro	4,95
Organização da máquina pública	4,94
Facilidade de comunicação	4,93
Capacidade de definir objetivos e planos	4,87
Disposição p/ acompanhar trabalhos	4,87
Compreender a cultura da população	4,80
Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,80
Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,75
Conhecimento da legislação	4,74

Requisitos principais para uma boa gestão	Sul
Visão de futuro	4,88
Capacidade de inovar	4,82
Controle dos gastos e da máquina	4,80
Capacidade de liderança	4,76
Capacidade de definir objetivos e planos	4,76
Organização da máquina pública	4,75
Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,71
Facilidade de comunicação	4,67
Disposição p/ acompanhar trabalhos	4,66
Compreender a cultura da população	4,65
Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,56
Conhecimento da legislação	4,49

Requisitos principais para uma boa gestão	Sudeste
Visão de futuro	4,71
Capacidade de inovar	4,71
Organização da máquina pública	4,67
Capacidade de liderança	4,62
Controle dos gastos e da máquina	4,62
Compreender a cultura da população	4,62
Capacidade de definir objetivos e planos	4,61
Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,58
Disposição p/ acompanhar trabalhos	4,50
Facilidade de comunicação	4,46
Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,25
Conhecimento da legislação	4,13

Requisitos principais para uma boa gestão	Centro-Oeste
Visão de futuro	5,00
Controle dos gastos e da máquina	5,00
Capacidade de inovar	4,94
Capacidade de definir objetivos e planos	4,88
Capacidade de liderança	4,81
Facilidade de comunicação	4,75
Disposição p/ acompanhar trabalhos	4,75
Organização da máquina pública	4,69
Capacidade de negociar e resolver conflitos	4,69
Compreender a cultura da população	4,63
Capacidade de acompanhar inov. Tecnológicas	4,50
Conhecimento da legislação	4,50

Nota Técnica:

Para a realização deste estudo utilizamos a técnica estatística de Escala de Likert, estilo de questionário em que o entrevistado dá uma nota de 1 a 5 para cada afirmativa.

A realização destas entrevistas se deu entre janeiro a fevereiro de 2009. A amostra chegou a 227 prefeitos, o que dá 4,08% dos municípios brasileiros.

A amostra possui respostas de prefeitos de todas as regiões do País e de todos os portes populacionais. O máximo erro nas médias, utilizando um intervalo de confiança a 95%, é de 4% para mais ou para menos, o que torna as médias apresentadas bem representativas.

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Área de Estudos Técnicos

Responsáveis pelo Estudo:

**Eduardo Stranz
Giane Boselli**