

ESTUDO DA EFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS COM A SAÚDE

Karin Anne Margaridi Gonçalves¹, Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira²

¹ Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional - Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - PPGDR - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 – Taubaté/SP – Brasil – kmargaridi@gmail.com

² Orientador - Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - PPGDR - Universidade de Taubaté – Rua Visconde do Rio Branco, 210 Centro - 12020-040 - Taubaté/SP - Brasil – edsonaaq@gmail.com

Resumo- Toda e qualquer ação política está estruturada por instituições políticas, ou seja, procedimento e normatizações operacionais que vem estruturando o comportamento político. Deste modo, neste estudo, pretende-se analisar a eficiência das políticas públicas dentro de algumas condições estruturais legais indispensáveis para que se atinja uma implementação eficaz. Inicialmente, destaca-se que, algumas condições que envolvem a implantação eficaz, devendo observar os objetivos claros e consistentes. As intervenções políticas que congregam a efetivação de mudanças sociais, dentro do processo legalmente estruturado que atinja o público-alvo, da implementação empenhada e habilidosa, que tenha suporte sócio-econômico. Pode-se concluir que a eficiência na esfera pública pode ser quantificada desde que haja o uso de informações adequadas. Essas informações geradas pela esfera pública constituem um leque para tomada de decisão, logo, permite observar as necessidades e a alocação dos recursos municipais.

Palavras-chave: Instituições Políticas. Eficiência. Políticas Públicas. Mudanças sociais.

Área do Conhecimento: CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS.

Introdução

Com base na Constituição de 1988, pode-se comentar que existem diversas conseqüências no que se refere aos gastos e a política social. Geralmente, os contribuintes incorporaram o espírito de descentralização e promovendo redefinições de recursos, funções e competências tributárias. Por meio, da aprovação do aumento do imposto de renda e do IPI (Imposto sobre produtos industrializados) que tem como função beneficiar os estados e municípios.

Devido, ainda essa Constituição, houve a universalização dos serviços sociais básicos, dentre eles, saúde, educação, previdência e assistência. Criando o orçamento da seguridade social, levando em consideração as contribuições sociais e os gastos voltados à saúde e demais componentes.

A Organização Mundial de Saúde trata o conceito de saúde como sendo o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente a ausência de doença. Esta condição é pleiteada por todos, entretanto, devido a fatores diversos, torna-se de difícil acesso.

A oferta de serviços de saúde, como outros serviços públicos, está a cargo do Estado que realiza a distribuição desses serviços, promovendo debates a respeito de como deve ser o melhor

direcionamento dos recursos para esta área da ação pública.

Dentre os fatores que pressionam o gasto público, que consiste no envelhecimento populacional, que leva em consideração a elevação da expectativa de vida, elevando a quantidade de idosos, que acarreta em gastos bem maiores com os serviços de saúde e previdenciários.

Esse gasto é de relevante tanto para as questões que abrangem problemas sociais quanto econômicas.

Este estudo visa à esfera municipal, por se tratar de um público que tem maior contato com a população, fazendo com que seja facilmente identificada alocação de recursos, de acordo com as necessidades da população, pelo gestor público, bem como, essa proximidade facilita o monitoramento pela população dos gastos realizados pela administração pública.

Estas entidades necessitam de informações que proponham atender as especificidades da administração pública com o intuito de aplicar os recursos em diversas políticas públicas e sociais que se transforme em benefícios para a população.

Metodologia

A pesquisa está fundamentada em levantamento bibliográfico exploratório e, por meio deste, houve o desenvolvimento de um estudo de caso sobre a eficiência nos gastos públicos.

Políticas Públicas

O Brasil está dividido territorialmente em estados, municípios e Distrito Federal. Cada estado detém receita própria proveniente de tributos e receita oriunda de repasses constitucionais efetuados pela União.

O mesmo acontece com os municípios, que têm através dos tributos arrecadados na esfera municipal, fonte para a origem das receitas próprias, e nos repasses constitucionais efetuados pela União e pelos Estados, fontes não próprias para a sua manutenção financeira. (DIAS FILHO; NAKAGAWA, 2001)

O índice de pobreza medido no estado do Tocantins pelo IBGE, onde a cidade mais pobre do Brasil, Campos Lindos do Tocantins, fica neste estado é tem um índice de 84% de pobreza.

É devido a esses índices que existe a necessidade controle e descentralização administrativa e tributária das políticas públicas em favor dos moradores do município.

Sendo importantes planejamento por meio da demanda dos indicadores ao planejamento público, com o objetivo de subsidiar a elaboração de planos de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, permitindo a avaliação dos impactos ambientais devidos a implantação de grandes projetos, justificando o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais (PIRES, 2007).

A Figura 1 demonstra o exemplo de um modelo de avaliação de políticas públicas através de indicadores sociais.

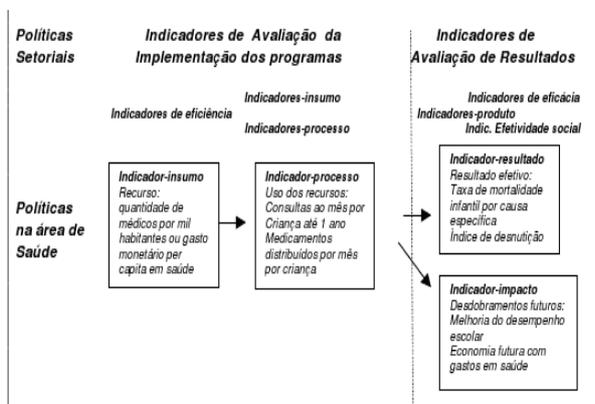


Figura 1 - Modelo de avaliação de políticas públicas através de indicadores sociais
Fonte: Januzzi (2002)

A aplicação dos recursos em políticas sociais é um fato que demonstra maior ou menor qualidade de vida que a população vive.

Essa verificação ocorre em devido à arrecadação e da alocação dos recursos, principalmente, através dos entes públicos no que se refere as questões sociais almejam evidenciar ao município que está sendo efetivamente os recursos proporcionando elevado bem estar para a população que utiliza dos serviços colocados a disposição pela administração pública, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

No dia-a-dia, existe a constatação de que a população apresenta interesse em saber e entender como os recursos públicos estão sendo aproveitados e aplicados no município.

Embora, apesar da disponibilização dos dados, pode-se comentar que esta tarefa não é fácil, logo, estes dados são demonstrados na forma de balanço patrimonial, financeiro e orçamentário, bem como de outra forma de demonstração que dificilmente é assimilada pela maior parte da população.

Na Figura 2, pode-se observar o fluxo financeiro para chegada de recursos até o município.

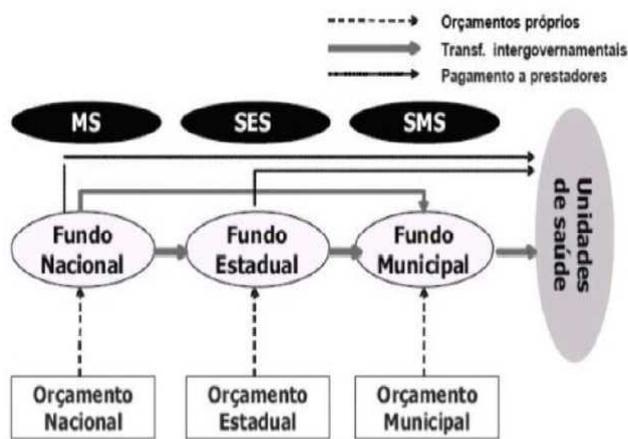


Figura 2 - Fluxo para recebimento dos recursos.
Fonte: Ministério da Saúde (2010)

Os resultados devem contribuir para a avaliação dos efeitos de uma política pública de distribuição de recursos, com base em parâmetros que enfrentem as carências de cada microrregião, levando-se em consideração suas diferenças e peculiaridades.

Desse modo, as assimetrias regionais podem ser mais bem observadas e tratadas com maior equidade e eficiência, uma vez que são princípios que se apóiam tanto no campo legal como no

social, contribuindo com a promoção do desenvolvimento humano das populações que habitam a região Norte do Brasil. (PIRES, 2007)

A escassez de recursos para a saúde restringe a possibilidade de ampla distribuição de bens e serviços públicos e, portanto, exige uma série de decisões alocativas que consistem, fundamentalmente, em selecionar quais serão os beneficiários do sistema público de saúde e quais serviços serão oferecidos.

Em um país como o Brasil, onde há pobreza massiva, grande demanda por saúde e a impossibilidade de vasta parcela da população obter serviços fora do sistema público, à responsabilidade dessas decisões é extremamente grande.

As conseqüências de uma alocação injusta são, seguramente, mais graves neste caso do que em situações em que o acesso aos serviços de saúde não dependem da via única do Estado. (MEDEIROS, 1999).

A verificação do que foi arrecadado e efetivamente gasto pelo município dificilmente é examinado por parte da população. A avaliação da eficiência da aplicação dos recursos públicos é algo que normalmente não é mensurada ou que muitos autores acreditam ser de difícil mensuração e avaliação devido à característica dos serviços prestados pelos entes públicos.

O Estado e a esfera financeira

O Estado é dotado de funções que vão desde a esfera financeira e estrutural até aspectos sociais e econômicos.

O Estado tem como funções a alocação de recursos, a distribuição de rendas e a estabilização da moeda. Pela alocação de recursos o Estado deve atender as necessidades públicas que estão subdivididas em necessidades sociais e necessidades meritórias. (SLOMSKI, 2005).

Devido a esta reforma foram necessárias o surgimento de transferências obrigatórias por meio da criação dos Fundos de Participação dos Municípios e Estados, que tinham como composição os percentuais do Imposto sobre a renda (IR) e dos proventos de qualquer natureza (ISSQN) e do IPI, na proporção inversa da renda per capita.

Estados e municípios menos favorecidos ganhavam proporcionalmente valores mais elevados que estados e municípios mais favorecidos. Sendo que o objetivo foi compensar as dessemelhanças regionais e protegendo dos municípios que mais necessitam de recursos para sua sobrevivência e manutenção.

As fontes de receita dos municípios estão arrançadas no art. 56 da CF/88, por meio delas o

município passou a ter autonomia para recolher recursos para a consumação de obras, gasto em atividades sociais e pagamento de pessoal.

O Fundo de Participação do Município (FPM), antes da atual constituição, era formado por 10% de recursos do IR e do IPI, com o intuito de beneficiar os municípios de pequeno porte e, implicitamente, tinha a preocupação com a redução do ritmo de urbanização dos municípios (GASPARINI, 2000).

Assim, teve alteração na sua redação, onde constam a partir das modificações no art. 159 da CF de 1988 advinda da Emenda Constitucional 55 de set/2007.

Por meio desta modificação o FPM elevou sua recepção, isto é, passou a receber 22,5% do valor arrecadado por mês e mais 1% dessa mesma base no primeiro decêndio do mês de dezembro.

Outro, meio de arrecadação é o FUNDEF que foi criado em 1996 por meio da Emenda Constitucional nº 53.

O mesmo foi extinto em 31 de dezembro de 2006, que passou a ser denominado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir de 20 de junho de 2007.

A avaliação de desempenho na esfera governamental é efetuada nos vários campos de atribuição da esfera pública na área social, econômica, urbana, entre outros, através da aplicação de indicadores próprios", pois, ainda de acordo com este autor, "dificilmente os indicadores utilizados na área privada serão utilizados na área pública, no entanto pode-se empregar alguns indicadores utilizados na área financeira para avaliar administração de receitas ou dos resultados obtidos.

Outra política pública é a previdência que tem função social democrática, que se evidencia no contexto atual, devido a elevação da expectativa de vida.

Sendo necessário um sistema de previdência onde as pessoas se aposentem e fiquem durante o restante de sua vida recebendo proventos, mas isso vem sendo prejudicado, pois o Brasil está envelhecendo e o número de contribuintes vem diminuindo por conta disso.

As políticas públicas são gerenciadas pelas três vertentes do governo, isto é, governo federal, estadual e municipal, que focam seus esforços em diversos programas, dentre eles, de maior destaque, encontram-se a saúde, a educação e a assistência social, onde esses governos devem fiscalizar juntos o funcionamento das mesmas e a alocação de recursos, tentando suprir as necessidades existentes.

Resultados

Os aspectos sociais servem para demonstrar como a administração pública vem aplicando os recursos arrecadados e qual é a importância que o administrador dá as questões sociais.

No que tange ao estado do Tocantins, seus municípios apresentam índices de desenvolvimento humano relativamente baixo e por isso apresenta vários problemas no aspecto social.

A seguir será exposto na Figura 3 que demonstra a porcentagem dos valores destinados a política pública. Sendo que de acordo com os dados denominado “Manutenção e desenvolvimento do ensino - exercício de 2009”, o gestor de Gurupi aplicou a quantia de R\$ 11.875.616,38 para manutenção e desenvolvimento do ensino, totalizando 28,2% sobrepondo o valor estipulado pela legislação vigente, que apresenta como limite mínimo 25%, sendo que esses valores são provenientes da receita de impostos estabelecidas pelo art. 212, da Constituição Federal.

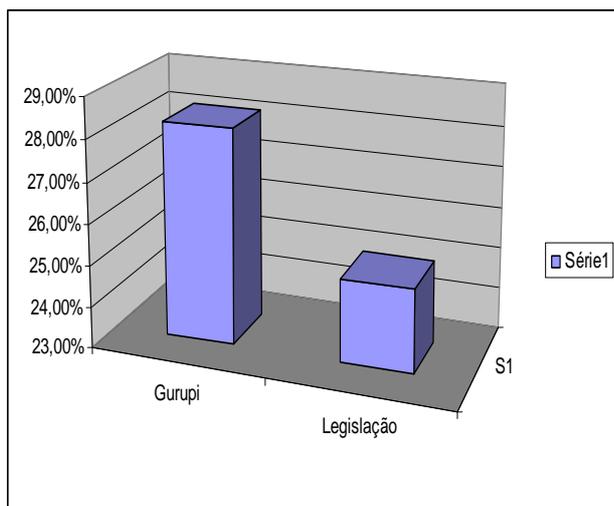


Figura 3 - Gastos com política pública
Fonte: Prefeitura Municipal (2009)

Existe um grande dificuldade, que pode ser observada, no que se refere a evidenciação do impacto que os investimentos sociais provocam na melhoria da qualidade de vida da população, isto é, tradução do efeito em números de modo que a sociedade enxergue os efeitos dos investimentos públicos através de indicadores.

Isso faria com fosse observada de melhor modo, o efetivo impacto de cada real investido na vida das pessoas, demonstrando de modo transparente a efetividade da gestão pública.

Com relação as aplicações em serviços e ações de saúde, ano referência 2009, foi aplicado o valor de R\$ 8.789.239,61, que corresponde a

21,18% do valor resultante dos impostos, que pode ser compreendida por meio de transferências que atende o limite mínimo estabelecido no Art. 77, III, § 1º, do ADCT e da Constituição Federal, que é de 21%. Conforme pode ser observado na Figura 4.

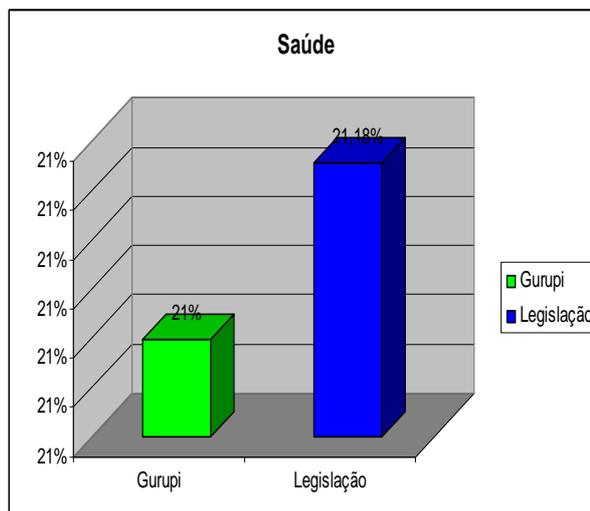


Figura 4 - Aplicações em serviços de saúde
Fonte: Prefeitura Municipal (2009)

A educação prestada pelo poder público é obrigação de diversos atores como União, Distrito Federal, dos estados e dos municípios, de acordo com o art. 205 da CF/1988 que diz que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Bezerra Filho (2008, p. 124) diz que, de acordo com o art. 212 da CF /98 a União deve gastar no mínimo 18% e os estados, Distrito Federal e municípios no mínimo 25% dos seus recursos arrecadados referentes a impostos e transferências com a manutenção e o desenvolvimento da educação. Ainda de acordo com este autor em relação aos estados, Distrito Federal e municípios dos 25% deve-se destinar 60% para financiar o ensino fundamental e os 40% restantes devem manter os outros níveis de ensino.

Comparando com dados coletados na Prefeitura Municipal de Gurupi, o valor destinado a educação gira em torno R\$ 11.875.616,38, totalizando 28,2% já mencionado no gráfico anterior, sendo superior ao limite estabelecido pela Constituição.

Conclusão

A eficiência, de acordo com a revisão de literatura desses, na esfera pública pode ser quantificada desde que haja o uso de informações adequadas. Essas informações geradas pela esfera pública constituem um leque para tomada de decisão, logo, permite observar as necessidades e a alocação dos recursos municipais.

A sociedade vem convivendo com diversas transformações, em todos os segmentos da vida cotidiana, embora, os avanços tecnológicos, associados principalmente à difusão da informação, sejam fatores que vem mobilizado uma parcela da população, no sentido de buscar entender tais mudanças e aproveitar oportunidades.

E nesse movimento, o governo tem tentado procurar implementar políticas que maximizem os resultados dos programas sociais.

Mas, os resultados das políticas sociais implantadas, até o momento, sempre frustraram as expectativas da população, pois, não pode ser visto na sua totalidade.

Assim, a avaliação da gestão social do município, observou-se a necessidade da realização de efetiva aplicação dos recursos públicos, bem como o real melhor observar o impacto desses investimentos no desenvolvimento social.

A saúde pública geralmente apresenta como peculiaridade, um perfil não efetivo sistema de custos e também pela falta de profissionalização. Sendo que, muitas vezes, colocam-se pessoas totalmente despreparadas para as funções, o que resulta na desmotivação dos demais profissionais, aumentando absurdamente o custo com a má utilização dos recursos, e, finalmente, traduzindo em péssimo serviço prestado aos usuários.

Referências

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões**. 3 ed – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. Constituição federal, de 05 de outubro de 1988. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. Lei nº 101, de 15 de dezembro de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

_____. Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. Estatuto das Cidades.

DIAS FILHO, José Maria; NAKAGAWA, Masayuki. Análise do Processo da Comunicação Contábil: Uma contribuição para a solução de problemas semânticos, utilizando conceitos da Teoria da Comunicação. **Revista Contabilidade & Finanças FIPECAFI - FEA - USP**, São Paulo, FIPECAFI, v.15, n. 26, p. 42 - 57, maio/agosto 2001.

IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003

GASPARINI, Carlos Eduardo. **Uma análise da eficiência na provisão de serviços públicos municipais no estado de Pernambuco**. Recife: UFPE, 2000. Tese de mestrado. Orientador: Francisco de Souza Ramos.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na formulação de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36(1):51-72, jan/fev 2002..

MEDEIROS, M. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Rio de Janeiro: Diretoria de Estudos Sociais/IPEA, 1999.

PIRES, C.C. **Eficiência comparada em sistemas de saúde: um estudo para o Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, SP.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 – Objetivos de desenvolvimento do milênio: um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana. New York, ONU, 2003.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública. Um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001.