



III CONGRESSO  
INTERNACIONAL  
DE CONTROLE E  
POLÍTICAS PÚBLICAS

ESP A Ç O

Alfredo  
Andersen





INSTITUTO RUI BARBOSA  
COORDENADOR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
APOIO

***ESPAÇO ALFREDO ANDERSEN***

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS**

BELO HORIZONTE  
2018

**COMPOSIÇÃO ATUAL IRB  
DIRETORIA IRB 2016-2017**

**PRESIDENTE**

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCEMG)

**VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**

Cezar Miola (TCERS)

**VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO  
INSTITUCIONAL**

Cristiana de Castro Moraes (TCESP)

**VICE-PRESIDENTE DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO**

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCECE)

**VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA**

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCEBA)

**VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Domingos Augusto Taufner (TCEES)

**PRIMEIRO SECRETÁRIO**

Marcos Coelho Loreto (TCEPE)

**SEGUNDO SECRETÁRIO**

Jonas Lopes de Carvalho Júnior (TCERJ)

**TESOUREIRO**

Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCEMG)

**SUPLENTE DA VICE-PRESIDÊNCIA**

1 - Manoel Pires dos Santos (TCETO)

2 - Ivan Lelis Bonilha (TCEPR)

3 - Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCEAP)

4 - Waldir Júlio Teis (TCENT)

5 - Fernando Rodrigues Catão (TCEPB)

**CONSELHO FISCAL**

Antônio Carlos Flores de Moraes (TCMRJ)

José Alves Viana (TCEMG)

Maurício Faria Pinto (TCMSP)

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCEPI)

José de Ribamar Caldas Furtado (TCEMA)

**SUPLENTE DO CONSELHO FISCAL**

Hamilton Antônio Coelho (TCEMG)

Francisco de Souza Andrade Netto (TCMBA)

Carlos Thompson Costa Fernandes (TCERN)

Arthur Paredes Cunha Lima (TCEPB)

Érico Xavier Desterro e Silva (TCEAM)

**EQUIPE DO IRB**

*Coordenação Geral*

Marília Gonçalves de Carvalho

*Assessoria de Comunicação:*

Luiz Gustavo Ribeiro da Silva

*Assessoria Administrativa Financeira:*

Marli Pereira Costa

*Apoio Administrativo*

Luciene Helena da Conceição, Andreia C. Damasceno

Barbosa, Liliâne Aparecida da Silva Barros

*Colaboradora Institucional*

Esmeralda Madureira

**EXPEDIENTE**

*Realização*

Escola de Gestão Pública do TCEPR

*Produção Editorial e Diagramação*

Núcleo de Imagem | Diretoria de Comunicação Social do TCEPR

Belo Horizonte, janeiro de 2018

**SEDE DO INSTITUTO RUI BARBOSA**

Av. Raja Gabaglia 1.315 - 1º andar (Edifício Anexo)  
Luxemburgo, Belo Horizonte - Minas Gerais | CEP: 30380-435  
TEL.: (31) 3348- 2682 | 2679 / 2639  
E-mail: irb@irbcontas.org.br

Ficha Catalográfica

C749e Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas (3. : 2017 : Curitiba)  
Espaço Alfredo Andersen : Anais do III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas / coordenado por Instituto Rui Barbosa. - Belo Horizonte : IRB, 2018.  
33 p.  
Evento realizado pelo Instituto Rui Barbosa, em parceria com o TCEPR, de 17 a 19 de outubro de 2017.  
ISBN 9788565283076  
1. Controle externo 2. Tribunal de Contas 3. Congresso I. Título  
II. Instituto Rui Barbosa

CDU 336.126.55.1

# SUMÁRIO

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS VIVENCIADOS PELOS PARCEIROS PRIVADOS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PPP .....	5
A PPP COMO CAMINHO PARA FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	8
REPENSANDO A PPP: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	11
O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA E O USO DO IEGM COMO INDICADOR .....	14
FORMADORES DE EVIDÊNCIAS CAPAZES DE RESPALDAR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
A CEPAL E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR EVIDÊNCIAS.....	20
O DESEMPENHO POTENCIAL DO IPTU NO BRASIL .....	23
OS BLOCOS DE FINANCIAMENTO DO SUS: UMA MUDANÇA NECESSÁRIA.....	26
A MUNICIPALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE .....	30
A MUDANÇA DE PARADIGMA NO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO .....	32



# OS PRINCIPAIS PROBLEMAS VIVENCIADOS PELOS PARCEIROS PRIVADOS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PPP

*Cristiana Fortini<sup>1</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar os riscos e as dificuldades inerentes às Parcerias Público-Privadas – PPPs.

## 2. OS RISCOS ATUAIS DOS CONTRATOS DE PPP

A Lei das PPPs (Lei 11.709/2004) tem um propósito muito específico: atrair capital privado para alavancar a administração pública, fazendo com que ela sane ou minimize o *déficit* de infraestrutura com o qual o Brasil ainda convive. Nesse sentido, alguns dos pilares dos contratos gerais da administração pública vêm sendo abandonados.

O que se percebe atualmente, no entanto, é um cenário distinto do que foi imaginado quando do advento da Lei das PPPs, parcerias que se consubstanciam em contratos longos, cuja execução pode perpassar períodos imprevisos de crises político-financeiras, sendo que o lucro dos parceiros privados somente será obtido com o passar do tempo, à medida que o serviço for sendo disponibilizado.

Nesse contexto, é necessário que os órgãos de controle externo fiquem atentos aos editais de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, averiguando quantos estão sendo deflagrados e quais deles são absorvidos pela administração pública.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. *Visiting Scholar* na *George Washington University*. Professora da UFMG. Presidente da comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais – OAB/MG.

Não há ainda, no Brasil, um corpo normativo nacional que contenha balizas mais consistentes do ponto de vista dos direitos daqueles que participam de PMIs e de MIPs. Não raro, esses editais resultam em deflagrações inconsistentes, uma vez que, instaurados tais procedimentos, não há por parte do poder público qualquer obrigação de efetivamente dar prosseguimento a eles. Ressalte-se que, em alguns casos, o limite para endividamento em termos de PPP já está ultrapassado e, portanto, seria impossível utilizar o instituto.

Também há casos em que não há o mínimo consenso da administração pública sobre determinado projeto, sobre a necessidade real ou até sobre a conveniência de dar vazão a ele e, mesmo assim, os editais de PMI e de MIP são publicados. Isso faz com que as empresas pouco a pouco percam a confiança, deixando a administração de contar com os estudos fornecidos de maneira, inicialmente, graciosa e pagos no futuro apenas ao vencedor da licitação.

Outro problema do qual se devem ocupar os órgãos de controle é a existência de rescisão, na fase de obras ou já na fase de prestação de serviços, de contratos de PPP celebrados em determinada gestão, por gestores que assumem nos mandatos seguintes e são avessos à parceria, muitas vezes por posicionamento ideológico ou desconhecimento.

De fato, os contratos de PPP são mais onerosos, uma vez que um de seus pressupostos é que o particular se sujeite a um risco diferenciado e mais acentuado do que aqueles típicos da Lei 8.666/93, o que é compensado pelo lucro também diferenciado. Nesse contexto, uma PPP deve ser avaliada não somente quanto aos seus aspectos aritméticos, mas, ainda, em termos de ganho de eficiência.

A rescisão das PPPs gera insegurança, advinda desde a Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei 8.987/95) e mantida na Lei 11.709/2004, uma vez que pairam dúvidas sobre quais são os direitos de um parceiro privado na hipótese de encampação. Isso porque ambas as leis deixaram de prever a indenização por lucros cessantes.

A doutrina, mesmo antes do advento da PPP, já discutia a necessidade de dar ao concessionário uma indenização diferenciada do que se ofertaria no caso de caducidade, por exemplo.



O desconhecimento da natureza jurídica do aporte, que não estava inicialmente previsto na Lei 11.709/2004, também gera insegurança. Há aqueles que entendem que o aporte integra o que se chama de contraprestação em sentido amplo, e há aqueles que discordam de tal interpretação.

Essa discussão é importante porque pode envolver os tribunais de contas e o controle externo de uma forma geral, sobre o modo de escolha do parceiro privado. Se ele é escolhido levando-se em consideração o menor valor da contraprestação, excluindo-se o valor do aporte, pode-se estar escolhendo o contrato que não é o mais barato.

Por fim, o maior problema das PPPs talvez seja a dificuldade de se obterem garantias da administração pública, principalmente em municípios menores, nos quais o risco é maior em termos políticos, de descontinuidade e de fragilidade institucional. Muitas vezes, as garantias dadas no início dos contratos vão perecendo no decorrer das parcerias, pois vão sendo resgatadas, especialmente durante as crises.

Ademais, o momento atual pelo qual passa o Brasil é realmente peculiar. Quando da celebração de muitas PPPs ora em curso no país, não era possível vislumbrar o atual momento político-econômico. Nesse cenário, as garantias inicialmente dadas pelo poder público vêm sendo substituídas por outras, ao alvedrio do Estado, deixando o particular em flagrante desvantagem na execução do contrato.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do que foi aqui exposto, resta claro que a participação dos órgãos de controle externo é de suma importância a fim de restaurar a confiança dos parceiros privados nas PPPs e retomar o instituto para a promoção do desenvolvimento nacional em termos de infraestrutura, mormente em tempos de uma crise que precisa ser ultrapassada com a máxima urgência.

# A PPP COMO CAMINHO PARA FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Egon Bockmann Moreira<sup>2</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O financiamento da infraestrutura é pautado pela escassez crescente de recursos públicos, e o cenário brasileiro é bem mais complexo do que um quadro de escassez natural desses recursos. E tal realidade, que não será resolvida nem a curto, nem a médio prazos, precisa ser enfrentada no que diz respeito aos contratos de PPP – Parceria Público-Privada.

Nesse contexto, as PPPs são o caminho para financiamento da infraestrutura da administração pública? Este trabalho pretende discutir possíveis respostas a essa pergunta.

## 2. AS PPPS E A CRISE PERMANENTE

O Brasil está enfrentando um período de crise permanente, que se distingue das demais já atravessadas pelo país por não ser consequência de uma situação de fato, mas, sim, a causa de uma série de situações para as quais o país não tem uma solução prévia.

Em razão da crise, editais não são publicados, rescisões contratuais não são feitas de forma adequada e não há liberação de recursos. Esse cenário faz com que a confiança público-privada seja quebrada e a litigiosidade aumente.

---

2 Mestre e Doutor pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e Pós-Graduado em Regulação Pública da Economia e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação – Cedipre, da Faculdade de Direito de Coimbra. Professor Associado da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Professor Visitante da Faculdade de Direito de Lisboa. Conferencista convidado pelo Cedipre e pelas Universidades de Nankai e de JiLin, na China. Professor e palestrante nos cursos de MBA, LLM e Educação Continuada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro – FGV Rio. É editor da Revista de Direito Público da Economia – RDPE e da Revista de Contratos Públicos – RCP. Integra a lista de árbitros da Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná – Camfiop e da Câmara de Mediação e Arbitragem do Brasil – Camediab.

O Brasil vive, portanto, um fenômeno bastante diverso da mera crise com começo, meio e fim em situações perfeitamente administráveis segundo critérios pretéritos. Assim, faz-se necessário atentar para o fato de o momento tender a abrir as portas para o retrocesso social em termos de direitos fundamentais.

Quais soluções, então, seriam cabíveis para que Estado consiga vencer essa situação? Seriam as PPPs uma solução? Para que essa questão seja avaliada, é preciso que se reflita sobre qual tipo de Estado é o Brasil.

O Brasil é um Estado fiscal, o que significa que sua principal receita advém da tributação, do dever fundamental de pagar tributos. Logo, quando se fala em escassez do Estado fiscal, duas soluções básicas são possíveis: aumento da arrecadação ou diminuição das despesas. As demais soluções apresentadas são variações em torno dessas duas possibilidades.

O aumento das receitas tem dois caminhos paralelos. O caminho de longo prazo, que significa o incremento da eficiência na arrecadação, por meio de medidas estruturais. O segundo caminho é a elevação dos tributos. A diminuição de gastos é ainda mais complicada porque fatalmente os direitos sociais serão atingidos.

Considerando-se tal impasse, as contratações públicas por meio de PPPs não parecem ser a solução mais adequada, uma vez que exigem planejamento quanto à alocação de recursos.

Existem hoje no Brasil, *grosso modo*, duas ordens de contratos administrativos, os contratos de desembolso e os contratos de investimento. Os primeiros são aqueles que exigem o aporte de verbas público-orçamentárias, a exemplo dos contratos de empreitada, de compra e venda, de prestação de serviços e também de PPPs administrativas e patrocinadas, que exigem aporte de recursos públicos, não de imediato, mas quando da execução, ou o aporte inicial para colaborar na execução da obra.

Já os contratos de investimento são as concessões comuns e as autorizações, que não demandam desembolso de verbas públicas. Nas concessões comuns, ao contrário das PPPs, por exemplo, quem paga é o contribuinte, e o governo se porta não mais como um prestador universal dos serviços, como num Estado social, mas como Estado de garantia da prestação dos serviços, contratualizados por meio de terceiros.

Os contratos de financiamento são, pois, mais adequados a momentos de crise permanente como o que o Brasil atravessa, uma vez que podem ser considerados como medidas anticíclicas, que fazem a máquina da economia girar, criando empregos e riqueza, além de incrementar e melhorar a infraestrutura, o que diminui os custos de transação de todas as demais atividades econômicas.

Os contratos administrativos, se bem planejados, podem atenuar o problema da escassez de recursos governamentais para projetos de investimento público, fazendo com que não seja necessária a alocação de verbas orçamentárias, combinando-se investimentos privados com receitas privadas, por meio das garantias dadas pelo Estado.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em tempos de crise permanente, é necessário inverter a lógica do discurso e pensar de modo prospectivo. Diante da escassez, o Direito e a Economia passam a ter um estreito relacionamento com as contratações públicas, especialmente no sentido da escolha da modalidade contratual e da respectiva configuração dos editais.

Assim, cada vez mais importantes o estudo, o debate e a reflexão a respeito de contratações administrativas, principalmente as de longo prazo. As premissas e consequências econômicas são indispensáveis à configuração jurídica dos modelos contratuais, levando-se em consideração que a crise permanente não é e não pode ser uma crise eterna.

# REPENSANDO A PPP: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

*Roberto Correia Caldas<sup>3</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

Quando foram pensadas, as PPPs – Parcerias Público-Privadas eram tidas como uma fórmula trazida para financiamento da infraestrutura pública com aporte de recursos financeiros do setor privado.

Anos depois, é possível perceber que essa lógica não se manteve, e as PPPs não são mais tão vocacionadas à prestação de serviços e, sim, à realização de obras que seriam, na verdade, um meio para viabilizá-los.

Após, percebeu-se que a maior parte das PPPs é administrativa, o que significa que o Estado tem o recurso para infraestrutura, pois ele paga a contrapartida pelo serviço prestado. As poucas PPPs patrocinadas existentes no Brasil são, no que diz respeito ao aporte privado, muitas vezes financiadas por bancos públicos. Nesse contexto, seria possível retomar as PPPs como instrumento de crescimento do país? É o que este trabalho pretende analisar.

## 2. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A RETOMADA DAS PPPS

As PPPs não vingaram como pensadas em razão da falta de credibilidade no governo, do receio do particular de que, feito o aporte, o retorno não seria o esperado e da precariedade das garantias.

Ocorre que, ainda que não sejam a solução para a crise, as PPPs podem auxiliar na sua solução, desde que sejam vistas como um instrumento de

---

<sup>3</sup> Doutor em Direito Administrativo, Mestre em Direito Tributário e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. É professor no Curso de Mestrado em Direito da Uninove – Universidade Nove de Julho, tendo lecionado no bacharelado da PUC-SP a matéria de Direito Administrativo. Tem experiência na área de advocacia consultiva e contenciosa no Brasil e em Portugal, com ênfase em Direito Público, atuando, principalmente, nos seguintes temas: Regulação, Licitações Públicas, Contratos Administrativos, Concessões Administrativas, Parcerias Público-Privadas e Tributação.

efetividade de um planejamento estratégico participativo, ou seja, com presença da sociedade na realização das políticas públicas, que só se efetivam por intermédio dos contratos administrativos.

O planejamento representa hoje, no Brasil, o pior índice de efetividade de gestão, pois ele não costuma se concretizar, sendo que a dificuldade de manutenção das políticas de Estado na alteração dos governos é um problema geral no país. O planejamento deveria espelhar uma visão de futuro, incluindo a utilização das PPPs e das contratações públicas de forma racional.

Isso porque as PPPs permitem um planejamento estratégico num grau de maior concreção na fase interna da licitação, e a sociedade pode ser ouvida por meio das audiências públicas, fazendo com que o incremento da legitimidade traga também o incremento de democracia, com a racionalização dos gastos públicos.

Além do descaso com o planejamento, o crédito público é deficiente, o que representa a pouca capacidade de o Estado adimplir suas obrigações, repelindo o setor privado e aumentando, sobremaneira, o risco de investimento na infraestrutura pública.

A falta de compromisso do governo com os Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMI, bastante dispendiosos para os participantes, também diminui a credibilidade do Estado. Isso porque, muitas vezes, esses procedimentos são publicados, e a administração não celebra o contrato de PPP.

Outro ponto a ser observado é a dificuldade na execução das funções afetas à fiscalização dos contratos (art. 67 da Lei 8.666/93), uma vez que, não raro, ao denunciar uma irregularidade, o fiscal é removido de seu posto. O desconhecimento técnico dos principais envolvidos na celebração dos contratos de PPP é outra questão que tem inviabilizado o instrumento.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há, atualmente, dois princípios de direito administrativo que têm ganhado importância crescente. Um deles é o da boa-fé objetiva administrativa, dando-se especial atenção às obrigações instrumentais, que não precisam sequer estar escritas. A boa-fé é um dever instrumental que controla as cláusulas exorbitantes.

O outro princípio é o da proteção à expectativa legítima, que se concretiza pelo atendimento ao princípio da boa-fé objetiva administrativa. Se a administração, por exemplo, publica um PMI, a expectativa legítima é a de que ele vai ser considerado e, possivelmente, admitido.

Esses dois princípios só serão plenamente atendidos quando se estabelecer a cultura das políticas de Estado e não de governo, dando-se a devida atenção ao planejamento.

As PPPs necessitam, portanto, transformarem-se em um instrumento de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, seguindo um contexto de planejamento estratégico, que pressuponha participação popular e controle social, num contexto em que a sociedade construa em conjunto a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável com ponto de vista não apenas econômico, mas também social e ambiental.

# O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA E O USO DO IEGM COMO INDICADOR

*Luís Henrique de Campos<sup>4</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende explicar o Programa de Apoio à Gestão Pública e como ele levou à uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa – IRB e o Instituto Votorantim.

## 2. O PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA E O IEGM

O Programa de Apoio à Gestão Pública surgiu de uma parceria entre o Instituto Votorantim e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com o objetivo de apoiar e fortalecer os municípios na consecução de seus misteres constitucionais, relativos à oferta de serviços à população e ao planejamento das cidades.

Iniciado em 2012, o Programa pretende atuar no desenvolvimento dos municípios onde há empresas do Grupo Votorantim. Em sua maioria, trata-se de cidades de até 100 mil habitantes e bastante dependentes da atividade desenvolvida por aquelas organizações.

Para alcançar tal intento, um grupo de servidores municipais efetivos é formado e capacitado a fim de que possa construir as soluções necessárias,

---

4 Coordenador do Programa de Apoio à Gestão Pública do Instituto Votorantim. Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas – FGV São Paulo. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo – USP. Consultor em Políticas Públicas. Foi Coordenador de Ensino, Pesquisa e Cultura da Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura; Assessor Especial nas Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo; Gerente de Relações Governamentais e Diretor de Desenvolvimento Institucional da Associação Alfabetização Solidária.



partilhando experiências e boas práticas, sempre desenvolvidas a partir da lógica territorial e das peculiaridades locais, com atenção especial à continuidade após encerramento dos projetos.

Há, por óbvio, a preocupação de levar aos municípios negócios que se coadunem com os interesses empresariais, alavancando a economia regional.

Nesse contexto, o Programa tem por missão qualificar a gestão pública com foco no desenvolvimento dos territórios, o que favorece o ambiente de investimentos para as empresas do Grupo Votorantim e melhora a qualidade de vida de seus funcionários.

As duas frentes de atuação do Programa dizem respeito à organização das cidades, incluindo-se saneamento básico e mobilidade, e à modernização das administrações municipais, incluindo-se a eficiência orçamentária e a captação de recursos.

Quanto à eficiência orçamentária, o foco está no desenvolvimento de soluções para aprimorar as compras governamentais, a administração tributária e a relação receita/despesa, atuando-se em áreas prioritárias a fim de trabalhar seu equilíbrio.

Muitas vezes, há uma área específica da gestão que necessita desse aprimoramento de uma forma mais efetiva, em geral saúde ou educação, setores que demandam boa parte do orçamento público municipal.

Assim, o Programa tem atuado também na elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs, inserindo-se neles o plano de metas, instrumento que auxilia na exequibilidade das políticas, uma vez que as atrela às reais possibilidades orçamentárias. Trata-se de um contrato simbólico de resultados. A priorização participativa e o monitoramento dessas metas constituem o passo seguinte do Programa.

No que diz respeito à frente de ordenamento territorial, o trabalho realizado tem seu foco no Estatuto das Cidades e inclui a elaboração e a revisão de Planos Setoriais, do Plano Diretor, do Plano de Mobilidade Urbana, do Plano de Saneamento e do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, atuando-se, ainda, no apoio à elaboração dos projetos executivos decorrentes de todos eles.

Tem-se, pois, uma parceria que se dá com o protagonismo das prefeituras e sua instrumentalização pelo Instituto Votorantim, que leva aos municípios consultorias técnicas para modernizar a gestão e para apoiar o planejamento territorial, a fim de auxiliar no desenho de políticas públicas consistentes, que possam ser monitoradas por evidências.

Um dos indicadores considerados pelo Programa é o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que passou a ser utilizado a partir da parceria celebrada entre o IRB e o Instituto Votorantim. O IEGM é capaz de informar quais as reais necessidades de cada município, viabilizando a atuação do Instituto em três aspectos: planejamento, engajamento/mobilização e avaliação.

A utilização do IEGM deu ainda mais legitimidade ao Programa por se consubstanciar em parâmetros anuais dos tribunais de contas, formulados a partir de dados confiáveis, tratados por técnicos bem preparados. A confiabilidade do indicador incentiva o engajamento dos gestores e auxilia nas eventuais correções de rota e no acompanhamento de cada caso.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Programa de Apoio à Gestão Pública atua em 30 municípios das cinco regiões do país e, com a utilização do IEGM, já conseguiu aprovar 22 Planos Setoriais, elaborar cinco projetos executivos de saneamento, alavancar mais de 46 milhões de reais, entregar a Câmaras Municipais oito PPAs com planos de metas e construir, de forma participativa, dois planos estratégicos de gestão.

# FORMADORES DE EVIDÊNCIAS CAPAZES DE RESPALDAR POLÍTICAS PÚBLICAS

*Luiz Arruda Vilella<sup>5</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

Em que situações existem evidências rigorosamente estabelecidas de que determinada forma é a melhor para atuação em um dado problema? Este trabalho pretende responder a essa questão.

Ainda que as ciências sociais envolvam elementos complexos e seja bastante difícil trabalhar a partir de grupos controlados, tanto quanto possível, as decisões devem ser pautadas em algum tipo de evidência.

## 2. AÇÕES FORMADORAS DE EVIDÊNCIAS

A melhor maneira de solucionar um problema é por meio da análise de estudos e de evidências empíricas, adotando-se aquela que, comprovadamente, seja o caminho mais eficiente e mais eficaz em termos de custo, de tempo, entre outros fatores.

A tomada de decisão com base em evidências vem sendo praticada por várias áreas da ciência, a exemplo da medicina. Nas ciências sociais, não deve ser diferente, pois outra forma de decisão poderá levar ao desperdício de recursos públicos.

---

5 Foi Economista Fiscal Principal da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington, onde trabalhou por 15 anos nas seguintes áreas: Reforma Tributária, Apoio à Descentralização e Modernização das Administrações Tributárias, Fortalecimento das Relações Federativas, Sistemas de Transferências Intergovernamentais, Tributação e Política Fiscal Internacional, Liberalização Comercial e Integração Econômica. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio. Foi Professor de Política Fiscal na Escola Interamericana de Administração Pública – Eiap, da Fundação Getúlio Vargas. Membro da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa, apoiando a Assembleia Nacional Constituinte em matéria fiscal. Trabalhou nas áreas de Finanças e Modernização na municipalidade e no estado do Rio de Janeiro. É consultor independente em temas fiscais. Tem mais de 20 artigos e cinco livros publicados.

A política baseada em evidências, da forma como é hoje vista no mundo desenvolvido, começou, principalmente, no governo Blair, na Inglaterra, e teve bastante relevância no governo Obama, relativamente a todas as novas decisões orçamentárias.

Há sete anos e com recursos da *Philip McCarthy Foundation*, um grupo de trabalho, que reuniu grandes pensadores dos Estados Unidos, passou a estudar formas de desenvolver políticas públicas baseadas em evidências, indicando ações capazes de formá-las.

Nesse cenário, a primeira questão a ser considerada é a avaliação dessas políticas, pois a apreciação do que já foi feito é uma forma de construir evidências para o que será desenvolvido no futuro.

Outro ponto relevante é o desenvolvimento de um inventário de programas financiados e a sua categorização pela evidência de eficácia e pelo potencial de retorno dos investimentos.

O desenvolvimento de um orçamento para financiar as políticas públicas também auxilia na formação de evidências. As informações de desenvolvimento do programa devem ser integradas ao próprio processo orçamentário. Deve-se saber, facilmente, quanto vai custar uma proposta não apenas no presente, mas também em termos de manutenção futura do processo.

Não se deve deixar de lado o acompanhamento dos processos, a supervisão da implementação. É necessário que se saiba se os programas foram de fato entregues, se foram fiéis ao *design*, se cumpriram os padrões de qualidade, se apresentam capacidade de melhoras contínuas. É importante, ainda, realizar avaliações orientadas por dados visando ao aprimoramento do desempenho.

Ressalte-se a necessidade de avaliação periódica de todos os resultados alcançados para setores que necessitam de níveis diferentes de informação. Todos devem ser informados sobre os resultados das políticas em andamento, mas as informações devem ser apresentadas de formas distintas, de acordo com os objetivos de cada destinatário.

As auditorias regulares do sistema com coleta de dados de desempenho são fundamentais para a formação de evidências, a fim de que não se repitam erros em etapas subsequentes à implantação dos projetos.

Por fim, é indispensável que se faça uma avaliação orientada das políticas públicas. Recursos disponíveis para avaliação devem estar previstos nos próprios orçamentos dos projetos. Os programas novos devem receber, obviamente, cuidados maiores do que os dispensados aos já consolidados. É preciso ter em mente que essas avaliações são condições para o próprio financiamento de novas iniciativas.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Incentivar a tomada de decisões políticas a partir de evidências não significa pleitear a retirada do poder de decisão conferido aos políticos por meio do voto e, sim, requerer que as decisões dos gestores públicos sejam respaldadas por trabalhos técnicos que ofereçam todas as opções viáveis em cada caso.

Fazer política com base em evidências significa aprender mais com os erros presentes e passados que com os acertos, o que só é possível com a prática das culturas de formação de indicadores, de documentação e de retroalimentação.

# A CEPAL E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR EVIDÊNCIAS

*Carlos Henrique Fialho Mussi<sup>6</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar a forma como a Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe trata a questão da avaliação por evidências.

A Cepal é uma das comissões regionais das Nações Unidas e tem por objetivo estudar o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, propondo políticas que visem a melhorias em termos de crescimento, de desenvolvimento social e de justiça de forma geral.

## 2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma genérica, os fundamentos do processo de avaliação de uma política pública têm início com o diagnóstico de um projeto e sequência com a análise de sua execução financeira. Deve-se avaliar o atingimento das metas, os impactos, os resultados mais substanciais e a relação custo/benefício.

Frente a esse exercício, e considerando-se uma visão mais ampla das políticas públicas, alguns dos pontos enfatizados pela Cepal são as consequências sociais do programa em termos de diminuição da desigualdade, de impacto ambiental, de geração de empregos indiretos, de

<sup>6</sup> Diretor do Escritório da Cepal no Brasil. Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília – UnB. MSc em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio. Economista da Cepal. Seus trabalhos e estudos concentram-se nos seguintes temas: Políticas Macroeconômica e Fiscal e de Crescimento e Desenvolvimento Econômico do Brasil e da América Latina. Foi Professor de Economia do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores e deu palestras e aulas em várias universidades brasileiras e no exterior. Publicações: Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros. Organizador, junto com Ricardo Bielschowsky, Ipea, Cepal, 2003 e *¿Cómo conciliar desarrollo económico con bienestar social? Algunas reflexiones sobre los nuevos desafíos latinoamericanos*, com José Roberto R. Afonso, na revista *Nueva Sociedad* 215, Maio-Junho de 2008, Buenos Aires, Argentina.

arrecadação e de melhoria dos indicadores de eficiência de gestão municipal.

Os mecanismos de validação de dados e de estabelecimento de padrões para essas avaliações passam, inicialmente, pela padronização dos dados estatísticos a serem considerados. A título de exemplo, há dois valores para o PIB – Produto Interno Bruto brasileiro, o fornecido pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o fornecido pelo Banco Central. A utilização indiscriminada de um ou de outro valor pode prejudicar a avaliação de determinada política pública. Assim, os governos devem estabelecer quais são os padrões, os números de referência para os exercícios de avaliação.

O marco lógico também é fundamental quando se trata de avaliar uma política pública, o que envolve o estabelecimento do objetivo do programa, dos instrumentos de sua implantação e dos indicadores utilizados. Só assim será possível avaliar e monitorar o programa. O marco lógico deve ser capaz de propiciar a avaliação ampla dos projetos, sem que se necessite contar com sua avaliação macroeconômica, esta feita pelo mercado.

Países pequenos têm maior capacidade de obter dados e de controlar a execução de políticas públicas, bem como de incorporar os fundamentos da avaliação na rotina de trabalho das áreas de planejamento e de orçamento. Assim, a avaliação deixa de ser uma etapa final de um projeto acabado e passa a ser o início de um novo projeto.

Um bom modelo de avaliação posta em prática pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é a metodologia de pares. Trata-se de trocas de informação e de experiências, feitas entre unidades federativas que apresentam o mesmo tipo de desafio.

Note-se que esse tipo de metodologia é baseado não só em evidências, mas, também, em conhecimento. A incorporação dessas avaliações pelas equipes que são avaliadas é maior, uma vez que elas entendem a troca de experiências como aprendizado.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando-se os benefícios da metodologia de pares, a Cepal está em diálogo com o Instituto Rui Barbosa – IRB, a fim de analisar as possibilidades de disponibilizar a experiência brasileira na formulação do IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal para outros países que tenham interesse de realizar esse tipo de exercício.

Mais detalhes sobre o que foi aqui discutido podem ser encontrados no site da Cepal, [www.cepal.org](http://www.cepal.org).



# O DESEMPENHO POTENCIAL DO IPTU NO BRASIL

*Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior<sup>7</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de estimar, por meio de uma amostra de 47 municípios com mais de 100 mil habitantes, o desempenho atual e o potencial viável que pode ser alcançado no Brasil pelo recolhimento do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano. Outro objetivo deste estudo é identificar os principais entraves ao desempenho desse tributo.

## 2. O DESEMPENHO ATUAL DO IPTU NO BRASIL

A participação do IPTU na receita corrente líquida no Brasil é de 5%, e a média usual é de 1,2%.

O modelo para estimar o desempenho potencial do IPTU (e que pode ser usado para qualquer imposto) leva em conta a arrecadação pelo PIB – Produto Interno Bruto, valor de mercado dos imóveis multiplicado pela cobertura do cadastro do IPTU, pela alíquota efetiva e pelo índice de adimplência, valor efetivamente lançado.

A amostra utilizada neste trabalho é bastante abrangente do território nacional. Muitos municípios estão concentrados em São Paulo porque desse estado veio o maior número de respostas ao questionário enviado.

A amplitude dessa amostra representa 29% da população, 42% do PIB e 61% das receitas arrecadadas. A arrecadação do IPTU contribui com 0,5% do PIB brasileiro. Ela representa uma concentração significativa de receitas. Só o

---

<sup>7</sup> Doutor em Política Tributária pela Universidade de Pretória, África do Sul. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Mestre em Ciências Econômicas com Especialização em Políticas Públicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj. É servidor público pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Renda e Tributação e Finanças Públicas, atuando, principalmente, nos seguintes temas: Tributação Imobiliária (IPTU), Política e Administração Tributária, Federalismo Fiscal e Finanças Públicas Municipais.

município de São Paulo foi responsável por 25% da arrecadação nacional em 2016, sendo que 1% dos municípios brasileiros recolhem 70% desse montante.

A amostra de 47 municípios foi dividida em três estratos quanto ao tamanho, à renda e à população. Os potenciais viáveis foram estabelecidos dentro de cada estrato e, do questionário enviado aos municípios, constavam perguntas sobre o número de imóveis cadastrados, o número de imóveis isentos e imunes, o valor venal lançado de todos os imóveis, o somatório dos valores venais, o valor venal dos imóveis isentos, o IPTU lançado, o IPTU arrecadado, o ano da última planta genérica de valores, a defasagem média em relação ao mercado, o ano do último recadastramento, a utilização de georreferenciamento e as políticas para redução da inadimplência.

Os imóveis foram divididos em residenciais, não residenciais e territoriais, que são os terrenos. Em média, nos 47 municípios respondentes, os imóveis residenciais representam 70% do cadastro e só 59% do valor venal lançado, o que quer dizer que eles são menos valorados. No IPTU lançado, eles representam apenas 42%.

Já os imóveis não residenciais representam, em média, 13% do cadastro e 34% da arrecadação, evidenciando-se a tendência de sobretaxá-los. Isso quer dizer que municípios que têm maior número de indústrias e grande comércio tendem a ter uma arrecadação maior.

Quase 100% dos grandes municípios fazem uso do georreferenciamento dos imóveis, enquanto apenas 40% dos municípios menores utilizam essa ferramenta. A maioria dos municípios fez seu último recadastramento em 2010, mas há casos de municípios em que o último recadastramento ocorreu na década de 90.

Há exemplos em que a última avaliação da planta genérica de valores ocorreu nas décadas de 1970 e de 1980 e há casos em que mais de 60% do cadastro diz respeito a imóveis isentos e outros em que as isenções são praticamente nulas, o que evidencia a heterogeneidade dos indicadores.

As disparidades também se apontam na avaliação média em relação ao mercado, que, no estrato um, é de 41% e, nos municípios mais pobres, cai para 18%, relativamente aos valores lançados para imóveis residenciais e não residenciais.

Nos municípios menores, apenas 44% do IPTU lançado é arrecadado, sendo que somente 26% dos municípios se utilizam do protesto da dívida ativa em cartórios e da inclusão do inadimplente no SPC – Serviço de Proteção ao Crédito e no Serasa. A maioria executa a dívida ativa, mas esse é um processo caro e moroso para as administrações municipais. Uma solução para o problema da inadimplência poderia ser a criação de agências centralizadas para a execução da dívida ativa de maneira mais eficiente.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise dos melhores indicadores de cada estrato mostra que a adimplência apresenta potencialidade para subir dos atuais 42% nos municípios brasileiros para 73%. Com isso, a arrecadação atual do IPTU, que é de 0,5% do PIB, iria para 1,1%, que nada mais é do que a arrecadação da África do Sul, que poderia ser um *Benchmarking* para países em desenvolvimento.

# OS BLOCOS DE FINANCIAMENTO DO SUS: UMA MUDANÇA NECESSÁRIA

*Mauro Guimarães Junqueira<sup>8</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende abordar o funcionamento geral do Sistema Único de Saúde – SUS em blocos de financiamentos e a proposta de unificação de blocos como solução para problemas causados pela legislação excessiva na área da saúde, o que leva à existência de recursos estagnados enquanto a população está desamparada no que diz respeito às políticas públicas voltadas para o setor.

## 2. OS SEIS BLOCOS DE FINANCIAMENTO DO SUS E A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO TRAZIDA PELA CIT

O direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição de 1988, está garantido por meio de duas vertentes, a econômica e a social. O Brasil, que pelo terceiro ano consecutivo tem um PIB – Produto Interno Bruto negativo, tem encontrado problemas para financiar as políticas públicas voltadas para a saúde.

Ocorre que o SUS não está preparado para o crescimento expressivo da demanda tal qual se apresenta na atualidade, advindo de vários fatores, a exemplo do aumento exorbitante de acidentes de motocicleta, cuja aquisição teve um incremento significativo graças à deficiência no serviço de transporte público e da transição demográfica. Hoje, 11% da população brasileira tem mais de 60 anos e, em 20 anos, serão 22%.

Nos mesmos próximos 20 anos, em função do teto de gasto (Emenda Constitucional 95 de 2016) imposto pelo governo federal, que desconsiderou

<sup>8</sup> Secretário Municipal de Saúde do Município de Carmo de Minas, Minas Gerais e Presidente do Conasems – Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. Graduado em Ciências Contábeis pela Unicor – Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações e Pós-Graduado em Saúde Pública e Administração de Serviços de Saúde pela mesma instituição. Servidor Público Municipal. Foi Secretário Municipal de Saúde dos Municípios de Lambari e de São Lourenço. Foi Presidente do Cosems MG – Conselho das Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais.

o crescimento populacional e o aumento do desemprego, a saúde deixará de contar com 432 bilhões de reais, sendo impossível cuidar de cada cidadão de um município com 2,90 reais por habitante/dia.

O SUS tem condições de funcionar bem e funciona adequadamente tanto quanto é possível enfrentando o problema do subfinanciamento. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério da Saúde que, em 1993, respondia por 72% dos recursos próprios da área, tem transferido responsabilidades, mas os recursos não acompanham essa transferência.

Os municípios, entes que ficam com a menor parte do que é arrecadado no país, são os que mais investem em serviços públicos de saúde, obrigando-se a aplicar bem mais que o mínimo imposto pela Constituição, em quantitativos que chegaram, só em 2016, à totalidade do valor arrecadado por esses entes em IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, de acordo com as informações prestadas pela Frente Nacional de Prefeitos – FNP.

Isso tem ocorrido porque, atualmente, os municípios assumem, por exemplo, a totalidade dos serviços dos blocos de atenção básica e de vigilância. Além disso, a judicialização muitas vezes força o ente a estabelecer e ampliar serviços, não raro sem a devida devolução dos recursos federais e estaduais para a área da saúde.

Em 2016, 70% dos recursos financeiros do Ministério da Saúde foram destinados a estados e municípios, sendo que esse montante foi dividido em seis diferentes blocos: assistência farmacêutica, atenção básica, gestão, investimento, média e alta complexidades e vigilância. Dentro de um mesmo bloco, a movimentação de recursos é livre, mas não pode haver movimentação entre blocos diferentes.

Nesses seis blocos, existem 34 componentes e 882 rotulações, ou seja, existem 882 formas de recebimento de recurso federal, o que acaba por gerar problemas de gestão, corroborados pelo excesso de normas e pela expressiva rotatividade de gestores de saúde.

Além disso, a impossibilidade de movimentação de recursos em blocos diferentes faz com que uma quantidade importante de recursos fique parada, e o sistema como um todo, engessado.

Ocorre que, considerando-se saúde, educação e folha de pagamento, têm sobrado para os gestores municipais, em média de 4% a 8% dos recursos dos municípios para a aplicação em todas as outras políticas públicas restantes, fazendo com que o investimento acima do mínimo passe a apresentar decréscimo. Ressalte-se que essa situação é incompatível com o engessamento de recursos, que hoje é da ordem de 6 bilhões de reais.

Em 1993, a Norma Operacional Básica 01/93 (NOB/SUS 01/93) estabeleceu o repasse global dos recursos do Ministério da Saúde para estados e municípios. Foi um avanço, mas, logo em seguida, a transferência única foi dividida em várias dezenas de repasses vinculados a ações de programas do Ministério da Saúde e, então, os problemas começaram.

Já em 2012, a Lei Complementar 141 estabeleceu a obrigatoriedade da utilização do rateio dos recursos da saúde, bem como os critérios para realização da metodologia de cálculo. E a CIT – Comissão Intergestores Tripartite, em 2017, alinhada com os posicionamentos do Conass – Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, do Conasems – Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde e do Ministério da Saúde, pactuou o fim dos blocos, com repasse de recursos federais em uma conta única.

Com essa solução, os seis blocos ainda existiriam, mas os recursos destinados aos blocos de média e alta assistências, vigilância e gestão iriam para uma conta bancária única de custeio, e os recursos dos demais blocos, para outra conta, de investimentos, obra e equipamentos.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As dimensões abordadas na LC 141/2012 são a necessidade de saúde, por meio da verificação da situação socioeconômica, geográfica, demográfica e epidemiológica, e a capacidade de oferta e de produção de ações em saúde na região, bem como a produção e desempenho técnico e financeiro anual das ações e serviços públicos de saúde. As experiências internacionais apontam para a necessidade de cinco a dez anos para maturação e implantação definitiva desses critérios de rateio.

Com relação à unificação dos blocos, trata-se de um processo de negociação entre os Ministérios da Saúde e do Planejamento e está,

como se viu, amparada pela LC 141/2012. Até final de 2017, os blocos de financiamento foram mantidos, trabalhando-se para que a unificação ocorresse a partir de janeiro de 2018, auxiliando na solução de problemas como recursos parados em determinados setores, quando existem necessidades desatendidas em outros.

# A MUNICIPALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE

*Gonzalo Vecina Neto<sup>9</sup>*

Antes dos anos 80, os municípios não tinham Secretarias Municipais de Saúde. Quem fazia assistência médica era o Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Naquele tempo, 90% da população urbana tinha carteira de trabalho assinada. O Funrural – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural pagava um valor fixo por população para as Santas Casas assistirem os trabalhadores rurais. Os cidadãos que não tinham carteira de trabalho assinada eram considerados indigentes.

Não havia Secretarias de Saúde porque os municípios não eram responsáveis pela assistência à saúde. A Lei 8.080/90 atribuía aos municípios, principalmente às capitais, a responsabilidade pelos atendimentos de urgência, e aquelas, sim, contavam com Secretarias de Saúde.

Após a década de 80, o Brasil se urbanizou, houve uma expressiva mudança demográfica, com o envelhecimento da população. Destaque-se, ainda, a revolução epidemiológica, ocorrida em função da melhoria das condições de vida, sendo que não mais se morria por doenças como diarreia, por exemplo, já que 100% da população urbana brasileira passou a ter água tratada.

Atualmente, em razão da transformação epidemiológica, 35% dos brasileiros morrem de doenças cardíacas, 20% morrem de câncer e 15% morrem em razão da violência, o que explica 70% da mortalidade. Essa mudança de cenário levou à criação do Sistema Único de Saúde – SUS.

Na década de 90, os governos municipais foram fortalecidos, descentralizando-se o serviço público de saúde. E, para que o projeto nacional de municipalização da saúde funcionasse, foi preciso pensar uma maneira de induzir os gestores municipais a tomarem medidas específicas na área,

---

9 Graduado em Medicina pela Faculdade de Medicina de Jundiaí. Mestre em Administração, com Concentração em Saúde, pela EAESP/FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Foi Secretário Municipal de Saúde de São Paulo e Secretário Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde. Foi Diretor Presidente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. É Professor Assistente da Faculdade de Saúde Pública da USP – Universidade de São Paulo e Superintendente do Hospital Sírio Libanês.



por meio da criação de 882 rotulações para o recebimento dos recursos federais, ou seja, para que o serviço público de saúde fosse prestado de forma adequada pela municipalidade, foi necessária a sua vinculação, o que não é necessariamente um problema.

Ocorre que esse processo não levou à melhoria da aplicação dos recursos públicos, e isso se deve a dois complicadores: má gestão e escassez de recursos. A administração pública precisa ser repensada em termos do seu nível de engessamento, principalmente em áreas dinâmicas como a da saúde, e a escassez de recursos só terá fim com o crescimento do PIB – Produto Interno Bruto brasileiro.

Existem, no entanto, possibilidades de melhoria desse cenário, mas elas se configuram em um desafio civilizatório. Além do mais, elas passam pela capacidade de formação de secretarias, estaduais e municipais, hábeis a criar articulações regionais de atenção à saúde que consigam oferecer uma atenção básica que funcione e que tenham êxito em organizar as filas de acesso e os sistemas de regulação, tudo isso com transparência.

O desafio civilizatório passa também pelos controles realizados pelos tribunais de contas, pelas procuradorias, pela imprensa e pelos conselhos municipais, que devem se voltar para um processo que comece no planejamento e termine na verificação dos resultados, com periodicidade mínima trimestral.

# A MUDANÇA DE PARADIGMA NO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO

*Elke Andrade Soares<sup>10</sup>*

Os órgãos de controle externo têm promovido uma mudança paradigmática, deixando de verificar apenas a conformidade, para controlar a efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, do emprego dos recursos públicos. Tem-se, hoje, um controle finalístico, teleológico e que se faz simultaneamente ao acompanhamento da gestão.

Um controle adequado deve começar pelo planejamento, com indicações propositivas que possam contribuir para a construção das próprias políticas públicas e culminem na verificação, como se disse, de sua efetividade.

Para muito além da preocupação com aplicação de mínimos constitucionais em saúde e em educação, os tribunais de contas têm verificado qual a qualidade dos serviços prestados.

Isso porque de nada adianta, em muitos casos, um determinado município ou estado superar a aplicação dos percentuais exigidos constitucionalmente, e, ao mesmo tempo, prestar um serviço que não atenda às necessidades da população.

Outro ponto a ser observado nesse processo de mudança de paradigma é o fortalecimento da rede local, uma vez que nos municípios há condições mais favoráveis à promoção do debate sobre a gestão adequada dos recursos públicos, envolvendo toda a sociedade de forma democrática na discussão de temas afetos aos direitos garantidos constitucionalmente.

Atualmente, o Brasil enfrenta problemas que passam pela escassez de recursos e pela excessiva burocracia procedimental. Ressalte-se, por oportuno, que a burocracia como técnica de gestão trouxe grandes conquistas

---

10 Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais – MPC-MG. Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Pós-Graduada em Controle Externo e Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Iniciou suas atividades no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG no cargo de provimento efetivo de Auxiliar Instrutivo e, três anos depois, tomou posse no cargo de Redator de Acórdão e Correspondência. É autora de diversos artigos e Professora de cursos de Pós-Graduação em Direito.

para a administração, mas ela é apenas um instrumento e não o objetivo final: a efetivação das políticas públicas planejadas.

Outro problema que assola a saúde pública é a judicialização, cenário em que atender o direito individual “vida” significa desamparar direitos da coletividade.

São problemas muito complexos e que precisam, por isso mesmo, ser debatidos à exaustão, com o envolvimento do maior número de representantes de vários segmentos sociais, promovendo a democratização dos debates, a fim de que todos possam contribuir de uma forma mais significativa para trilhar caminhos que levem a um futuro melhor.

Apesar da crise enfrentada pelo país, os tribunais de contas têm deixado de ser um órgão temido para se tornar parceiro na construção de conhecimento dirigido à efetividade e à qualidade das políticas públicas. O Ministério Público de Contas tem seguido o mesmo caminho, empenhando-se, com uma ação mais prospectiva e propositiva, em satisfazer os anseios da sociedade e assegurando o cumprimento dos direitos sociais.



# III CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS

## LOCAL

### EXPO UNIMED CURITIBA

Rua Prof. Pedro Viriato Parigot  
de Souza, 5300 – Curitiba / PR



## INFORMAÇÕES

(31) 99275-3788 - Renata Fernandes

#### Realização:



#### Colaborador Institucional:



#### Patrocínio:



#### Apoio:



#### Organização:

