

CIDADES EMPREENDEDORAS

GERENCIANDO AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS
DURANTE E NA PÓS-PANDEMIA PELA COVID-19

ORGANIZADORES:

Kleuerton Melo de Carvalho
Thaís Ettinger

Marianita Mendonça B. de Souza
Kleber Fernandes



A força do empreendedor brasileiro.





FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

C568

Cidades empreendedoras [recurso eletrônico]: gerenciando ações e políticas públicas durante e na pós-pandemia pelo COVID-19 /organizadores, Kleverton Carvalho... [et al.].—São Cristóvão, SE: UFS; Aracaju: SEBRAE, 2020.
41p.: il.

1. Empreendedorismo. 2. Empreendedorismo na administração pública. 3. Administração municipal. 4. COVID-19 (doença).
5. Política de saúde. I. Carvalho, Kleverton.

CDU 005.342: 578.834(813.7)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	04
--------------	----

GOVERNANÇA MUNICIPAL E EMPREENDEDORISMO: PROPOSIÇÕES PARA O PÓS-COVID-19 BASEADAS NO RISCO	05
---	----

INTRODUÇÃO	06
AVALIAÇÃO DE RISCO NA GOVERNANÇA	09
PROPOSIÇÕES	10
REFERÊNCIAS	12

COMO GERENCIAR A SAÚDE DO MUNICÍPIO DURANTE E APÓS A PANDEMIA	13
--	----

INTRODUÇÃO	14
DESENVOLVIMENTO	14
PROPOSIÇÕES	18
REFERÊNCIAS	20

DO MUNICÍPIO PARA O MUNICÍPIO: DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FOCADAS NO EMPREENDEDORISMO	21
--	----

INTRODUÇÃO	22
IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO EMPREENDEDORA	22
O USO DO PODER DE COMPRA EM PROL DO CICLO VIRTUOSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	23
OS ENTRAVES, OS DESAFIOS E OS CAMINHOS ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS	24
PROPOSIÇÕES	27
REFERÊNCIAS	28

GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL EM TEMPOS DE CRISE	30
--	----

INTRODUÇÃO	31
DESENVOLVIMENTO	31
PROPOSIÇÕES	33
REFERÊNCIAS	35

COMO CAPTAR RECURSOS E TRANSFORMAR SEU MUNICÍPIO?	36
---	----

INTRODUÇÃO	37
CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS PARA GERAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS	37
POSSIBILIDADES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	39
GESTÃO EFICIENTE DE RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO	40
PROPOSIÇÕES	40
REFERÊNCIAS	42

APRESENTAÇÃO

Este é o resultado do projeto de extensão Cidades Empreendedoras: Gerenciando Ações e Políticas Públicas durante e na pós-pandemia pela Covid-19 realizado pela Universidade Federal de Sergipe - UFS -, por intermédio do Departamento de Administração e Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap -, conjuntamente com a Unidade de Ambiente de Negócios (UAN) do Sebrae-Sergipe. Estiveram envolvidos no evento e na construção do e-book pesquisadores e consultores das duas instituições.

O e-book tem como principal objetivo auxiliar gestores municipais que enfrentam os desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus e precisam de respostas rápidas, práticas e objetivas para dar a seus cidadãos. Ao que parece, o país superou inicialmente a etapa do pico de contaminações e internamentos em Unidades de Terapia Intensiva (UTIs), mas as projeções sinalizam meses vindouros de expressivos desafios econômicos e de saúde pública para os municípios brasileiros. As incertezas acerca de novas “ondas” de contaminações e internamentos, a expressiva aglomeração demográfica nos municípios, e, em especial, a reduzida disponibilidade de serviços públicos de saúde, saneamento e de geração de renda nos municípios, geram sinais que os efeitos da atual crise serão devastadores para a esfera municipal.

A obra está dividida em cinco eixos – governança municipal, riscos e empreendedorismo, saúde pública, compras governamentais, gestão tributária e captação de recursos - sempre aliando uma contextualização técnica com propostas bastante práticas de programas e ferramentas para superar os desafios da pandemia no âmbito municipal. Sintam-se à vontade em mergulhar nesse debate! E a conhecer tanto as atividades de extensão realizadas pela Universidade Federal de Sergipe, com foco no desenvolvimento de municípios empreendedores, como os projetos da UAN/SEBRAE, voltados para os municípios sergipanos.

Kleverton Melo de Carvalho¹

Marianita Mendonça Barreto de Souza²

¹ Doutor em Administração Pública e Direito. Estágio Pós-Doutoral na Indiana University/EUA. Professor e pesquisador na área de Administração Pública do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: kleverton-carvalho@uol.com.br.

² Mestre em Administração pela Universidad de València/Espanha. Gestora da Unidade de Ambiente de Negócios (UAN) do Sebrae-Sergipe. E-mail: marianita.mendonca@se.sebrae.com.br.



GOVERNANÇA MUNICIPAL E EMPREENDEDORISMO: PROPOSIÇÕES PARA O PÓS-COVID-19 BASEADAS NO RISCO

Kleverton Melo de Carvalho
Thaís Ettinger
Kleber Fernandes

Maricelia Ofsiany
Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia



INTRODUÇÃO

Neste primeiro capítulo propomos caminhos para que os gestores municipais possam lidar com a realidade da crise gerada pelo novo coronavírus, pautados na visão de governança, empreendedorismo e gestão baseada no risco. A ciência nos diz que não existe uma data-limite para o fim da atual crise de saúde pública, que pode durar inclusive anos para ser controlada (LI et al, 2020). Subdividimos o texto em uma análise do cenário atual, sugerindo em seguida estratégias e ferramentas para o enfrentamento da crise.

Municípios e pandemia pela Covid-19: fundamentos técnicos para ações gerenciais

A administração municipal brasileira vem agonizando em meio à crise de saúde pública e econômica. O governo federal liberou auxílio emergencial a mais de 65 milhões de beneficiários, o que em Sergipe significou um aporte de R\$ 1.7 bilhões (GOVERNO FEDERAL, 2020), ante a busca queda nos empregos. O estado chegou no final de agosto de 2020 a um percentual de 19.8% de desempregados, uma das taxas mais altas do país (IBGE, 2020). A redução nas vagas de trabalho ocorreu quase que simultaneamente com outros fenômenos, a exemplo da adoção do trabalho remoto. Em pesquisa realizada por Half (2020) junto a 353 executivos, 89% destes profissionais afirmaram que alteraram o trabalho de suas empresas para o formato *home office*, sendo que 62% identificaram maior eficiência na modalidade. É possível que em Sergipe esse fenômeno também esteja em ascensão.

Resta evidente que ocorrerão profundas revisões e mudanças em muitos dos modelos e formatos pré-existentes à pandemia. A pesquisa ilustra que tais mudanças, se bem representarem dificuldades em meio à crise gerada pela Covid-19, poderão se converter em oportunidades aos municípios, especialmente em um contexto de necessidade de recuperação econômica. Para além da questão do novo coronavírus, as relações de trabalho passam por mudanças no Brasil – o chamado *well-fare state* (Estado de Bem-Estar Social) caminha rapidamente para um modelo mais regulatório. Esse processo de mudança retroagirá com a necessidade de intervenção do Estado na economia? E na escala local, os municípios brasileiros estarão aptos a confrontar os novos cenários? Quais caminhos podem ser adotados para uma esfera tradicionalmente dependente do Fundo de Participação dos Municípios? A pandemia evidenciou e fortaleceu a necessidade de um olhar mais propositivo para a gestão pública municipal, ainda que quase sempre vinculada a um modelo pouco gerencial.

As lições aprendidas com a pandemia sinalizam que o primeiro grande pilar estratégico para o redesenho completo na gestão municipal é a adoção de um modelo de governança. A governança municipal deve ser entendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. A confluência entre liderança, estratégia e controle devem se pautar nos princípios da boa governança, a saber: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e accountability (BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014).



Figura 1 - Confluência entre mecanismos e princípios de governança



Fonte: Adaptado de TCU (2018) e Brasil - Ministério do Planejamento (2014)

Conforme se verifica na Figura 1, os mecanismos de liderança envolvem pessoas e competência, princípios e comportamentos, liderança interna organizacional e sistemas de governança. A estratégia se pauta na construção de relacionamentos, na definição de uma estratégia nos moldes organizacionais e em um alinhamento que perasse as diferentes organizações participantes da estratégia. O controle se dá através da gestão de riscos, auditoria e *accountability*. Especificamente o controle de riscos se configura como um dos pilares para o presente trabalho propositivo.

Um dos modelos propostos para governança municipal tem sido o chamado Índice de Governança Municipal. Desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração, o modelo se centra nas dimensões “finanças”, “desempenho” e “gestão”. Dentro dos indicadores na variável “gestão”, propõe-se o atendimento à chamada Lei Geral 123/06, ou o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas. Através do atendimento à Lei Geral, o CFA sugestiona formalmente que o empreendedorismo seja elemento-chave na conformação de um modelo de governança articulada nos municípios. A articulação proposta pela lei prevê: uma estrutura de gestão federal, com um Fórum Permanente das MPE e um comitê gestor de âmbito nacional; uma estrutura estadual de natureza similar à federal; e uma estrutura local, atuando na esfera municipal através de diferentes ferramentas: Agentes de Desenvolvimento, Sala do Empreendedor, Comitê Gestor Municipal e o Fundo de Desenvolvimento Econômico Municipal.

É fato que as micro e pequenas empresas (MPEs) são grandes geradoras de trabalho no Brasil, sendo responsáveis por 52% dos empregos de carteira assinada e 40% do valor dos salários pagos no país, além de representar 27% do Produto Interno Bruto brasileiro (SEBRAE, 2020). Portanto, é na atividade empreendedora que existe um espaço significativo para impulsionar a economia na esfera municipal, integrando-a ao contexto da governança local. O empreendedor faz parte de um intrincado mecanismo de crescimento econômico que envolve múltiplos atores que, se não articulados adequadamente, agrava o cenário de dependência do município às verbas públicas federais.



O pós-crise da Covid-19 deve necessariamente contemplar um debate que inclua o empreendedorismo como estratégia, envolvendo sociedade civil, poder público e setor privado. Os novos prefeitos, a partir de 2021, possuem nas mãos uma grande responsabilidade de construir, ou fortalecer, sistemas de governança em seus municípios (e com municípios próximos, tratando de temas comuns), formando pactos entre diferentes atores e estabelecendo uma agenda comum e convergente. A discussão acerca da Lei Geral 123/06 nunca foi tão necessária para ampliar a competitividade das MPEs, gerando emprego e renda para a sociedade e arrecadações mais significativas ao governo. Para tanto, a legislação mencionada foi fortalecida pela Lei Complementar nº 128/2008, que instituiu a figura do Microempreendedor Individual (MEI).

Das experiências sergipanas com a implementação de políticas locais a partir das legislações mencionadas, merecem ênfase os municípios: Tobias Barreto, que firmou parcerias entre prefeitura, SEBRAE/SE, Junta Comercial de Sergipe (JUCESE) e Companhia de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CODISE) na estruturação de uma Sala do Empreendedor que se mostra uma referência; Itabaianinha, que através do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico destinou R\$ 800.000,00 em ações contra a pandemia; e Capela, com o projeto “Compre em Capela”, estimulando os municíipes a comprarem dos empreendedores locais.

No contexto da pandemia, a construção de uma governança municipal possui outro aspecto importante. A gestão dos riscos emerge como necessidade, tanto envolvendo a saúde pública dos municíipes, como questões econômicas, em especial considerando o empreendedorismo. O risco se configura como a probabilidade de um evento ocorrer, impactando diretamente nos objetivos da gestão, sendo mensurado sempre no contexto de seus prováveis impactos. A gestão municipal lida com incertezas, novos cenários e demandas, a exemplo do momento atual, requerendo planejamento e ação pautados nos riscos, sem deixar de cumprir requisitos legais e regulatórios. A abordagem permeia os mecanismos de liderança, estratégia e controle inerentes à governança municipal.

A gestão de risco bem direcionada aprimora informações para que as decisões estratégicas no âmbito da governança contribuam para uma melhor realização de políticas públicas, prevenindo perdas e incidentes (BRASIL-MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014), sendo parte essencial da responsabilidade gerencial e ferramenta estratégica de governança apontada pela OCDE (OCDE, 2011). Para construir um sistema de governança que priorize o risco, algumas preocupações devem fundamentar o gestor público. A Instrução Normativa nº 01/16, emitida conjuntamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, traz aspectos importantes para a gestão pública do risco: a necessidade de controle e *compliance*³ na prática da gestão e de constante avaliação do risco. Por avaliação se comprehende um processo contínuo de identificação e análise de riscos importantes, que possam impactar na realização dos objetivos organizacionais, determinando respostas adequadas.

Com o fim de promover a gestão baseada no risco, deve-se construir um ambiente propício, identificando/escolhendo lideranças, desenhandoe estratégias e pensando em ferramentas de controle. Além disso, os processos merecem ser examinados na busca pela identificação e avaliação do risco, devendo-se firmar parcerias para lidar com os riscos e construir planos de contingência para aqueles mais evidentes. Finalmente, os resultados da gestão do risco devem ser continuamente discutidos e revistos, buscando aprimoramentos contínuos. Por esse caminho, algumas propostas foram construídas, com enfoque especial para o cenário que se delineia para os municípios nos próximos anos.

³ Agir em conformidade com leis e regulamentos externos e internos à organização, pública ou privada.



AVALIAÇÃO DE RISCO NA GOVERNANÇA

Na prática, dadas as especificidades no serviço público, a adoção e a prática dos princípios de governança não são procedimentos lineares e uniformes, uma vez que em alguns setores é mais imperiosa sua adoção e que setores diferentes necessitam de métricas diferentes, sejam elas quantitativas ou qualitativas. Ainda que devamos reconhecer tais dificuldades, é fundamental que os municípios passem a adotar efetivamente os conceitos de avaliação de risco, sob pena de persistir no improviso e, o que é mais grave, no desperdício de recursos públicos e na ineficiência de suas ações.

Os órgãos de controle, principalmente o Tribunal de Contas da União, têm empregado esforços na difusão das boas práticas de governança, com especial atenção à análise de risco. De forma ampla, mas factível, o TCU propõe um conjunto de matrizes que servem de base para mensurar - qualitativa ou quantitativamente - e avaliar os diversos graus de risco inerentes à gestão pública municipal. A análise de risco segundo as prática e governança (conforme Figura 1) pode então ser realizada com base nos Quadros 1 e 2, a seguir.

QUADRO 1 - ESCALA DE PROBABILIDADES

PROBABILIDADE	DESCRIPÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
MUITO BAIXA	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
BAIXA	Rara. De forma inesperada ou causal, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
MÉDIA	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
ALTA	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
MUITO ALTA	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: TCU (2018)

QUADRO 2 - ESCALA DE CONSEQUÊNCIAS

PROBABILIDADE	DESCRIPÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
MUITO BAIXA	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
BAIXA	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
MÉDIA	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
ALTA	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
MUITO ALTA	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: TCU (2018)

Com base nos Quadros 1 e 2 os riscos de uma determinada atividade, ação ou rotina podem ser quantificados, monitorados e avaliados constantemente. Para isto, basta obter o produto entre a probabilidade de ocorrência de uma falha (Quadro 1) e as consequências dessa falha (Quadro 2), localizando no Quadro 3 o nível de risco correspondente.

QUADRO 3 - MATRIZ DE RISCOS

	Muito alto - 10	10 - RM	20 - RM	50 - RM	80 - RM	100 - RM
IMPACTO	Alto - 8	8 - RM	16 - RM	40 - RM	64 - RM	80 - RM
	Médio - 5	5 - RM	10 - RM	25 - RM	40 - RM	50 - RM
	Baixo - 2	2 - RM	4 - RM	10 - RM	16 - RM	20 - RM
	Muito baixo - 1	1 - RM	2 - RM	5 - RM	8 - RM	10 - RM
	MATRIZ DE RISCOS	Muito baixo - 1	Baixo - 2	Médio - 5	Alto - 8	Muito alto - 10
POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA						

Fonte: TCU (2018)

Tais informações podem ajudar os municípios a estabelecerem prioridades nas políticas públicas, definindo melhor recursos financeiros, prazos, pessoas, conforme a gravidade dos riscos. Neste contexto, os riscos econômicos locais precisam ser observados com urgência, em especial no atual momento crítico relacionado à pandemia pela Covid-19. Considerando que o foco deste capítulo é discutir ideias para melhor conformar um regime de governança para os municípios, fortalecendo o empreendedorismo como elo essencial, a matriz de riscos pode ser de grande valia para implementação das propostas que discutimos na próxima seção.

PROPOSIÇÕES

Os gestores municipais que herdarão as prefeituras em 2021 enfrentarão dificuldades em diferentes escalas e a abordagem do risco pode minimizar os impactos da pandemia nos anos vindouros. Propomos que ações para fortalecer o empreendedorismo façam parte do programa de governo municipal e da articulação de uma rede de municípios. Em Sergipe, existe um histórico de iniciativas de ações intermunicipais que permite sugerir esse caminho.

Sugerimos que cada município, ou grupo de municípios, constitua um comitê específico para gerenciar os riscos relacionados à crise econômica decorrente da pandemia. Tal comitê deve ter natureza interinstitucional, envolvendo a esfera local e instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/SE), a Federação de Municípios do Estado de Sergipe (FAMES) e secretarias estaduais, que podem colaborar dentro de suas esferas de ação com atores locais. Em que pese o impositivo legal da elaboração e observância ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentais (LDO), o comitê teria como atribuição principal munir o gestor municipal de informações para a elaboração de um planejamento estratégico para recuperação econômica local, com o fim de estabelecer ações gerenciais ante o contexto de incertezas econômicas imposto pela pandemia. No documento, que se sugere seja construído de maneira colegiada e participativa, uma análise do cenário mais coerente com cada realidade local, objetivos e metas mais detalhados em comparação às exigências legais do PPA e LDO e a definição de estratégias em si pode se converter em um processo gerencial público mais eficiente por parte dos novos prefeitos.



Como estratégia central, recomendamos que os municípios interessados implementem o programa intitulado **Cidade Empreendedora**, do SEBRAE, usando a visão de governança e do risco como base. O programa visa acelerar o desenvolvimento do município e transformar a realidade das pessoas. O programa faz algumas sugestões bastante pertinentes para o momento. Primeiramente, propõe que se realize um mapeamento de oportunidades, para identificação de setores da economia relacionados à vocação empreendedora local. Depois, lança-se uma campanha de abertura e regularização de empresas, bem como o registro de microempreendedores individuais (o chamado MEI). A abertura ou a revitalização da Sala do Empreendedor é um passo adicional, com capacitações e serviços a quem quer abrir um novo ou melhorar o próprio negócio. De maneira paralela, a prefeitura deve investigar detalhadamente as necessidades de compras públicas do município, para priorizar empresas com produtos e serviços a serem oferecidos localmente, fazendo com que o dinheiro circule no município.

Convergindo as ideias do programa com as propostas desse capítulo, sugerimos que o gestor municipal avalie as principais vulnerabilidades e riscos no município, relacionados à crise econômica e ao cenário local. Quais as principais atividades que já eram desenvolvidas no município que colapsaram com a crise? Além dos níveis de desemprego, já descritos na seção 1, o documento “Brasil Pós-Covid” elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2020) expõe que o auxílio concedido pelo governo federal não teve como foco as microempresas (com faturamento anual até R\$ 360.000,00) e restringiu a utilização dos recursos ao pagamento de funcionários, desconsiderando outros custos que se mantiveram no decurso dos longos meses de crise em 2020. Os impactos dessa desconsideração aos pequenos negócios e, mesmo àqueles de médio porte, a despesas não contempladas no apoio concedido, devem ter atingido frontalmente os empreendedores.

Outros questionamentos se mostram urgentes. Quais capacidades serão necessárias para a inserção da população local em uma política pública voltada para o empreendedorismo? O que pode se tornar mais crítico com a evolução da crise econômica? Quais as vocações empreendedoras do município - economia criativa, agricultura familiar, serviços, produção de confecções, turismo, comércio e outros? Dentro desse contexto, respondendo ao risco de colapso das MPEs, deve-se gerar produção e manter as compras no próprio município. Recomenda-se urgentemente a adoção de um programa de compras públicas junto a empreendedores locais, a exemplo de países como Itália, Chile, Ucrânia e Dinamarca. No Brasil, o projeto “Compras Governamentais” do SEBRAE busca valorizar o tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, em condição de participação diferenciada, a partir do que preconiza a Lei Geral.

Em outra linha de ação e ainda dentro do Cidade Empreendedora, é urgente a implantação nas escolas municipais e privadas de componentes curriculares e atividades que ensinem crianças e jovens a vislumbrarem o empreendedorismo como caminho. Sabe-se que é na base que se forma a cultura empreendedora. Como reflexo, essa ação pode trazer: engajamento social local, em um verdadeiro espírito de governança; aumento significativo na arrecadação, reduzindo a dependência de verbas federais; emprego e renda para todos, mitigando riscos mais profundos relacionados à saúde física e mental, violência e desagregação familiar.

Sabedores que o Brasil, e seus municípios, terão pela frente o imenso desafio de superar essa crise sem precedentes, empreender se mostra o grande caminho. Assim, gestores municipais, universidades, órgãos de apoio, secretarias estaduais, associações municipais e empreendedores devem pensar a governança como uma estratégia no mínimo urgente, ajudando os municípios a darem um salto para um futuro mais justo, com aquele pensamento de que é nas crises que residem as maiores oportunidades.





REFERÊNCIAS

BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhorias. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 08 de Nov de 2020.

CODEÇO, C. T et al. Estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 no Brasil e o impacto no sistema de saúde e população por microrregião. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/PROCC, 2020. 3v.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Pesquisa sobre o novo coronavírus (Covid-19). 2020. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Pesquisa_sobre_o_novo_coronavirus_Covid-19.pdf. Acesso em: 03 de Jun de 2020.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 22 de Out 2020.

IPEA. Brasil Pós-Covid. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200724_ri_o%20brasil_pos_covid_19.pdf. Acesso em: 25 de Out 2020.

LI, R. et al. Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV-2). *Science*, no. 368.6490, p. 489-493, 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Pagamentos do Auxílio Emergencial do Governo Federal totalizam R\$ 81,3 bilhões. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/pagamentos-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-totalizam-r-81-3-bilhoes>. Acesso em: 21 de Out 2020.

OCDE. Avaliações da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 25 de Out 2020.

SEBRAE. Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil. 2020. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD>. Acesso em: 22 de Out 2020.

TCU. Manual de Gestão de Riscos do TCU, 2018. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A24ED12B19014ED646CE5E1FC0&previewlId=8A81881F64480C8C016466C18121556C&lumItemId=FF8080816364D79801641D8093CE4F64>. Acesso em 9 de novembro de 2020.





COMO GERENCIAR A SAÚDE DO MUNICÍPIO DURANTE E APÓS A PANDEMIA

Tiana Figueiredo Teles
Kleverton Melo de Carvalho
Thaís Ettinger

Kleber Fernandes
Sérgio Cintra
Vinícius de Souza Nascimento



INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo propor aos gestores municipais diretrizes voltadas à eficiência da gestão da saúde municipal. A situação de gravidade atípica causada pela pandemia da Covid-19, gerou reflexos e se apresentou como divisor de águas. Engana-se quem imagina que as alterações são apenas na rotina de isolamento e de costumes, como o uso de máscaras e distanciamento, por exemplo. A pandemia se mostrou como catalisador, antecipando mudanças que se desenhavam voluntariamente no seio das relações sociais, de trabalho e, principalmente, de saúde. Diante desse cenário, consequência da situação de emergência causada pelo vírus, faz-se urgente a adoção de ações e políticas públicas que priorizem a saúde pública, transformando-a em protagonista do futuro das gestões municipais. Mas como promover essa transformação se, em decorrência da política de limitação do teto de gastos, os recursos direcionados à saúde vêm sofrendo consideráveis limitações nos últimos anos? Aqui buscaremos trazer algumas reflexões e proposições acerca dessa temática.

DESENVOLVIMENTO

O contexto de pandemia mundial, reconhecido pela Organização Mundial de Saúde – OMS, causada pelo vírus SARS-CoV-2, trouxe, forçosamente, ao centro da discussão mais relevante deste atípico ano de 2020 a importância do nosso Sistema Único de Saúde – SUS e da eficiência de sua gestão nas esferas federal, estadual e municipal. Um verdadeiro teste de estresse acometeu o nosso sistema e todos os outros semelhantes mundo afora, levando-nos à discussão quanto ao seu financiamento e às críticas em razão da perda de importância na divisão do bolo orçamentário com diversas outras áreas no âmbito dos orçamentos da União, Estados e Municípios.

O SUS é parte integrante do sistema de segurança brasileiro, e foi pensado e desenvolvido nas discussões da Constituição Federal de 1988 para garantir o acesso à saúde, direito fundamental dos cidadãos e dever do Estado, materializado num sistema público dedicado a atuar na promoção, no cuidado e no tratamento da população, norteado pelas diretrizes constitucionais de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (Brasil, 1988). Segundo SILVA (2020), desde que foi concebido, o SUS vem enfrentando problemas crônicos como o subfinanciamento, a fragmentação e a distribuição desigual de recursos – financeiros, humanos, tecnológicos, etc. – entre os entes federados, além de outros entraves. Não bastasse, o financiamento do sistema vem sendo penalizado pelo teto de gastos definido pela Emenda Constitucional nº 95, que limitou por 20 anos as despesas públicas referentes ao orçamento fiscal e de seguridade social para todos os órgãos e Poderes da República.

Figura 1 – orçamento da saúde após a pec de gastos



Fonte: Adaptado de Souza (2020)

A infecção pelo SARS-CoV-2 representa uma nova realidade clínica, com manifestações importantes como pneumonia e insuficiência respiratória aguda, com potencial para evolução a óbito. O mais grave, porém, é que o vírus apresenta alto potencial de propagação com letalidade relacionada a fatores de risco como a idade, presença de uma ou mais comorbidades e imunidade do indivíduo. Nesse contexto, embora o resultado seja incerto, tendo em vista a fragilidade do nosso sistema de saúde, é normal pensar que o vírus possa produzir volume de casos com gravidade suficiente para sobrecarregar os serviços de saúde nos três níveis de atenção - primário, secundário e terciário (FARIAS et al, 2020).

Em todo o mundo, a sobrecarga dos sistemas de saúde é uma realidade e, no Brasil, demonstra a necessidade de fortalecimento do SUS para evitar a sua fadiga precoce, o que poderia ocasionar muitas mortes evitáveis com o tratamento adequado. Na tentativa de frear a disseminação da doença pelo Brasil, foi iniciado protocolo de isolamento social visando exposição mais lenta de indivíduos ao vírus, buscando evitar, com isso, o colapso do sistema e resguardar as condições para assistência universal com provisão de insumos, leitos e assistência básica. O regulamento que prevê o distanciamento social como medida de saúde pública vem sendo adotado na Europa, Ásia e nas Américas. Mesmo diante da inexistência de evidência científica, há dados que mostram relação entre a adoção do distanciamento tardio e o número crescente de casos e, consequentemente, maior prejuízo ao sistema de saúde. (FARIAS et al, 2020).

A orientação de isolamento social para proteção contra a Covid-19, contudo, não é factível para uma parcela significativa de brasileiros que vive em condições precárias na periferia das grandes cidades e em regiões de adensamento populacional, além daqueles que são autônomos e dependem do seu trabalho diário para sobreviver, como também o vasto rol de profissionais cujo trabalho remoto não é uma opção. Para esta parcela populacional, é fundamental a atuação do Programa Saúde da Família (PSF), implantado pelo Ministério da Saúde em 1994. Atualmente intitulado como Estratégia Saúde da Família (ESF), por ter tido a sua atuação ampliada para além de um programa, o plano tem por objetivo racionalizar a utilização do sistema de saúde e, assim, tornar mais democrático o acesso aos demais níveis de assistência.



O programa buscou, à época, quebrar o paradigma de reversão do modelo assistencial até então vigente, onde predominava o atendimento emergencial ao doente em grandes hospitais. Nesse contexto, toda a família e a sua inserção dentro do seu habitat passou a ser o objeto de estudo e observação, o que permitiu a compreensão ampliada do processo saúde/doença, abrangendo ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes. Em meados da década de 1990, tornou-se perceptível o fortalecimento da atenção básica e do Programa de Saúde da Família (PSF), principalmente após os incentivos financeiros dirigidos aos municípios (GIL, 2006). Nesse sentido, é possível concluir que as atividades de atenção básica se aprimoraram com o fortalecimento do PSF. “O padrão de atenção primária integral à saúde, proposta pelo Programa Saúde da Família, é um modelo assistencial ainda em construção e, portanto, não possui características bem definidas” (VASCONCELOS, 1999, p.24 apud FUHRMANN, 2002).

Conhecida como porta de entrada dos usuários ao sistema de saúde, a atenção básica recebeu, via Ministério da Saúde, o primeiro “Protocolo de Manejo Clínico da Covid-19 na Atenção Primária”. Nesse documento, fica clara a importância da atenção primária à saúde (APS) como reguladora do acesso do paciente ao Sistema Único de Saúde, pois, uma vez que a APS seja tomada como ordenadora da atenção, os demais níveis de assistência estarão desafogados e poderão, assim, unir esforços na resolução das demandas de casos graves. Derivada do protocolo Manchester, a metodologia “fast-track”, utilizada pela atenção básica, funciona como filtro e possibilita fluxo rápido, objetivo e orientado a cada caso em particular dos pacientes no atendimento das Unidades Básicas de Saúde (UBS), o que finja por diminuir consideravelmente fluxo aleatório e desnecessário de pacientes nos demais ambientes do serviço. Muito embora apresente resultados desejáveis, a utilização desta metodologia pode ser inviabilizada pela carência de recursos humanos, assim como pela falta de espaço físico que impossibilita a segregação de pacientes sintomáticos respiratórios. Do ponto de vista teórico, a utilização da metodologia se apresenta como solução adequada à situação, porém fica evidente a necessidade de adaptação de cada UBS ao método, de acordo com suas limitações (FARIAS et al, 2020).

A capilaridade das equipes de Estratégia de Saúde da Família é uma vantagem do Brasil no enfrentamento à Covid-19. Dentre outros benefícios, a atenção primária a saúde se destaca pela possibilidade de descentralização de atendimentos, pela possibilidade de realização de testes de casos suspeitos em um maior número de pessoas, além da busca ativa por novos casos e controle minucioso dos casos já confirmados. Ações como estas somada a tantas outras que são operacionalizadas pela APS tem o poder de fortalecer a vigilância epidemiológica e o planejamento de medidas de controle regional. Neste sentido, resta claro que o papel tradicional desenvolvido pelas equipes de Estratégia de Saúde da Família é indispensável e fundamental no controle da pandemia pelo novo corona vírus. (FARIAS et al, 2020).

Passados os momentos iniciais da pandemia, a comunidade científica internacional dispõe de dados para melhor compreender a proliferação da Covid-19 e suas diversas implicações no ser humano. A melhor gestão do sistema de saúde e a garantia de eficiência de suas ações surgem, então, como desafios para que possamos conviver com esta doença que logo será mais uma no rol de combate da ESF. Desta forma, a APS deve ser a porta de entrada deste paciente no sistema de saúde. Com a atenção primária bem equipada e integrada, a sua atuação no controle e na redução dos danos causados pela pandemia da Covid-19 será de fundamental importância. Neste momento, a melhor ferramenta de controle existente é a prevenção e a APS se apresenta como meio mais eficaz de acompanhamento e diligencia, sendo necessária a garantia do seu bom funcionamento por meio da valorização da ESF, o que envolve um melhor fortalecimento deste nível de atenção, incluindo a garantia de condições dignas de trabalho e de assistência. Importante destacar que, dentro dessa conjuntura, é fundamental o provimento de EPI's adequados e em quantidade necessária para que os profissionais possam ter segurança em sua atuação e, consequentemente, protegerem seus pacientes (FARIAS et al, 2020).





Alguns desafios devem ser encarados como oportunidade para transformar práticas e agregar novas tecnologias ao cuidado dos pacientes. A pandemia exige uma reorganização anteriormente desconhecida da infraestrutura, dos processos e das prioridades do sistema de saúde. É fundamental o planejamento de capacidade de surto, da triagem de pacientes, do controle de infecção, do gerenciamento da cadeia de suprimentos, além do gerenciamento on-line de infectados (FILHO; RODRIGUES, 2020). O momento de pandemia levou ao compartilhamento mundial de dados e descobertas quanto à atuação do vírus SARS-CoV-2, e auxiliou gestores da atenção primária no Brasil a gerarem e utilizarem essas informações na tomada de decisões e na alocação de recursos financeiros, humanos e estruturais, para a adoção de ações mais eficientes contra a propagação da doença.

Neste contexto, emergiu a utilização de inteligência artificial para a gestão de dados e até no atendimento de pacientes, identificando sintomas e encaminhando para o tratamento necessário sem deixar de notificar as autoridades sanitárias e de saúde para o devido cuidado. É um enorme desafio para a ESF transformar dados em informação para instruir a tomada de decisão, pois os protocolos clínicos são complexos e extensos, e boa parte da estrutura de atenção básica não possui informatização. Pela própria dinâmica do trabalho em que a equipe de saúde da família deve ir até a residência do cidadão, há uma dificuldade em informatização destes dados porque, no geral, as Unidades Básicas de Saúde não possuem acesso à internet e nem sistemas de informática capazes de facilitar a catalogação. Este rol de informações deveria estar sendo compilado em tempo real e subsidiando o trabalho do Programa de Saúde da Família e outras políticas públicas.

No final de 2020, o governo federal, por meio do Ministério da Saúde, determinou a adoção, pelos municípios brasileiros, de prontuários eletrônicos em todos os serviços de Atenção Básicas por meio do Sistema e-SUS AB com PEC ou um software próprio que atenda aos mesmos requisitos. A importância desta ação está refletida no armazenamento de todas as informações clínicas e administrativas do paciente no contexto da Unidade Básica de Saúde (UBS), tendo como principal intuito informatizar o fluxo de atendimento do cidadão realizado pelos profissionais de saúde. O Sistema disponibilizado pelo Ministério da Saúde, o e-SUS AB, é gratuito, está disponível para os municípios como ferramenta capaz de otimizar o fluxo de atendimento das UBS e promover o apoio no processo de coordenação do cuidado do cidadão realizado pelas Equipes de Atenção Básica.

O processo de informatização representa o futuro dos processos do gerenciamento da saúde e a sua aplicação trará inúmeros benefícios como a melhoria na efetividade do trabalho; o acesso rápido às informações referente à saúde da população; a melhoria na efetividade do cuidado com o cidadão usuário do sistema público de saúde, a possível redução de custos com otimização dos recursos; além da disponibilização das informações ao Ministério da Saúde que, com o conhecimento de dados especializados de cada região do país, poderá desenvolver políticas públicas efetivas direcionadas aos quatro cantos do país.



PROPOSIÇÕES

Com a reflexão sobre o aperfeiçoamento e financiamento do SUS e a informatização de dados coletados pela ESF trazidos pela pandemia da COVID-19, a saúde voltou ao palco central das discussões no âmbito nacional. Por ser um país de dimensões continentais, o Brasil impressiona pela pluralidade de fatores sócio territoriais que afetam, diretamente, as condições de vida da população e que devem ser avaliados e considerados na elaboração das políticas públicas. Nesse sentido, a informação se apresenta como ferramenta poderosa para a pasta de saúde porque, por meio dela, é possível ter o domínio dos diversos parâmetros que regem a sua dinâmica e permite que os dados locais sejam transformados em relatórios para o direcionamento preciso das necessidades específicas de cada localidade.

No ano em que completa 30 anos de existência, a eficiência do Sistema Único de Saúde foi colocada à prova. Popularmente conhecido como política pública de maior inclusão social, o SUS garantiu assistência à inúmeros brasileiros durante a pandemia, mas teve expostas suas fragilidades, resultado de anos de subfinanciamento, disputa de recursos com áreas de menor relevância e problemas de gestão. A pandemia fez com que o sistema de saúde brasileiro se transformasse em destaque na grande mídia e findou por transformá-lo no grande protagonista neste momento de crise sanitária. Neste sentido, em virtude da redução do aporte financeiro decorrente da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, dentre outras causas, tornou-se urgente a busca por meios de melhoria da eficiência no atendimento e na gestão da saúde de forma que atenda às particularidades de cada canto do país. Sendo assim, entende-se que o processo de informatização no setor da saúde é excepcionalmente importante, principalmente quando a questão é a gestão das unidades básicas de saúde que atendem grande parte da população e que, no processo informatizado, têm capacidade de fazer a triagem para monitorar os casos mais complexos e, assim, poder direcionar as ações das equipes de saúde da família.

No âmbito das proposições, aqui estabelecemos um município que se mostra modelo a ser seguido. O município de Penedo/AL possui um programa que une a informatização de dados e o reforço das ações de atenção básica que resultam numa melhoria no estado geral de saúde da população e economia para os cofres públicos, por evitar a necessidade de internação e tratamento de média e alta complexidade destes pacientes, atuando no cerne do problema: a prevenção.

Implementado pelo Instituto de Tecnologia e Ciência de Penedo, o Programa Redenção funciona através da plataforma **PGS Medical** (startup público-privada) e busca através da integração – saúde e tecnologia a solução para pacientes acometidos por doenças crônicas. Em Penedo, segundo sítio eletrônico da prefeitura, após a implantação do programa, observou-se a redução de cerca de 91,5 % de entradas na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) por pacientes assistidos pelo programa. Redução similar pode ser observada nas internações hospitalares, via Sistema Único de Saúde, da ordem de 42,5 %. Importante destacar que o custo do tratamento de pacientes crônicos custa, em média, 50 % a mais do que os outros casos com tempo médio superior em 70 % quando comparado ao tempo médio das consultas de casos não crônicos. Estes dados retratam a efetividade do programa na assistência personalizada ao paciente crônico e no benefício da redução da demanda nos setores de urgência e emergência.

Com o programa, o Município conseguiu diminuir as entradas dos crônicos na UPA, reduzindo os internamentos e as amputações ocasionadas pelo pé diabético. Também foram identificadas reduções nas taxas de diabetes e na ocorrência de acidentes vasculares. Em Penedo o Redenção já acompanha milhares de pacientes crônicos que tem à sua disposição acompanhamento médico, nutricional, fisioterapêutico e de saúde mental, além da entrega de medicamentos em domicílio. Todas as ações são gerenciadas e controladas pela plataforma.



Desta forma, a efetivação de público-privadas nos municípios já é uma realidade que tem se demonstrado vantajosa para ambos os lados, promovendo saltos de qualidade, agilidade e eficácia no atendimento em saúde, sendo parte das estratégias de consolidação do SUS. Dentre os benefícios das PPPs estão a profissionalização da gestão do serviço; redução das despesas orçamentárias; definição do poder fiscalizatório; remuneração de acordo com desempenho; diminuição de custos de serviços; implantação de instrumentos de avaliação de desempenho; transparência e padronização dos processos; e, especialmente, a qualificação da atenção ofertada à população.

Outra proposta relevante ao aprimoramento dos serviços ofertados é a **contratação de prestadores de serviço terceirizados especializados em saúde**, na medida em que se aumenta a eficiência das operações, eliminam-se desperdícios e propiciam maior agilidade nas compras e contratação de pessoal. A individualização do atendimento, com utilização da tecnologia para simplificação, integração e padronização de processos, faz com que as atividades realizadas e os recursos adquiridos sigam parâmetros bem definidos, auxiliando a gestão na operacionalização do atendimento e na organização de consultas e exames. Nesse sentido, sugere-se a implantação de um sistema de agendamento automático com recursos de confirmação de presença, o que agiliza esse processo e colabora para a diminuição do absenteísmo dos pacientes.

Não bastasse isso, propõe-se a **adoção de mecanismos de mensuração de desempenho e indicadores** que permitam avaliar o número de pacientes atendidos, a quantidade de pessoas que entraram e saíram da unidade médica, o volume de exames feitos, entre outros processos. Isso é importante para o trabalho dos gestores da área, uma vez que passarão a ter acesso a dados estratégicos e valiosos para a tomada de decisão, propiciando a melhora na qualidade do atendimento oferecido aos pacientes e a verificação da porcentagem de metas alcançadas.

Todo esse arcabouço propositivo dependerá, ainda, de um outro fator norteador para o gestor público, que é a **permanente capacitação das equipes acerca dos processos de atendimento, operacionalização e gestão**. É necessário que os agentes públicos envolvidos na atenção à saúde passem por treinamentos que considerem todas as fases de atendimento médico e administrativo do processo, de modo a assegurar que esses profissionais estejam qualificados para prestar um bom serviço aos usuários. Portanto, o gerenciamento da saúde do município, especialmente nesse período atípico causado pela pandemia da Covid-19, passa pela adoção de soluções modernas para o aprimoramento da gestão pública com utilização racional dos recursos e ações efetivas para a melhora dos serviços prestados à população.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2020a]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 28/10/2020

FARIAS, L.A.B.G. et al. O papel da atenção primária no combate à Covid-19: impacto na saúde pública e perspectivas futuras. Rev Bras Med Fam Comunidade. 2020;15(42):2455. Acesso em 30/10/2020.

FUHRMANN, N. O. Programa Saúde da Família: viabilizando a saúde pública universalizada no Brasil. Revista Texto & Contexto, ano 2, nº 4. Porto Alegre, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228423160_Programa_Saude_da_Familia_viabilizando_a_saude_publica_universalizada_no_Brasil. Acesso em: 28/10/2020.

GIL, C. R. R. Atenção primária, atenção básica e saúde da família: sinergias e singularidades do contexto brasileiro. Cad. Saúde Pública [online]. 2006, vol.22, n.6, pp.1171-1181. ISSN 1678-4464. Disponível em : <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2006000600006>. Acesso em 29/10/2020.

SILVA, M. V. R. Gestão e Financiamento do SUS e a pandemia da COVID 19: Entre velhos e novos desafios, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ. Disponível em: <<https://ippur.ufrj.br/index.php/pt-br/noticias/outros-eventos/789-gestao-e-financiamento-do-sus-e-a-pandemia-do-covid-19-entre-velhos-e-novos-desafios>>. Acesso em 27/10/2020.

SILVA FILHO, M. S. da; RODRIGUES, I. R. Inovações e desafios no acompanhamento de pacientes crônicos em tempos de covid-19 na Atenção Primária à Saúde. J Manag Prim Health Care [Internet]. 25º de julho de 2020 [citado 3º de novembro de 2020];12:1-
Disponível em: <https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/991>. Acesso em 27/10/2020.

VINÍCIUS, F. Programa Redenção melhora qualidade de vida para milhares de penedenses. Penedo, Alagoas. 28/11/2019. Disponível em <https://penedo.al.gov.br/2019/11/28/programa-redencao-melhora-qualidade-de-vida-para-milhares-de-penedenses/>. Acesso em 27/10/2020.

SOUZA, M.D. Orçamento da Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por conta da Emenda do Teto de Gastos. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/21/orcamento-da-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-conta-da-emenda-do-teto-de-gastos>. Acesso em 27/10/2020.
Acesso em: 26/10/2020.



DO MUNICÍPIO PARA O MUNICÍPIO: DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FOCADAS NO EMPREENDEDORISMO

Vinícius de Souza Nascimento
Mirya Córdova Cintra
Rogério Elói Gomes Bezerra

Kleverton Melo de Carvalho
Thaís Ettinger
Kleber Fernandes



INTRODUÇÃO

A emergência em saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19 impôs severos impactos e desafios às gestões municipais brasileiras. Recente pesquisa promovida pelo Ibope Inteligência (2020, p. 34) evidenciou que “sete em cada dez prefeituras avaliam como muito alto ou alto os impactos da pandemia nas contas públicas” e que em “73% das cidades, a pandemia afetou muito os programas e medidas previstos para o desenvolvimento dos municípios”.

No mercado empreendedor, igualmente, os danos têm sido acentuados. Conforme “Pesquisa do Impacto da COVID-19 nas empresas” do IBGE (2020), mais de 522 mil empresas encerraram suas atividades até o final de junho deste ano. Em que pese o crítico cenário, as micros e pequenas empresas continuam responsáveis por parcela majoritária dos empregos formais no país e têm participação significativa no PIB, conforme dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Na busca por respostas e proposições para gestão da crise ocasionada pela Covid-19 nos municípios, faz-se impreterível pensar novos caminhos para o desenvolvimento. Dentre tais, é fundamental traduzir o significativo poder de compra governamental (compras governamentais movimentam 10% a 15% do PIB nacional) num valioso instrumento ao desenvolvimento dos pequenos negócios, objetivando gerar um ecossistema produtivo que estimule a economia local. Este capítulo trata justamente sobre o desenvolvimento de compras governamentais focadas no empreendedorismo, abordando a implementação de gestão empreendedora, nos potenciais resultados do desenvolvimento de compras locais e nos entraves e desafios às compras governamentais.

IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO EMPREENDEDORA

A fim de compreender o campo de fomento ao empreendedorismo e o papel das políticas públicas, fundamental, primeiramente, definir o empreendedorismo como sendo qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou empreendimento, como, por exemplo, uma atividade autônoma, uma nova empresa ou a expansão de um empreendimento existente (GEM apud SEBRAE, 2014). Há estreita relação com a ideia de inovação. Isso porque a essência do empreendedorismo está na percepção e no aproveitamento de novas oportunidades no âmbito dos negócios, na criação de uma nova forma de uso dos recursos nacionais, em que eles sejam deslocados de seu emprego tradicional e sujeitos a novas combinações (SCHUMPETER, 1982).

Feitas tais considerações, a implementação de uma gestão empreendedora requer adoção de medidas voltadas à inovação, concretizadas a partir de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo local. No Brasil, especialmente, o ambiente de negócios está fortemente relacionado às ações dos governos locais, que podem criar barreiras e incentivos à atividade empreendedora. Como exemplo, a concepção do MEI por intermédio da Lei Complementar 128/2008 foi de suma relevância à promoção da atividade empreendedora e à geração de emprego e renda para comunidades que antes ficavam restritas à informalidade e à falta de proteção do Estado.



Nesse sentido, salutar compreender o município como uma empresa, cujos lucros se convertem em benefícios para a sociedade. Nessa acepção, o prefeito, por sua vez, assume o múnus de empreendedor de políticas públicas e de agente da transformação. Ademais, urge enaltecer que, mesmo no meio dos tantos percalços da pandemia, as deliberações recentes do STF reforçaram a autonomia do poder local e, por consequência, ao protagonismo dos gestores municipais. Com efeito, a relevância do municipalismo foi ressignificada, o que se mostra oportuno independente do contexto, afinal, conforme bordão atribuído ao saudoso governador Franco Montoro: “o cidadão não mora na União, não mora no estado, mora no município”.

E, de fato, no tocante à promoção do empreendedorismo, os governos locais assumem relevante missão, tendo em vista o melhor conhecimento das realidades locais, por serem indispensáveis agentes do desenvolvimento de um ambiente empreendedor, além de oferecerem importantes complementos para as políticas formuladas pelos níveis nacionais e regionais. No contexto das compras governamentais, a implementação de uma gestão empreendedora requer iniciativas inovadoras da gestão municipal visando promover uma base de fornecedores entre seus cidadãos, utilizando-se das compras governamentais para fomentar o ciclo virtuoso de desenvolvimento local.

O USO DO PODER DE COMPRA EM PROL DO CICLO VIRTUOSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

O “uso do poder de compra” significa comprar de segmentos estratégicos e relevantes para o desenvolvimento econômico e social sustentável. Este é um mecanismo eficaz para reinvestir o orçamento do poder público no próprio município, fazendo com que os fluxos de negócios e a geração de renda sejam distribuídos num contexto de mercado local ou regional e os incentivos à produção local ampliem a renda das famílias. Essa visão política propicia um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos e em programas de ações sociais, com o aprimoramento das políticas públicas que, possivelmente, traduzir-se-ão em benefícios diretos para o micro e pequeno empresário e para a sociedade (FERNANDES, 2017).

Figura 1 – Fluxo do desenvolvimento local



Fonte: Cintra (2020)



Na atual crise sanitária, em que se observa acentuado declínio na arrecadação tributária em decorrência da retração da atividade econômica, o uso do poder de compra do Poder Público se revela, mais do que nunca, um mecanismo essencial, estratégico, justificável e valioso para maximizar receita estimada e retroalimentar o referido ciclo virtuoso de desenvolvimento local, com potencial ao fortalecimento da economia da região, ao estímulo às empresas locais a melhorarem a qualidade de bens, serviços e obras, ao aumento significativo no comércio local com a criação de mais emprego e mais renda para a população.

Nesse sentido, faz-se fundamental, inicialmente, conhecer os diplomas normativos atrelados à matéria. Sem pretensão de aprofundar, e reconhecendo a vasta doutrina sobre o tema, destaque-se:

a) Lei Complementar 123/2006 que, concretizando previsão constitucional (art. 170, IX, e 179), instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPEs), conferindo amplos benefícios para tais empresas;

b) Lei Complementar 147/2014, que alterou o Estatuto das MPEs e ampliou os benefícios voltados ao incentivo dos pequenos negócios.

Dentre os benefícios, salientamos: o processo seletivo exclusivo, que consiste na realização de processo licitatório exclusivo para microempresa ou empresa de pequeno porte (para tanto, necessário que os contratos tenham o valor máximo de até R\$ 80.000,00; subcontratação de MPEs, exigindo-se, em determinado patamar e condições, a subcontratação de MPEs por empresas de outras categorias que vençam um processo de licitação; o empate fictício, no caso de uma MPE, ficar com uma proposta de 5% a 10% a mais que a empresa (das demais categorias) que apresentar o menor preço, é declarado empate fictício entre elas, possibilitando a MPE conhecer e cobrir a proposta da concorrente; e regularidade fiscal, conferindo às ME e EPP a vantagem de poder comprovar a regularidade fiscal depois da fase de habilitação da licitação, facilidade que as demais empresas não possuem.

Nota-se um relevante arcabouço legal, com aptidão a conferir às MPEs regras diferenciadas para facilitar o acesso ao mercado das compras públicas. E, evidentemente, isso tende a beneficiar as MPEs locais, considerando o menor custo transacional, possibilitando que o dinheiro do Município fique no Município. Contudo, evidentemente, não adianta apenas os referenciais legais à disposição. É indispensável que os gestores públicos, no seu mister, efetivem-nos. E, de fato, na vasta gama de atribuições conferidas ao administrador público, destaca-se a responsabilidade pelo processo de evolução e revolução na gestão pública, salientando que o processo de mudança, fatalmente, implicará tanto a reorganização institucional, quanto a quebra de paradigmas culturais do próprio cenário público, político e social, conforme será delineado no tópico subsequente.

OS ENTRAVES, OS DESAFIOS E OS CAMINHOS ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Conforme outrora explanado, gestão empreendedora é, também, gestão inovadora. E, como se sabe, o processo de inovação, fatalmente, implica ir de encontro à estrutura (recursos e regras) vigente. E, aqui, cabe recorrer à teoria da estruturação, de Giddens (1979), no sentido de que as ideias criativas devem se amoldar à estrutura vigente e, após implementadas, haverá a alteração dessa estrutura. Nesse sentido, o gestor público ou o agente público, enquanto empreendedor de políticas públicas, deve se empenhar por amoldar ideias disruptivas à estrutura posta. Colocadas em prática e agregando valor, essas ideias vão alterar a estrutura.





Para tanto, essencial compreender os entraves remanescentes na estrutura das compras governamentais objetivando, com isso, conceber inovações que possibilitem o uso eficaz do poder de compra para impulsionar o desenvolvimento local, sem ferir a Constituição, a lei de licitações e o princípio da livre concorrência. Isso porque, na grande maioria dos municípios, a realidade é marcada por grandes grupos comerciais obtendo êxito nas licitações e, posteriormente, subcontratando, das mais diversas formas, e por preços irrisórios, cidadãos das localidades para fornecer o bem ou prestar o serviço.

Nesse sentido, aplicando-se o conceito do princípio Pareto, é possível vislumbrar parcela das causas dos referidos entraves a partir das reclamações mais corriqueiras dos fornecedores, que são de amplo conhecimento de quem atua na área de licitações. A saber:

- a) Falta de diálogo da gestão municipal com o mercado local, criando uma barreira de acesso e reforçando mitos;
- b) Desconhecimento dos fornecedores locais sobre as regras e os ritos do processo licitatório;
- c) Descrédito da gestão municipal perante os fornecedores locais, em virtude da famigerada inadimplência que, genericamente, recai sobre os entes públicos;
- d) Divulgação precária dos procedimentos licitatórios, considerando o alcance limitado do diário oficial, tradicionalmente ignorado por parcela majoritária da população;
- e) Receios atrelados à burocracia do processo entre os poucos que conhecem do mercado de compras públicas; e
- f) Necessidade de utilização do pregão eletrônico, que mesmo sendo uma das mais relevantes inovações do nosso sistema de compras públicas, com benefícios amplos à concorrência, à economicidade e à eficiência, requer conhecimentos adicionais.

Notam-se causas passíveis de enfrentamento com políticas públicas locais de desenvolvimento e envolvimento dos potenciais parceiros da gestão municipal, a exemplo do próprio SEBRAE. Dentre as medidas sugeridas, destaca-se, por exemplo, a possibilidade da realização de uma espécie de “busca ativa de fornecedores”, com visitas aos ME e EPP locais para apresentar as compras públicas locais, incentivando-os à participação e, conforme interesse, cadastrando-os no sistema. Isso porque, em verdade, parcela significativa das ME e EPP desconhece ou desacredita o direito ao tratamento diferenciado, razão pela qual é fundamental que o poder público dialogue com esses potenciais fornecedores, visando capacitar os à participação dos processos licitatórios, especialmente na modalidade eletrônica, que permite ao fornecedor ampliar as fronteiras do fornecimento dos seus bens e serviços.

Nota-se, com isso, que há notável potencial para conciliar a própria modalidade de pregão eletrônico, objeto de reclamações, com o propósito de desenvolvimento local, superando-se as barreiras tecnológicas e possibilitando aprimoramento dos negócios. Em parceria com o SEBRAE, é possível criar política de formação de empreendedores na cidade, tornando-os aptos a usufruir da fatia de compras governamentais. Igualmente relevante é a capacitação das equipes internas, considerando as peculiaridades que envolvem o atendimento ao pequeno fornecedor, demandando maior clareza e sensibilidade.

Outra relevante providência consiste na necessária redução da burocracia, algo possibilitado, por exemplo, com a padronização de editais e racionalização dos procedimentos licitatórios, revisando-se, por exemplo, o rol de documentos exigidos, muitos dos quais redundantes (a exemplo da certidão negativa emitida pela própria prefeitura) ou atrelados a formalidades desnecessárias (autenticações). Com isso, reduzir-se-á o custo transacional, tornando o processo mais acessível e atrativo aos pequenos negócios locais.





No que se refere à desburocratização, também é fundamental a padronização de entendimentos em matéria de compras públicas por parte do Tribunal de Contas e do Ministério Público, visando conferir segurança jurídica. Referido pleito pode ser intermediado por federações representativas dos municípios, consórcios, entre outros. Ademais, em consonância com o princípio constitucional da publicidade, recorde-se que a legitimidade do procedimento licitatório está sujeita à ampla divulgação de sua existência, devendo ser efetivada dentro dos prazos legais e de forma que assegure a participação de todos os interessados. No propósito de cumprir essa diretriz, é salutar que a publicação dos editais de licitação e seus resumos vá além do mural de licitações, do portal da transparência da prefeitura e do Diário Oficial, alcançando, também, a divulgação nas redes sociais, entre outras que possibilitem ampliar o alcance.

Além disso, essencial que se atente ao fato de que o tempo médio de pagamento pode ser suficiente para colapsar um negócio. Nesse sentido, mister regulamentar a ordem cronológica a que se refere o art. 5º e no inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, visando pagamento prioritário para pequenos negócios, como forma de defender e agilizar o recebimento das faturas desses comerciantes na prefeitura. O Executivo Federal, por exemplo, por intermédio da IN 02/2016, tratou da possibilidade de quebra da ordem cronológica de pagamentos, incluindo, entre as relevantes razões de interesse público, o pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto nº 8.538/2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

Sugere-se, ainda, adoção e divulgação de planejamento anual de contratações públicas municipais para o exercício vindouro, possibilitando programação e preparação dos fornecedores locais para os futuros certames, assegurando vantagens competitivas. Válido atentar às peculiaridades locais, observando-se as vocações empreendedoras do município (economia criativa, agricultura familiar, serviços, produção de confecções, turismo, comércio e outros), visando pleno proveito das políticas públicas voltadas a segmentos específicos. Por exemplo, tratando-se do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), recorde-se a obrigatoriedade de utilizar, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados aos estados e municípios para a alimentação escolar, com aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais, o que, sem dúvida, significa uma grande oportunidade de comercialização dos gêneros da agricultura familiar (SEBRAE, 2017).

Ademais, a criação de rede de núcleos de inovação e empreendedorismo entre os universitários locais teria aptidão de germinar e qualificar a cultura empreendedora reciprocamente (no município e na academia). O que se vê, em suma, é que há espaço. E há exemplos notáveis de gestores que souberam aproveitar bem esses espaços, como: a prefeitura de Limeira/SP, que saiu de zero para 150 pequenos fornecedores da prefeitura; de Itabira/MG, que, em recente gestão, no intervalo de 12 meses, alavancou a fatia de compras do comércio local de 15% para 61,1%, o que significou a injeção de R\$ 80 milhões a mais no comércio local; prefeituras de Sergipe e do Paraná, que adotaram o credenciamento de MEI's para pequenos reparos no município; e credenciamento de papelarias locais para fornecer material escolar no Distrito Federal.

Assim, observa-se que a maioria dos caminhos não requer o inegável custo envolvido nas alterações legislativas. As mudanças podem ser viabilizadas a partir do engajamento da gestão, aprimoramento do ambiente do sistema de compras, qualificação no uso mais intensivo de tecnologia, capacitações, desburocratização e celeridade nos pagamentos. Mesmo reconhecendo a relevância das alterações legais, no sentido de institucionalizar as boas práticas, o desafio consiste em superar as barreiras culturais, a partir de mudanças tectônicas, isto é, subterrâneas e de alta magnitude, que não precisam ser mediadas por mudanças legais (ARAÚJO; MEDEIROS, 2020).





PROPOSIÇÕES

É fato que os últimos anos vinham sendo suficientemente difíceis para quem gera a coisa pública. Ademais, tratando-se dos municípios e regiões mais pobres do Estado, remanescem percalços históricos que clamam por atenção emergencial por parte dos gestores (baixa cobertura sanitária, pobreza de parcela da população, infraestrutura deficitária de saúde, incidência de outras doenças fortemente associadas às más condições de vida, o crescimento da informalidade, entre outros).

Diante desse cenário, os desafios acrescidos pela crise sanitária oferecem, por vezes, uma perspectiva sombria em relação ao futuro. Contudo, note-se que a trágica pandemia também legou aos futuros gestores a elevação do protagonismo e da autonomia municipal, conforme reconhecido em reiteradas decisões da Suprema Corte. Os novos prefeitos municipais, inegavelmente, herdarão dificuldades em diferentes escalas nas prefeituras em 2021. Mas também terão a responsabilidade e a oportunidade de consolidar o empreendedorismo local como estratégia central e a superação das barreiras culturais à efetivação das regras diferenciadas para facilitar o acesso ao mercado das compras públicas.

Os gestores municipais verdadeiramente comprometidos com o desafio de melhorar as condições de vida de sua comunidade deverão, portanto, ter por missão o incentivo a políticas locais de desenvolvimento que fomentem a produção, a geração de emprego e a melhor distribuição da renda, visando fomentar o ciclo virtuoso de desenvolvimento local. Nesse sentido, é fundamental que o novo gestor municipal, de imediato, verifique no histórico das compras públicas do município, mediante auditoria vertical e horizontal, o percentual de compras provenientes do mercado local e, também, qual o percentual de gasto essas compras representam. Em seguida, estabeleça-se, como meta, melhorar esse cenário, e desenvolva as estratégias corretas, com base nos encaminhamentos acima propostos, sem prejuízo da atenção às especificidades do seu município, atendendo às diretrizes legais.

Ademais, recomenda-se efetividade ao projeto “Compras Governamentais” do SEBRAE, que busca valorizar o tratamento diferenciado às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais em condição de participação diferenciada, a partir do que preconiza a Lei Geral, em consonância com os propósitos do programa “Cidade Empreendedora”.

Com isso, assegurar-se-á resposta ao iminente colapso das MPEs, possibilitando gerar produção e manter as compras no próprio município e, em sentido amplo, ajudará a enfrentar alguns dos grandes desafios nacionais como: combate à pobreza, com a geração de empregos e melhor distribuição de renda; redução da informalidade na contratação de mão de obra; interiorização do desenvolvimento pela produção de iniciativas locais e dos arranjos produtivos; incremento da atividade produtiva nacional, com consequente ampliação de oportunidades e da base de arrecadação de impostos; simplificação, desburocratização e justiça fiscal (FERNANDES, 2008).





REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. C.; MEDEIROS, B. A. Experimentalismo em compras públicas e o futuro das licitações. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/passando-a-boiada-experimentalismo-em-compras-publicas-e-o-futuro-das-licitacoes-03082020>. Acesso em: 07 Out. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Instrução Normativa N° 2, de 6 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24648085/do1-2016-12-08-instrucao-normativa-n-2-de-6-de-dezembro-de-2016-24647987. Acesso em: 07 Out. 2020.

IBGE. Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da COVID-19 nas empresas. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/548281f191c80ecbbb69846b0d745eb5.pdf. Acesso em: 28 Out. 2020.

CINTRA, M. C.. Fluxo do desenvolvimento local. Aracaju: SEBRAE, 2020.

GIDDENS, A. Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1979.

FERNANDES, J. U. J.. O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país. Brasília: Sebrae, 2017.

_____. Como comprar da micro e pequena empresa: tutorial de compras do sistema SEBRAE. Brasília: Sebrae, 2008.





REFERÊNCIAS

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). A Covid-19, o mundo do trabalho e a importância das micro e pequenas empresas: O caso do Brasil. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_749348/lang--pt/index.htm. Acesso em: 28 Out. 2020.

IBOPE INTELIGÊNCIA. Impactos da COVID-19 nos municípios. 2020. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/pesquisa_PCS_Ibope/Impactos_e_acoes_Covid-19_nos_municipios.pdf. Acesso em: 28 Out. 2020.

SEBRAE. Agricultura Familiar: um bom negócio para o desenvolvimento local. Edição para gestores públicos. Brasília: Sebrae, 2017.

_____. GEM/Sebrae. Empreendedorismo no Brasil Relatório Executivo 2014. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/gem%202014_relat%C3%B3rio%20executivo.pdf. Acesso em: 28 Out. 2020.

SCHUMPETER, J. A. Teorias do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL EM TEMPOS DE CRISE

Rodrigo Dias Rosa
Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia
Kleverton Melo de Carvalho

Thaís Ettinger
Kleber Fernandes

INTRODUÇÃO

Até o século XVIII, o Brasil possuía um sistema tributário de mínima intervenção, com o imposto de 20% sobre o pau-brasil de competência pela União. Com a descoberta do ouro, porém, houve um maior interesse em intensificar a arrecadação, sendo instituído o “quinto” (20%) a ser recolhido diretamente nas casas de fundição. Passados os anos, a constituição de 1891 promoveu a separação das fontes entre União e Estados, mas todos tinham competência para criar receitas tributárias. Com as constituições de 1934 e 1937 – que incrementaram a competência para a instituição de impostos sobre a indústria, profissões e imposto predial – o déficit fiscal permanecia crescente, o que culminou na edição da Emenda Constitucional nº 05/1960, que instituiu uma série de reformas no sistema tributário nacional, tendo como objetivo aumentar a arrecadação e estimular o crescimento econômico com melhoria da qualidade tributária, através da reformulação dos tributos.

No entanto, somente com a Constituição Federal de 1988 o município tornou-se “ente federativo” dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, responsável pela política urbana, ampliando direitos e promovendo a execução descentralizada das políticas sociais. De acordo com Santos (2011), em um primeiro momento (1989-1995), essa autonomia municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas de transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União.

Por outro lado, uma vez estabilizadas tais receitas, a União passou a recuperar sua participação na partilha federativa da arrecadação por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. Assim, o aumento das receitas municipais passou a depender mais da arrecadação própria, no entanto em um contexto de crise econômica que limita a elevação de receitas e, em contrapartida, exige dos municípios maior responsabilidade na execução de políticas públicas.

Com vistas a fortalecer os municípios no campo tributário, auxiliando-os a lidar melhor com a atual crise relacionada à pandemia pela Covid-19, o presente capítulo discute os seguintes tópicos: o ciclo orçamentário, a realidade financeira e fiscal dos municípios, bem como alternativas para o incremento de receitas visando superar os desafios presentes e vindouros para o enfrentamento dos efeitos da crise e da pós-pandemia.

DESENVOLVIMENTO

Antes mesmo de adentrar nos possíveis mecanismos para o incremento das receitas tributárias municipais, é necessário contextualizar o planejamento financeiro na administração pública sob a ótica dos ciclos orçamentários. Isso porque o Código Tributário Nacional - CTN, em seu artigo 3º, conceitua tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, que pode ser classificado como impostos, taxas ou contribuições de melhoria.

Assim, há uma divisão tripartite, em que os impostos independem de uma atividade estatal específica; as taxas decorrem da prestação de um serviço público específico e do exercício do poder de polícia; e as contribuições de melhoria têm como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública. Numa visão pentapartite, pode-se incluir a contribuição especial – contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas instituídas pela União – e os empréstimos compulsórios, que objetivam atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, bem como no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.



Essa visão acerca da evolução tributária em nosso país mostra-se pertinente na medida em que o planejamento financeiro da administração pública depende logicamente do montante de tributos arrecadados pelo Estado e, mais que isso, do sistema tributário e da sua permanente necessidade de mudança. Na verdade, em quase todos os países do mundo o tema "reforma do sistema tributário" é algo que, recorrentemente, costuma entrar na agenda de debates. No entanto, para que a fase de discussão resulte na aprovação o caminho é bastante longo, pois não há um sistema tributário "ideal". É o que afirmam Giambiagi e Além (2011, p. 245), fazendo uma analogia ao conceito de "ótimo de Pareto":

Por que é tão difícil ter um sistema tributário "ideal"? Talvez o leitor, já familiarizado com o conceito de "ótimo de Pareto", possa entender a dificuldade, por analogia com o processo de aproximação a esse ótimo. Nas aulas em que se ensina esse conceito, mostra-se graficamente que, partindo de um ponto extremamente distante do ótimo, é possível se aproximar dele, movendo-se em uma direção tal que todos estejam melhor do que no ponto inicial. A definição do ponto de ótimo é aquela em que isso não é mais possível, porque a melhora de alguém implica prejuízo para outros.

O sistema tributário brasileiro está longe de representar um "ótimo de Pareto", mas está longe, também, daquele ponto inicial do exemplo anterior, do qual é possível sair, de modo a chegar a outro ponto em que todos estejam melhor. A rigor, o problema é exatamente o oposto: uma reforma, muitas vezes, implica melhorar a situação de alguns grupos, em detrimento de outros.

Essa dificuldade decorre, em muito, dos diferentes cortes da distribuição da renda, que segundo esses autores pode ser: a) funcional - quanto da renda do setor privado assumirá a forma de lucros e quanto de salários; b) pessoal - que percentual da renda ficará com cada percentil da população; c) regional - como se distribuem os recursos entre as diversas unidades do país; d) o corte governo versus setor privado - que define a parcela da renda apropriada pelo governo, e e) o corte federativo - associado a como a renda do governo *lato sensu* divide-se entre a União, os estados e os municípios, o que é um aspecto que complementa a questão regional.

Sobre esse último corte da distribuição da renda (o federativo), vale dizer que a teoria tradicional das finanças públicas atribui ao governo federal a responsabilidade pela arrecadação de alguns impostos característicos, especialmente sobre a renda, o comércio exterior, os de caráter regulatório e outros impostos específicos. De modo geral, as contribuições recolhidas pela União requerem um certo grau de centralização administrativa para facilitar a cobrança (a exemplo do Imposto de Renda) ou, de alguma maneira, têm relação com as políticas públicas do país como um todo (tais como os impostos sobre o comércio exterior).

Em contrapartida, os governos locais assumem a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico e costumam recolher diretamente certos impostos incidentes sobre a renda de serviços. Já os Estados coletam impostos sobre o consumo e a circulação de bens. E assim deve ser entendido o esquema conceitual do sistema tributário brasileiro, pelo qual a União, os Estados e municípios possuem competência – cada um em sua amplitude – para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. Nessa divisão constitucional, compete à União instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; e grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

PROPOSIÇÕES

A Carta Magna de 88, ao elevar os municípios à qualidade de “ente federativo” dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, transferiu-lhes uma série de competências para moldar o seu desenvolvimento e definir o seu destino, sem que, necessariamente, estes tivessem condições reais de assumir os seus novos compromissos, o que permanece até os dias atuais. De acordo com o último Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF⁴, publicado em 2019, dos 5.337 municípios analisados, 34,8% das Prefeituras não se sustentam nem geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa; 49,4% das cidades gastam mais de 54% da sua Receita Corrente Líquida – RCL com pessoal, infringindo, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; 21% das Prefeituras terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas; e 47% dos municípios brasileiros destinam apenas uma média de 3% de suas receitas em investimentos, que geram bem-estar à população e melhoram o ambiente de negócios.

Esse cenário já se descortinava no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) divulgado em 2017, que apresentou as contas consolidadas da Federação brasileira, congregando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também o Ministério Público e a Defensoria Pública, das esferas federal, estadual, distrital e municipal. Nele, ficou demonstrado que para 81,98% dos municípios brasileiros a receita oriunda de transferências orçamentárias da União e dos respectivos Estados correspondia a mais de 75% da receita orçamentária total da municipalidade.

Diante disso, a discussão travada durante o ciclo de debates “Cidades Empreendedoras: Gerenciando Ações e Políticas Públicas durante e na pós-pandemia pela Covid-19” acerca da “Gestão tributária municipal em tempos de crise” se demonstra cada vez mais necessária, pois é preciso que os municípios adotem medidas efetivas para o incremento de suas receitas próprias. O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU se traduz em uma das principais fontes de receita para o município, pois tem como fato gerador a propriedade predial e territorial, assim como o seu domínio útil e a posse, utilizando como base de cálculo o valor venal do imóvel. Assim, para além de campanhas educativas demonstrando a importância desse tributo no desenvolvimento de políticas voltadas à população, é recomendável que, a cada exercício, se promova o recadastramento imobiliário municipal e a revisão na planta de valores. Ademais, é pertinente realizar levantamento dos débitos que já estejam próximos do prazo prescricional de 5 anos, bem como a adoção de incentivos para a regularização, a exemplo da celebração de acordos para parcelamento dos débitos fiscais e redução ou isenção das multas aplicadas.

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, a seu turno, tem como fato gerador a transmissão onerosa de bens imóveis, de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, e de cessão de direitos à sua aquisição, efetuada entre pessoas vivas, sendo pago ao município onde está localizado o bem. Por isso, recomenda-se à administração dotar seu corpo técnico de servidores aptos a intensificar a fiscalização no que tange a compra e venda de imóveis no município.

O Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, por sua vez, é pago por empresas e profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros etc) que possuem base no município, em função do que recebem de seus clientes pelos serviços prestados. Assim, antes de mais nada, torna-se necessário que a legislação municipal esteja adequada à Lei Complementar nº 116/03 – que dispõe sobre o ISSQN – sob pena de os serviços não serem passíveis da cobrança.

⁴O IFGF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25%: Autonomia, que é a capacidade de financiar a estrutura administrativa; Gastos com Pessoal, que significa o grau de rigidez do orçamento; Liquidez, que trata do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras; e Investimentos, que é a capacidade de gerar bem-estar e competitividade.



Além disso, é recomendável a implantação de ferramentas automatizadas para apuração do imposto, com cadastramento dos prestadores sediados no município e instituição de nota fiscal eletrônica. Ademais, deve ser avaliada pelo ente a possibilidade de fixar a alíquota – entre 2 e 5% - no intuito de atrair mais empresas para a localidade, intensificando, em todo caso, a fiscalização naquelas optantes pelo Simples Nacional, uma vez que as mesmas devem estar em dia com a fazenda municipal para permanecer nesse sistema de tributação.

Outra boa oportunidade para geração de receitas está no Importo Territorial Rural –ITR, que incide sobre a propriedade de imóveis localizados fora das áreas urbanas dos municípios. É que, embora sua instituição seja de competência da União, cinquenta por cento do produto da arrecadação pertence aos municípios, podendo ser recebida a totalidade do imposto caso a municipalidade celebre convênio com a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para exercer as atribuições de fiscalização, lançamento de ofício e cobrança do ITR, conforme disposto no artigo 10 do Decreto nº 6.433/2008. Em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal, é possível verificar que, até outubro de 2020, enquanto todos os 79 municípios do estado do Mato Grosso do Sul possuíam esse tipo de convênio vigente, em Sergipe apenas 2 (Itabaianinha e Itaporanga D'Ajuda) dos 75 municípios encontram-se nessa situação regular e 7 tiveram os pactos denunciados, seja por desistência, seja pelo descumprimento dos requisitos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Ademais, no âmbito de Sergipe, foi aprovada recentemente a Lei nº 8.628/2019, que instituiu o “Programa ICMS-Social” visando proporcionar um regime de colaboração mútua entre o Estado e os municípios para promover a melhoria da educação básica e da saúde, assegurando que os recursos do ICMS sejam distribuídos de acordo com os resultados dos municípios nas políticas públicas de educação e saúde. Desta forma, quanto maiores os índices de qualidade da Educação (formado por indicadores obtidos em avaliações de desempenho, da taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e da média em avaliações de desempenho obtida pelos alunos do 2º e 5º anos do ensino fundamental da rede municipal) e da Saúde (formado por indicadores de mortalidade infantil e de consultas mínimas de pré-natal realizadas pelas gestantes da municipalidade) mais recursos serão recebidos pelos entes, o que revela a necessidade ainda mais presente de as gestões redobrarem as atenções à qualidade dos serviços entregues à população.

Deve-se atentar, ainda, para as demais formas de tributação, através da instituição e cobrança de taxas e contribuições de melhoria. Na primeira, o código tributário do município pode prever, por exemplo, taxas de licença (cobradas para expedição de alvará de funcionamento para os estabelecimentos) e de limpeza, esta última desde que cobrada em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não podendo ser instituída de maneira genérica para subsidiar serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. Já a contribuição de melhoria deve ser instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, desde que respeitados os requisitos do Código Tributário Nacional.

Como se vê, há diversas formas para incrementar a arrecadação municipal que, não necessariamente, passam pelo aumento da tributação, mas, isto sim, pela implantação de uma gestão pública eficiente. Para isso, contudo, é preciso que os agentes políticos e públicos estejam dispostos a mudar esse cenário, através do investimento na capacitação dos servidores, revisão e atualização da legislação tributária municipal, fortalecimento do controle interno com integrantes pertencentes ao quadro efetivo, implementação de ferramentas de modernização da gestão e, ainda, na promoção da consciência da população acerca dos benefícios oriundos dos tributos pagos.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 Out. 2020.

_____. Decreto n. 6433 de 15 de abril de 2008: Lei sobre Comitê Gestor de Propriedade Territorial Rural. Brasília: DOU, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6433.htm. Acesso em: 09 Out. 2020.

_____. Lei n. 5172 de 25 de outubro de 1966: Sistema Tributário Nacional. Brasília: DOU, 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 Out. 2020.

_____. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000: Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília: DOU, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 Out. 2020.

_____. Lei Complementar n. 116 de 31 de julho de 2003: Lei de Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza. Brasília: DOU, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 15 Out. 2020.

ESTADO DE SERGIPE. Lei n. 8628 de 05 de dezembro de 2019: Lei de ICMS Social. Aracaju: DOE, 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 14 Out. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019. Rio de Janeiro: Firjan, 2012.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, p.209-230, jan./jun. 2011.

COMO CAPTAR RECURSOS E TRANSFORMAR SEU MUNICÍPIO?



Rogério Elói Gomes Bezerra
Kleverton Melo de Carvalho
Thaís Ettinger

Kleber Fernandes
Edmilson Suassuna



INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo propor caminhos para que os gestores municipais possam desenvolver ações empreendedoras e políticas públicas efetivas de captação de recursos para os municípios. Em que pese na área da saúde pública, ao menos aparentemente, a pandemia dá sinais de trégua, haja vista que a curva de contaminação tem assumido um comportamento de estabilidade e queda; na esfera social e econômica as projeções indicam que os municípios brasileiros ainda enfrentarão grandes desafios nos próximos meses para que, de fato, se tenha uma efetiva retomada da economia. A crise provocada pela pandemia afetou não somente a saúde das pessoas, mas também a saúde dos negócios, com uma forte onda de fechamentos de empresas. Tal fato tem uma implicação direta na gestão pública: com o fechamento de empresas e a estagnação da economia, há uma redução diretamente proporcional da arrecadação de tributos, e a situação financeira e orçamentária dos municípios que já não ia muito bem, piora ainda mais.

Numa equação elementar, para a otimização dos resultados da gestão pública, é necessário maximizar as receitas e racionalizar as despesas. E o ideal é que ambas situações ocorram de forma simultânea. Ou seja, otimização de resultados é igual a maximização de receitas mais racionalização de despesas. Mas não é tão simples assim quanto parece. Por um lado, tem-se todas as despesas fixas do estado (saúde, educação, segurança pública, despesas com pessoal etc.) e por outro a queda na arrecadação devido a crise provocada pela pandemia. A maior parte dessas despesas públicas não apresentam flexibilidade para redução, e aumentar a carga tributária apenas contribuiria para agravar ainda mais o cenário de crise. Assim, seria necessário buscar por fontes alternativas de receitas públicas, sem ter de onerar o contribuinte, já sufocado com a alta carga tributária brasileira.

Nesse contexto, identificar e utilizar fontes de captação de recursos para os municípios se revela como uma ação tão importante quanto necessária. Ainda não sabemos até quando vai durar a crise na saúde pública e quais serão as suas consequências e reflexos na economia, mas as demandas e os problemas sociais não podem esperar. Aqui serão discutidos os seguintes tópicos: capacidade de geração de receitas próprias, instrumentos de captação de recursos e gestão eficiente de recursos repassados ao município.

CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS PARA GERAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS

De acordo com a OCDE, o saldo fiscal pode ser compreendido como “a diferença entre as receitas e os gastos públicos”, e indica se a arrecadação de recursos dos governos é suficiente para cobrir seus gastos. Esse saldo pode ser negativo ou positivo, resultando em déficit ou em superávit, respectivamente. Quanto as receitas da administração pública (tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços), estas são arrecadadas pelos governos para fins de financiar o fornecimento de bens e serviços, bem como para as políticas de redistribuição de renda. O montante de receitas arrecadadas é resultante de fatores como: políticas fiscais oficiais, modelo de desenvolvimento adotado, existência de recursos naturais, instituições políticas, estágio de desenvolvimento econômico e social, além de condições macroeconômicas internas e externas (OCDE, 2020).

Assim, os entes públicos, particularmente os municípios, devem identificar, de forma precisa e eficiente, as fontes de financiamento das suas despesas públicas, sob pena de incorrer em contínuo déficit fiscal. Isso deve ocorrer porque as demandas por serviços públicos e as necessidades sociais em geral é sempre maior do que os recursos disponíveis, de sorte que os gestores públicos devem fazer escolhas acerca de quais políticas públicas irão implementar em determinado período, em detrimento de outras. A situação mais adequada é quando o gestor público consegue implementar políticas públicas economicamente sustentáveis, assim entendidas aquelas que irão possibilitar maior desenvolvimento da economia ao longo do tempo, refletindo em melhores condições para a sociedade em geral.

Entretanto, grande parcela dos municípios brasileiros, mesmo antes da crise pandêmica, já não tinha autonomia financeira, ou seja, tais municípios não são autossustentáveis, dependem dos repasses orçamentários e financeiros dos Estados e da União para fazerem face às suas despesas públicas. De acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF 2019, “1.856 prefeituras não se sustentam: não geram receitas suficientes para financiar sua estrutura administrativa”. Segundo o estudo, as receitas geradas nesses municípios, que representa 33,32% dos municípios brasileiros, não são suficientes nem para custear o legislativo municipal e a estrutura administrativa do executivo. Tal resultado permite inferir que a gestão municipal brasileira realmente carece de novas fontes de financiamento das despesas e de boas políticas públicas de captação de recursos. A figura 1 a seguir ilustra o resultado da pesquisa por estado da federação.

Figura 1 – Municípios sem receita própria para cobrir despesas administrativas – 2019



Fonte: Adaptado de IFGF (2020)

Mas afinal, como melhorar a capacidade de captação de recursos pelos municípios brasileiros? A resposta para essa pergunta não é tão simples, entretanto, há várias ferramentas que podem ser utilizadas para o aumento das receitas dos municípios sem onerar o cidadão contribuinte, conforme se apresenta na seção seguinte.



POSSIBILIDADES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Durante a crise da saúde pública provocada pela pandemia, e suas implicações na área econômica, o governo editou vários normativos para auxiliar no enfrentamento da crise. Assim, por meio de leis, portarias do Ministério da Saúde e resoluções do Banco Central, por exemplo, buscou-se amenizar os feitos da crise com a abertura de possibilidade de prorrogação de débitos de financiamentos do BNDES, CEF e Banco do Brasil.

Outra medida adotada foram os auxílios financeiros para estados e municípios, por meio de repasses diretos e suspensão de dívidas. Vale destacar que, no caso de suspensão de dívidas, os valores não pagos serão incorporados ao saldo devedor apenas em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados, mas sem juros, multas ou inclusão no cadastro de inadimplentes. A partir dessa data, o valor das parcelas que tiveram o pagamento suspenso será diluído nas parcelas seguintes.

A seguir, destaca-se algumas medidas implementadas:

a) Lei Complementar 172/2020, de 15/04/2020, dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. Trata-se da possibilidade de utilização de saldos remanescentes de exercícios anteriores, o que permite às prefeituras acessar verbas da saúde que não foram utilizadas em anos anteriores (recursos disponíveis em saldos de fundos de saúde);

b) Lei Complementar 173/2020, de 27/05/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Tal normativo dispõe sobre a suspensão de dívidas dos Estados e Municípios durante a pandemia do coronavírus no país.

Entretanto, os gestores municipais devem se atentar ao fato de que não se trata de “dinheiro novo”, de novos recursos financeiros postos à disposição dos municípios, mas de uma compensação de perdas pela queda de arrecadação dos estados e municípios com a pandemia. Assim, visando a sustentabilidade dos municípios no pós-pandemia, os gestores municipais poderão se valer de algumas alternativas de captação de recursos como as já expostas, e de outras como, por exemplo, as Parcerias Público-Privadas (PPP). Trata-se de contratos de concessão de serviços públicos firmados como forma de cooperação entre o Estado e o setor privado com o objetivo de atrair os particulares para realizarem grandes investimentos em infraestrutura, necessários ao desenvolvimento do país, mas que excedem a capacidade financeira do Poder Público. Nesse contexto, a parceria permite que as empresas investidoras tenham maiores chances de obter o retorno sobre o seu investimento, uma vez que o Poder Público se encarregará de custear parte ou todo o valor a ser recebido pelo investidor, conforme opte pela modalidade de concessão patrocinada ou de concessão administrativa, respectivamente.

A contratação de PPP deverá observar a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias e; a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. Porém, de nada adiantaria melhorar o índice de captação de recursos para os municípios, se tais recursos não forem geridos de forma eficiente, sob pena de não se atingir os objetivos das políticas públicas executadas.



GESTÃO EFICIENTE DE RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO

Para uma boa e regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados aos municípios, os gestores públicos devem obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e aos que lhes são correlatos. Entretanto, muitos gestores municipais se veem em situação na qual, por um lado, tem o dever de observância aos princípios da Administração Pública e, por outro, as necessidades de enfrentamento dos problemas sociais sofridos pelos cidadãos. Assim, tais gestores se fazem o seguinte questionamento: como cumprir todo o arcabouço legal e ter efetividade nas políticas públicas desenvolvidas nos municípios brasileiros, de modo a transformar a realidade vivida pela população? A resposta para essa pergunta é relativamente simples, e pode ser implementada sem maiores dificuldades: é preciso profissionalizar a gestão pública dos municípios, não há mais espaço para gestões do tipo tentativa e erro; é preciso responsabilidade com o trato da coisa pública.

Assim, há várias ferramentas de Administração, técnicas de gestão e profissionais devidamente qualificados em Administração Pública para auxiliarem os prefeitos na boa gestão dos municípios brasileiros e, em particular, dos recursos repassados aos municípios. Uma dessas ferramentas disponíveis é o Índice CFA de Governança Municipal – IGM/CFA. Lançado em 2016, o IGM-CFA foi criado com o intuito de auxiliar gestores públicos a entender, por meio de dados consolidados, quais seriam as possíveis oportunidades de melhorias em seu Município. O IGM-CFA consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho. Foi elaborado a partir de dados secundários e considera áreas como saúde, educação, saneamento e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, transparéncia, recursos humanos, planejamento e outras. Nesse sentido, o IGM-CFA se destaca e se diferencia de todos os demais índices já utilizados no contexto brasileiro para mensuração da performance municipal uma vez que contempla uma visão mais ampliada sobre as dimensões da governança pública, e em especial, sobre a relação entre a dimensões fiscal, gestão e desempenho. O IGM-CFA está disponível gratuitamente na internet e pode ser acessado a partir do site do Conselho Federal de Administração.

A nova gestão municipal no pós-crise da Covid-19 deve necessariamente contemplar um debate que inclua a profissionalização da gestão pública dos municípios brasileiros, por meio do emprego de profissionais qualificados na área e das boas práticas de gestão postas à disposição dos gestores públicos.

PROPOSIÇÕES

Os desafios da administração pública municipal em atender as crescentes demandas da sociedade (por educação, saúde, saneamento básico, habitação, segurança pública e assistência social) são cada vez maiores. E tais demandas raramente podem ser plenamente atendidas pela arrecadação própria dos municípios. Assim, a captação de recursos é uma ação de extrema importância para o equilíbrio das contas públicas municipais (DURAND JUNIOR; DALL'AGNOL, 2014). A retomada da economia no pós-crise provocada pela pandemia do novo coronavírus será um dos maiores desafios dos gestores municipais nos próximos anos. Isso porque a COVID-19 impactou não apenas a saúde pública, mas também a economia mundial. Logo, a implementação de políticas públicas de geração de emprego e renda e de fomento à economia terá presença marcante nas agendas municipais.



Nesse contexto, e considerando que a adequada aplicação dos recursos públicos postos à disposição dos municípios deve observar os princípios da Administração Pública, o Governo Federal criou o **Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr)**. Trata-se de um modelo de excelência na gestão dos recursos repassados pela União aos municípios por meio de Transferências Voluntárias. O MEG-Tr é formado por padrões de referência para a gestão organizacional constituídos pela integração e compilação de boas práticas de gestão, visando ao aprimoramento organizacional, ao aperfeiçoamento dos fluxos e práticas, à maximização dos níveis de eficiência e efetividade e ao aumento da capacidade de geração de valor. O modelo tem por objetivos contribuir com o aumento da maturidade de gestão e governança no âmbito dos órgãos que operam recursos oriundos das transferências da União e aprimorar a efetividade na entrega de valor público à sociedade brasileira (BRASIL, 2020h).

O MEG-Tr será de observância obrigatória pelas entidades que operam com Transferências Voluntárias da União, dentre as quais se incluem os municípios brasileiros, e sua implantação ocorrerá conforme cronograma divulgado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020b). Desta forma, os mecanismos e os critérios para a liberação de Transferências Voluntárias ficaram cada vez mais técnicos, na medida em que o Governo Federal estabeleceu normas e padrões que devem ser atendidos pelos municípios.

Propõe-se, portanto, como estratégia central para as ações de captação de recursos, que os municípios interessados implementem um “centro de excelência em captação de recursos”, cuja estrutura deve ser composta por uma equipe multidisciplinar, incluindo pessoal especializado na área de atuação, e ser dimensionada de acordo com o porte de cada município. Deve, ainda, contar com um programa de capacitação continuada. Ademais, recomenda-se que a equipe de captação de recursos seja integrada por profissionais de gestão com capacidade de planejamento e execução das atividades com o emprego das boas práticas de gestão e ferramentas da administração gerencial, visando não só a melhoria dos índices de captação de recursos, mas também a garantia de boa e regular aplicação dos recursos públicos postos à disposição do município.

A primeira ação necessariamente passaria pela avaliação da situação atual do município junto ao CAUC. Trata-se de um serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais por parte dos municípios, necessários à celebração de instrumentos para recebimento de recursos do Governo Federal mediante transferência voluntária. Por exemplo, o CAUC recebe informações da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (acerca da emissão de certidão de tributos federais), da Caixa Econômica Federal (sobre a emissão do certificado de regularidade no FGTS), etc. Depois de obtida a informação de regularidade ou de pendência, o CAUC reúne todas essas informações no extrato exibido em sua página. No caso de pendências, o município fica impedido de receber recursos da União provenientes de transferências voluntárias. Para sanar a irregularidade, a partir da consulta do extrato do CAUC, o município pode identificar o órgão ou entidade no qual possui pendência e promover, junto a este, as medidas necessárias para que sua pendência seja resolvida. (BRASIL, 2020i).

Outros questionamentos se revelam igualmente urgentes: (i) como está a capacidade de geração de receitas próprias do município? (ii) qual o índice de autonomia do município, ou seja, a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar suas operações? (iii) como melhorar a autonomia do meu município? Os novos gestores municipais devem envidar esforços na busca às respostas a tais questionamentos, pois é a partir disso que haverá melhoria das fontes de financiamento das políticas públicas necessárias ao fortalecimento da gestão municipal e ao enfrentamento da crise.





REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. 2020a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Guia do Prefeito +BRASIL: como deixar a prefeitura em dia no último ano de mandato. 1ª edição Brasília, 2020b. Disponível em <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiatermino>>. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Índice CFA de Governança Municipal - IGM/CFA. Brasília, DF: Conselho Federal de Administração. 2020c. Disponível em <https://igm.cfa.org.br/>. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Lei Complementar 172/2020: transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. Brasília, DF : Presidência da República 2020d . Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp172.htm. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Lei Complementar 173/2020: Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - Covid-19. Brasília, DF : Presidência da República . 2020e . Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Lei nº 8.987/1995: regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência da República. 2020f]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Lei 11.079/2004: Parceria Público-Privada. Brasília, DF: Presidência da República. 2020g. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União - MEG-Tr. Brasília, DF: Presidência da República. 2020h. Disponível em: https://redemaisbrasil.plataformamaisbrasil.gov.br/noticia_detalhe/megtr/. Acesso em: 26 Out 2020.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Transferências Intergovernamentais. CAUC. 2020i. Disponível em: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf> . Acesso em: 26 Out 2020.

DURAND JUNIOR, I. C. B.; DALL'AGNOL, R. M.. A importância da gestão de projetos de captação de recursos para a administração municipal. REDES – Revista de Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, n° 2, p. 126 - 137, 2014. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2041/3584>. Acesso em: 01 de Out 2020.

IFGF. Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 / Firjan. – Rio de Janeiro: Firjan, 2012. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 26 Out 2020.

_____, Municípios que não têm receita própria para cobrir despesas administrativas. Adaptado de IFGF/2019. Disponível em <https://www.bemminas.com.br>. Acesso em 26 Out 2020.

OECD (2020). Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>. Acesso em: 26 Out 2020.