

GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS PÚBLICOS: AVALIAÇÃO DAS VARIÁVEIS RESTRITIVAS À EFETIVIDADE NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA

José Moreira da Silva Neto

msilva@unir.br

Universidade Federal de Rondônia – Porto Velho, RO / Brasil

Ricardo Plácido Ribeiro

placido_ro@yahoo.com.br

Universidade Federal de Rondônia – Porto Velho, RO / Brasil

Recebido em 26/10/2009

Aprovado em 18/10/2010

Disponibilizado em 01/04/2012

Avaliado pelo sistema *double blind review*

Revista Eletrônica de Administração

Editor: Luís Felipe Nascimento

ISSN 1413-2311 (versão on-line)

Editada pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Periodicidade: Quadrimestral

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader.

RESUMO

O objetivo deste artigo consiste na avaliação das variáveis restritivas à efetividade do Programa de Saúde da Família (PSF) e na proposição metodológica orientada para a mensuração do desempenho com perspectiva de melhoria contínua deste programa. Para avaliação das variáveis utilizou-se o método de análise de conteúdo, aplicado em 197 relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), período 2005-2007, confrontados com os princípios de controle do *United States Government Accountability Office (GAO)* e da Nova Administração Pública (NAP). Sendo que, para a análise da perspectiva de melhoria contínua com propósito de erradicação da ocorrência de tais tipos de variáveis, a metodologia sugerida à adoção foi o *Activity Based in Cost (ABC)*. A hipótese vislumbrada com esta metodologia consiste em: no orçamento se admite a meta máxima de efetividade a partir da demanda dos serviços do PSF, enquanto que, na mensuração do desempenho a meta é a melhoria contínua do programa a partir da demanda de recursos. A pesquisa evidenciou a existência de variáveis restritivas à efetividade do PSF em 91% dos municípios auditados pela CGU. A falha mais frequente se refere à ineficiência na gestão dos recursos do programa.

Palavras-Chave: Variáveis Restritivas, Melhoria do Desempenho, Efetividade do Programa.

STRATEGIC MANAGEMENT OF PUBLIC RESOURCES: EVALUATION OF THE RESTRICTIVE VARIABLES TO THE EFFECTIVENESS IN THE EXECUTION OF THE FAMILY HEALTH PROGRAM

ABSTRACT

The objective of this article consists of the evaluation of restrictive variables to the effectiveness of the Family Health Program (PSF) and in the methodological proposition oriented for the measurement of the performance with perspective of continuous improvement of this program. For evaluation of the variables were utilized the content analysis method applied in 197 reports of the *Controladoria Geral da União (CGU)*, period 2005-2007, confronted with the principles of control of the United States Government Accountability Office (GAO) and of the New Public Administration (NAP). For the analysis of the perspective of continuous improvement with purpose of eradication of the occurrence of such kinds of variables, the suggested methodology to the adoption was the Activity Based in Cost (ABC). The hypothesis glimpsed with this methodology consists of: in the budget is admitted the maximum goal of effectiveness from the demand of the PSF service, whereas, in the measurement of the performance the goal is the continuous improvement of the program from the demand of resources. The research showed up the existence of restrictive variables to the effectiveness of the PSF in 91% of the towns audited by the CGU. And it was noticed that the most frequent fault refers to the inefficiency in the management of the resources of the program.

Keywords: Restrictive Variables, Improving Performance, Effectiveness of the Program.

1 Introdução

A transição para o Estado Nacional contemporâneo e a sua sustentabilidade, cuja conjuntura é representada, principalmente, por fatores críticos como a nova economia (globalização, tecnologia e conhecimento), o neoliberalismo (desestatização e liberação) e a nova gestão pública (eficiência, flexibilidade, resultado, aprendizado organizacional e social, controle social, responsabilidade social); impõe aos gestores que atuam neste Estado o uso de tecnologia de gestão mais apropriada à agregação de valor social e a redução e otimização dos recursos requeridos pelos processos responsáveis por tal agregação.

Pela grande necessidade de redução e otimização (eficiência) na utilização de recursos, destaca-se a tecnologia de gestão estratégica de recursos, como imprescindível para a administração dos programas e atividades públicas que compõem tal Estado. Desta forma, para o melhor dimensionamento e compreensão da aplicação da tecnologia de gestão no ente público, é necessário inicialmente apresentar alguns aspectos da conjuntura contemporânea de gestão estratégica e da aprendizagem na unidade estatal brasileira.

1.1 Conjuntura da Gestão Estratégica e da Aprendizagem na Unidade Estatal

No Brasil tem-se buscado, principalmente nas duas décadas mais recentes, alternativas de modernização da gestão pública. Atualmente o processo de gestão virtual se encontra em um estágio de pleno êxito em todo o território nacional e com inovações constantes. Se realmente está ocorrendo êxito, surge então uma primeira inquietação: problemas que têm ocorrido na administração do Estado Brasileiro e nas suas unidades regionais e distritais, não são decorrentes de falta de tecnologia de gestão apropriada, mas sim, falta de postura e engajamento político-ético ou ético-político.

A hipótese de que o problema não é ausência de tecnologia de gestão é reforçada, quando se verifica que no âmbito do Estado brasileiro, está disponível, por exemplo, para uso por adesão a qualquer unidade pública nacional, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que se fundamenta em princípios constitucionais cuja essência determina: “a gestão pública para ser excelente tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente” (BRASIL/MP, 2008).

Além dos princípios constitucionais, a GESPÚBLICA se fundamenta também, nos seguintes pressupostos da excelência gerencial:

Pensamento sistêmico: entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade. **Aprendizado organizacional:** busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências. **Cultura da inovação:** promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização. **Liderança e constância de propósitos:** a liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais, devendo atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando o desenvolvimento da cultura da excelência, a promoção de relações de qualidade e a proteção do interesse público. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria da organização. **Orientação por processos e informações:** compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, onde a tomada de decisões e a execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis. **Visão de futuro:** indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo. Está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e permita à organização antecipar-se às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade. Inclui, também, a compreensão dos fatores externos que afetam a organização, com o objetivo de gerenciar seu impacto na sociedade. **Geração de valor:** alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas. **Comprometimento com as pessoas:** estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, da oportunidade para desenvolver competências e habilidades para empreender, do

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

incentivo e do reconhecimento. **Foco no cidadão e na sociedade:** direcionamento das ações públicas para atender regular e continuamente as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado, exercido pelas organizações públicas. **Desenvolvimento de parcerias:** desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações, com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias. **Responsabilidade social:** atuação voltada para assegurar às pessoas a condição de cidadania, com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais, e ao mesmo tempo, tendo como um dos princípios gerenciais a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, potencializando a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades. **Controle Social:** atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução das políticas e dos programas públicos. **Gestão participativa:** estilo de gestão que implica em uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial de cada uma e harmonizando os interesses individuais e coletivos a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho (BRASIL/MP, 2008).

Como pode se verificar, tais pressupostos estão associados ao que existe de contemporâneo em tecnologias globais de gestão. Porém, a implantação plena destes pressupostos depende de mudanças e adaptações culturais que, em alguns casos, demandam décadas ou até mesmo gerações para se efetivar. Enquanto isto não se efetiva, tecnologias de gestão com resultados mais imediatistas têm que ser utilizadas. Este é caso, atualmente, do “movimento sobre a implantação da gestão estratégica de custos” na administração pública brasileira.

Diante deste contexto, apresenta-se no próximo subitem o problema e os objetivos da pesquisa.

1.2 Problema e Objetivos da Pesquisa

Na pesquisa de Ribeiro (2008), sobre o comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais executados pelos municípios frente aos princípios da nova administração pública, apresentada, em parte, no tópico *resultados deste trabalho*, evidenciou-se uma série de imperícias e impropriedades que ocorreram em todo o território brasileiro, principalmente, na gestão e execução de programas sociais mantidos pelo governo nacional.

Tais constatações indicam a necessidade de se desenvolver e implantar com urgência uma tecnologia de gestão estratégica de recursos (custos) com o propósito de evitar tais imperícias e impropriedades, e obviamente, melhorar o desempenho e efetividade dos programas governamentais.

Portanto, o desafio (hipótese) a ser trabalhado neste artigo, consiste em associar a arquitetura teórica da gestão estratégica de recursos do Programa Saúde da Família com os vetores de eliminação da ocorrência de variáveis restritivas ao sucesso deste programa.

Como objetivos a serem alcançados pretendem-se: em geral, associar a arquitetura teórica da gestão estratégica de recursos (ou de desempenho) do Programa Saúde da Família com os vetores de eliminação da ocorrência de variáveis restritivas ao sucesso do programa. E, especificamente: a) apresentar um conjunto de pressupostos sobre a nova administração pública; b) discutir a teoria da gestão estratégica de recursos, focada na arquitetura conceitual da gestão estratégica de custos (ABM/ABC) e; c) apresentar e tratar as variáveis restritivas à efetividade do programa da saúde da família, diante da perspectiva tecnológica da Gestão Estratégica de Recursos. Para oferecer compreensão e tratamento ao desafio descrito anteriormente, bem como para os objetivos estabelecidos, uma base teórica é apresentada no tópico a seguir.

2 Base Teórica

As mudanças estruturais e de cultura institucional no mapa estratégico das organizações privadas têm inspirado *insights* e exigido adaptações também no ambiente crítico da organização pública. Por exemplo, a relação inadequada entre o sistema de liderança política e as características das decisões e das ferramentas gerenciais. Isso se torna ainda mais difícil quando se apresentam restrições como: a) demanda crescente por serviços públicos com qualidade; b) escassez de recursos; e c) conflito entre os entes (unidades) estatais do sistema federalista nacional e a sociedade. Isso conduz a uma reflexão sobre o paradigma da nova administração pública.

2.1 Nova Administração Pública

A necessidade de tornar a administração pública mais ágil e flexível para responder aos novos desafios impostos, principalmente pela redução das receitas públicas dos estados nacionais e uma maior cobrança de resultados pela sociedade, motivou o desencadeamento de uma série de reformas administrativas a partir da década de 1970 em vários países, dentre eles, o Reino Unido, os Estados Unidos, a Austrália, a Suécia e a Nova Zelândia.

Esse movimento, que foi denominado de Nova Administração Pública (NAP) ou Administração Gerencial (AG), tem como pressuposto a busca de alternativas para superar a “inflexibilidade” e previsibilidade, criticados no modelo burocrático weberiano adotado pelas

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

organizações públicas, onde, segundo Mintzberg (1998, p.156) “o governo é visto como uma máquina dominada por regras, regulamentos e padrões de todo tipo”.

Bresser Pereira (2006, p.28) alega que a administração gerencial busca um realinhamento do Estado voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e a obtenção de resultados, sendo utilizada como estratégia para atingir seus fins e incentivar a inovação, partindo-se do pressuposto de que “os políticos e funcionários são merecedores de grau limitado de confiança”.

No entendimento de Ferlie *et al* (1999), corroborado por Bresser Pereira (2006), a Nova Administração Pública se fundamenta em pressupostos básicos para a melhoria do desempenho da administração pública, os quais se destacam:

(...) preocupação com a eficiência da ação governamental; orientação para obtenção de resultados; foco no atendimento às necessidades dos cidadãos-usuários; controle voltado para os resultados (*a posteriori*); fortalecimento do controle social; e transparência e gestão responsável (FERLIE *et. al*, 1999).

De modo geral, Osborne e Gaebler (1994) ao focalizarem a administração pública numa perspectiva até certo ponto revolucionária, exerceram uma grande influência para as mudanças nesta área da administração, pois eles incluíram em seus *insights* a necessidade do gestor público – o ente governante – ou seja, o líder principal, de se portar de acordo com as seguintes diretrizes:

Atuar como um governo catalisador, pertencer à comunidade, ser competitivo, orientar-se por missões, criar resultados, instruir-se pelos usuários dos seus serviços, agir como um empreendedor, ser preventivo, promover a descentralização e orientar-se para o mercado (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

No Brasil, a Nova Administração Pública teve o seu grande *start* com a reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial em 1995 e se concretiza a cada dia com a gestão virtual e com as boas práticas emanadas do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. Essa última, como já caracterizada anteriormente, se fundamenta em princípios constitucionais, cuja essência determina: “a gestão pública para ser excelente tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente”, bem como, em um conjunto de pressupostos de excelência gerencial.

Grande parte destes pressupostos é muito comum em organizações privadas, como também já deu prova de compatibilização na gestão pública, embora sejam elas organizações de características diferentes, como mostram os dois exemplos apresentados no próximo tópico.

Segundo o documento de Instrução para Avaliação da Gestão Pública 2008-2009 (BRASIL/MP, 2008), diversas características inerentes à natureza pública diferenciam as

organizações da administração pública das organizações da iniciativa privada. Destacam-se duas delas neste trabalho, como exemplo: a) as organizações privadas buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio, enquanto a administração pública busca gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente; b) a atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum, enquanto a atividade privada é financiada com recursos de particulares que tem legítimos interesses capitalistas.

Em uma análise comparativa e comportamental (RIBEIRO, 2008), chegou-se ao entendimento de que os pressupostos da excelência gerencial reservam tantas afinidades com as características da organização pública como da organização privada; pois, enquanto a organização privada almeja resultado financeiro e sustentabilidade do negócio, a organização pública almeja resultado social – gerar valor para a sociedade e garantir o desenvolvimento sustentável, utilizando recursos com eficiência.

Referindo-se ao uso eficiente de recursos, apresentam-se no próximo subitem, aspectos teóricos da gestão estratégica de recursos.

2.2 Gestão Estratégica de Recursos [custos]

Aludindo-se à gestão estratégica de custos, Shank e Govindarajan (1997) dizem que “ela vai muito além de um processo de avaliação do impacto financeiro das decisões gerenciais alternativas”.

Para estes autores a gestão estratégica de custos:

(...) existe para facilitar a administração geral da organização, que é um processo cíclico contínuo de: a) formar estratégia; b) comunicar esta estratégia por toda a organização; c) desenvolver e por em prática táticas para implantar as estratégias, e d) desenvolver e implantar controles para monitorar as etapas da implementação e depois o sucesso no alcance das metas estratégicas.(SHANK E GOVINDARAJAN, 1997, p. 4 e 5).

Considerando, portanto: a) Gestão como ações empreendidas na criação, comunicação, implementação e controle da estratégia de uma organização; b) a estratégia como um conjunto de hipóteses de causa e efeito para o alinhamento e empreendimento de ações orientadas para a consecução da estratégia e dos resultados objetivados; e c) recursos como um conjunto de insumos a serem utilizados nas atividades de uma organização; pode-se caracterizar a gestão estratégica de recursos como: ações empreendidas na criação, comunicação, implementação e

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

controle das causas e efeitos objetivados de uma organização, programa, projeto ou atividade mediante a utilização de insumos.

Sobre a tecnologia para viabilizar a gestão estratégica de recursos [custos] na organização, a que mais facilita a análise e visibilidade de eficiência e propósito é a tecnologia, *Activity Based Management / Activity Based Costing* (ABM/ABC).

Segundo Kaplan e Cooper (1998):

(...) a associação de despesas organizacionais relacionadas às capacidades de suprimento de recursos às atividades executadas, e em seguida, às demandas por produtos/serviços ou clientes/usuárias específicos facilitará as decisões sobre o suprimento adequado de recursos. (KAPLAN E COOPER, 1998, p. 260).

Para estes autores, as “organizações de serviços normalmente orçam e administram seus recursos [custos] por centro de responsabilidade”. Eles enfatizam que: “sem um modelo ABC os gerentes de organizações de serviços não têm como associar decisões de orçamento que autorizam o suprimento de recursos para os centros de responsabilidade específicos às demandas de serviços e clientes para as atividades e serviços prestados por estes centros de responsabilidade”.

Kaplan e Cooper (1998, p.260) destacam que os “gerentes precisam definir orçamentos em negociações anuais entre os chefes dos centros de responsabilidade e a equipe executiva sênior e que um modelo ABC (...), pode ser usado como base para o processo de orçamento de uma organização”. Assim, as decisões que autorizam gastos nos centros de responsabilidade são associadas à produção dessas unidades requeridas pela potencial demanda.

Quanto às características gerais dos recursos públicos a serem gerenciados com o método ABC, são: a) pessoal; b) materiais de consumo; e c) serviços de terceiros. Para Alonso (1998), algumas das vantagens que a utilização do método ABC representa para gerenciamento dos recursos governamentais são:

(...) a) melhorar o desempenho das organizações públicas; b) mostra as causas do mau desempenho; c) parametriza a função alocativa de governo, gerando indicadores de eficiência e eficácia; d) ênfase nos resultados e nos custos; e) influencia o comportamento dos gestores governamentais; e f) *accountability*: responsabiliza pessoalmente os gestores/dirigentes; etc.(ALONSO, 1998, P. 19).

Para associar a metodologia ABC à gestão estratégica de programas governamentais é conveniente associar também, alguns dos importantes princípios da auditoria operacional.

2.3 Objetivos de Auditoria Operacional

A avaliação de programas constitui-se em uma das classificações da auditoria operacional, pois, implica em exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como, avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizam sobre as melhores práticas ou análise de temas transversais (*UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO*, 2005).

Segundo o *United States Government Accountability Office – GAO* (2005), este tipo de auditoria pode ter geralmente cinco objetivos: efetividade/resultado, economicidade/eficiência, controle interno, conformidade com as normas e análise prospectiva. A Figura 1, apresentada a seguir, oferece uma compreensão coletiva destes objetivos.



Figura 1: Objetivos da auditoria operacional.
Fonte: elaborado pelos autores a partir de conceitos in: GAO (2005).

Assim como estes princípios, as demais teorias apresentadas integrarão o instrumento teórico – conceitual de caracterização das variáveis restritivas.

3 Material e Métodos – Construção Teórica e Empírica à Pesquisa

O Programa Saúde da Família, objeto desta pesquisa, foi criado em 1994 com o objetivo de gradualmente substituir as antigas práticas baseadas na valorização de hospitais, que eram mais voltadas para as doenças, mediante a introdução de novos princípios, focados na promoção da saúde e na participação da sociedade. Sua operacionalização se dá por meio

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

da implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias localizadas em uma área geográfica delimitada (BRASIL, 1997).

Por meio desse acompanhamento as equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes (hipertensão, diabetes, desnutrição, dentre outras), e na manutenção da saúde desta comunidade. Para a realização destes atendimentos cada equipe é composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro e um auxiliar de enfermagem, além de 4 (quatro) a 6 (seis) agentes comunitários de saúde (BRASIL, 1997).

3.1 Material

O material da pesquisa consiste nos relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), provenientes de fiscalizações realizadas para avaliar a execução dos programas governamentais federais pelos municípios brasileiros. Salienta-se que estes relatórios são restritivos, ou seja, somente identificam as falhas evidenciadas na execução do programa em cada município auditado, contudo, não são emitidas recomendações direcionadas aos gestores municipais para saná-las.

3.2 Instrumento Teórico

O instrumento teórico apresentado no Quadro 1, tem como objetivo oferecer suporte conceitual à análise dos relatórios de fiscalizações emitidos pela CGU. Este instrumento é composto por seis categorias que foram criadas a partir de conceitos extraídos dos objetivos das auditorias operacionais referenciadas pelo GAO (2005) e de controle democrático, descrito por Bresser Pereira (1998).

Quadro 1: Instrumento conceitual de caracterização das variáveis (CONTINUA)

<i>PRINCÍPIOS DA NAP (1)</i>	<i>CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP (2)</i>	<i>SUBCATEGORIAS (3)</i>	
		<i>FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM (3a)</i>	<i>VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO) (3b)</i>
<i>Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p.181)</i>	Resultados <i>Identifica aspectos relacionados ao alcance das metas e objetivos dos programas, bem como quanto ao seu efetivo impacto na sociedade.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Efetividade (Barzelay, 2002, p. 19)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios de que o programa não está produzindo os efeitos esperados, ou seja, não está contribuindo para a diminuição ou eliminação do problema social que o originou.
<i>Orientação para o resultado. (BRESSER PEREIRA 2006, p. 28)</i> <i>Controle de resultado (a posteriori) (BRESSER PEREIRA 2006, p. 243)</i>		Eficácia (GAO, 2005, p. 46-7)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: 1. o não alcance ou alcance parcial das metas e objetivos dos programas; 2. fatores que inibam o cumprimento dos objetivos dos programas.

Fonte: Estrutura elaborada pelos autores da pesquisa.

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

Quadro 1: Instrumento conceitual de caracterização das variáveis (CONTINUAÇÃO)

PRINCÍPIOS DA NAP (1)	CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP (2)	SUBCATEGORIAS (3)	
		FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM (3a)	VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO) (3b)
<i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006, p. 28) <i>Impulso para a eficiência.</i> (FERLIE ET AL, 1999, p. 27) <i>Aumento da produtividade.</i> (ABRUCIO, 2006, p. 182) <i>Controle de resultado (a posteriori)</i> (BRESSER PEREIRA 2006, p. 243).	Eficiência <i>Identifica fatores relacionados à aquisição, proteção e utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Uso adequado do recurso (GAO, 2005, p. 46-7)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: 1. a execução de ações do programa em duplicidade; 2. a falta de utilização de recursos financeiros do programa por período superior a seis meses. 3. o pagamento por serviços não prestados ou produtos não entregues. 4. a utilização em excesso de recursos para o alcance dos objetivos definidos. 5. a falta de aplicação dos recursos do programa no mercado financeiro.
		Objetivo-meio (INTOSAI, 2005, p. 103)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a utilização de recursos do programa (financeiros, humanos e materiais) em ações não previstas ou incoerentes com seus objetivos.
		Economicidade (GAO, 2005, p. 47)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre prática imprópria de aquisição de insumos para o programa: preço, quantidade ou qualidade inadequados.
<i>Preocupação com a qualidade dos serviços e produtos.</i> (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 187)	Eficiência <i>Identifica fatores relacionados a aquisição, proteção e utilização dos recursos de forma produtiva para o alcance dos objetivos do programa.</i> (GAO, 2005, p. 46)	Qualidade (INTOSAI, 2005, p. 20)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: 1. a utilização de materiais impróprios para a construção dos objetos dos programas. 2. condições inadequadas (higiene e espaço físico) de preparo dos produtos do programa. 3. o oferecimento dos serviços à sociedade em locais ou condições inadequados. 4. atraso na execução das atividades ou na entrega de produtos do programa. 5. imperícia, falta de preparo ou condições de trabalho da equipe do programa. 6. práticas inadequadas de guarda e armazenamento dos bens e produtos do programa.
<i>Orientação para o resultado.</i> (BRESSER PEREIRA 2006, p. 28) <i>Accountability</i> (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142) <i>Impulso para a eficiência.</i> (FERLIE ET AL, 1999, p. 27)	Controle interno <i>Identifica aspectos relacionados aos planos, métodos e procedimentos utilizados pela Administração para cumprir sua missão, objetivos e metas.</i> (GAO, 2005, p. 48)	Fidedignidade dos documentos (GAO, 2005, p. 48)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a existência de documentos gerados pelo programa que sejam: 1 incompletos; 2 inconsistentes; 3 desatualizados.
		Controles administrativos (GAO, 2005, p. 48)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre: 1. a inexistência ou inadequação dos mecanismos de controles das operações do programa; 2. a ausência de mecanismos de proteção dos recursos do programa contra aquisições, utilizações ou distribuições não autorizadas.

Fonte: Estrutura elaborada pelos autores da pesquisa.

Quadro 1: Instrumento conceitual de caracterização das variáveis (CONCLUSÃO).

PRINCÍPIOS DA NAP (1)	CATEGORIAS DE ATRIBUTOS DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONFORME NAP (2)	SUBCATEGORIAS (3)	
		FOCO DA AVALIAÇÃO/AUDITAGEM (3a)	VARIÁVEIS RESTRITIVAS (VIÉS AO FOCO) (3b)
Accountability. (ABRUCIO, 2006, p. 190; BRESSER PEREIRA, 1998, p. 142)	Conformidade com as normas <i>Identifica aspectos relacionados à conformidade das ações do programa com as exigências estabelecidas por leis, regulamentos, contrato e convênios.</i> (GAO, 2005, p. 49)	Accountability de conformidade (Barzelay, 2002, p. 8)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios quanto ao descumprimento de normas que regulamentam as ações do programa.
Accountability. (ABRUCIO, 2006, p. 190; KETTL, 2006, 2006, p. 116) Feedback às necessidades dos cidadãos-usuários. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181)	Controle democrático <i>Identifica aspectos relacionados à transparência na gestão dos programas e ao funcionamento dos mecanismos de controle social.</i> (BRESSER PEREIRA, p. 140)	Transparência (BRESSER PEREIRA, p. 146)	Relaciona-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre a falta de transparência nos atos do programa.
Fortalecimento do controle social. (BRESSER PEREIRA 2006, p. 243) Participação do cidadão nas decisões públicas. (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 181) Transparência. (ABRUCIO, 2006, p. 190)		Controle social (BRESSER PEREIRA, p. 146)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios sobre as fragilidades existentes na atuação dos conselhos municipais de políticas públicas, tais como: 1. a ausência de conselhos municipais de políticas públicas, quando exigidos pelos normativos do programa; 2. falta de representatividade da sociedade nos conselhos; 3. falta de atuação efetiva dos conselhos; 4. existência de restrições à independência e atuação dos conselhos.
Orientação para o resultado. (BRESSER PEREIRA 2006, p. 28) Controle de resultado (a posteriori) (BRESSER PEREIRA 2006, p. 243)	Análises prospectivas <i>Identifica a existência de recomendações gerenciais que objetivem aperfeiçoar a gestão e a melhoria nos seus resultados.</i> (GAO, 2005, p. 49)	Recomendações gerenciais (GAO, 2005, p. 218)	Refere-se a fatos evidenciados nos relatórios quanto a emissão de recomendações: 1 antieconômicas, àquelas cujos custos superem os resultados esperados; 2 ineficazes, as quais não focalizam a superação das fragilidades identificadas; 3 inapropriadas, que não sejam adequadas a realidade do programa.

Fonte: Estrutura elaborada pelos autores da pesquisa.

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

Este instrumento conceitual de caracterização das variáveis constitui-se em alicerce para aplicação do instrumento apresentado a seguir.

3.3 Instrumento de Tratamento dos Dados

Para identificar e interpretar os dados coletados dos relatórios foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, já que para Bardin (2004, p. 27) esta técnica é a mais indicada para a análise de comunicações, sejam elas escritas ou orais. Os dados coletados receberam tratamento quali-quantitativo, sendo a análise operacionalizada mediante a classificação desses dados em seis categorias previamente definidas, seguida da utilização da estatística descritiva, em especial da frequência, para a análise e apresentação dos resultados.

3.4 Universo e Amostra

Estabeleceu-se dois critérios para a definição do universo da pesquisa, o primeiro é temporal, sendo constituído de relatórios referentes às auditorias realizadas nos anos de 2005 a 2007; enquanto o segundo é a disponibilidade destes relatórios no sítio eletrônico da CGU. Atendendo a esses requisitos, identificou-se 600 (seiscentos) relatórios. Para a definição da amostra, adotou-se o nível de confiança de 90% (noventa por cento) e uma margem de erro de 5% (cinco por cento), que após os arredondamentos efetuados na estratificação da amostragem conduziu a definição do quantitativo de 197 (cento e noventa e sete) relatórios como amostra desta pesquisa. A fim de possibilitar a análise temporal do comportamento de cada categoria nas cinco regiões geográficas, dividiu-se a amostra calculada de forma proporcional a quantidade de municípios, sorteados em cada região/estado, conforme ilustração apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Universo e amostras da pesquisa

REGIÃO	2005		2006		2007		TOTAL	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra	Universo	Amostra	Universo	Amostra
NORTE	35	12	21	7	14	5	70	24
NORDESTE	95	30	57	19	52	17	204	66
SUDESTE	80	26	48	16	28	9	156	51
SUL	60	19	36	12	18	6	114	37
CENTRO	30	10	18	6	8	3	56	19
TOTAL	300	97	180	60	120	40	600	197

Fonte: Ribeiro (2008).

Dessa forma, procurou-se garantir que o número de relatórios analisados fosse representativo da quantidade de relatórios produzidos para cada estado/região. Com base

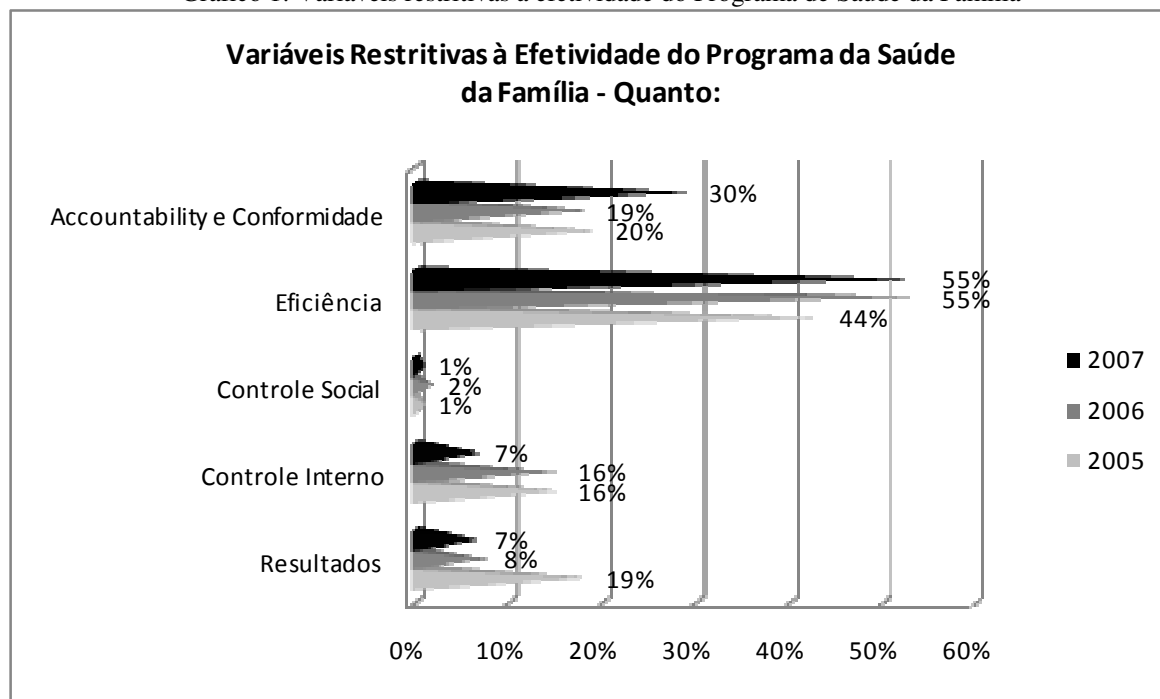
neste quantitativo, foi efetuada, de forma aleatória, a escolha dos municípios cujos relatórios compõem o *corpus* desta pesquisa. Nesta operação foi utilizada a Ferramenta Amostragem do Suplemento Análise de Dados do Programa Excel.

4. Resultados e Discussões

A pesquisa evidenciou a existência de variáveis restritivas à qualidade da gestão do Programa de Saúde da Família em 91% (noventa e um por cento) dos municípios auditados pela Controladoria Geral da União, sendo que, o tipo de falha mais frequente refere-se à ineficiência na gestão dos recursos do programa.

Os resultados expostos no Gráfico 1, referem-se à frequência de falhas classificadas em cada categoria, considerando o total de variáveis restritivas evidenciadas nos relatórios analisados. Da análise destes resultados evidencia-se que a restrição à eficiência correspondeu a 45% das falhas identificadas em 2005, passando a representar 55% das variáveis restritivas relativas aos dois anos posteriores. Os erros mais comuns desta natureza e evidenciados nos relatórios referiram-se à: a) ausência de infraestrutura adequada para o atendimento dos pacientes; b) existência de filas no atendimento dos usuários; e c) problemas quanto à composição, qualificação e disponibilidade das equipes profissionais do PSF.

Gráfico 1: Variáveis restritivas à efetividade do Programa de Saúde da Família



Fonte: Ribeiro (2008).

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

Quanto às restrições ao *accountability* de conformidade, evidenciou-se que as falhas mais frequentes referiram-se à contratação e pagamento dos profissionais de saúde em desacordo com a legislação aplicável à administração pública brasileira. Enquanto, em relação às restrições para a categoria controle interno, as falhas mais constantes identificadas nas fiscalizações são relacionadas à ausência do controle de assiduidade dos profissionais de saúde e a falta de fidedignidade das informações produzidas pelo Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB, que é o sistema operacional responsável pelo acompanhamento do trabalho desenvolvido pelas equipes de saúde.

Quanto à restrição aos resultados, evidenciou-se ser mais frequente a ausência de visitas domiciliares por parte da equipe de saúde, assim como, a falta de cumprimento da meta de famílias atendidas por estas equipes. Por último, as restrições aos controles democráticos identificados nas auditorias referiram-se às fragilidades quanto à atuação do Conselho Municipal de Saúde na avaliação da execução do programa. Embora examinado nos relatórios pesquisados, não foram evidenciadas restrições à categoria análise prospectiva, este resultado deve-se ao fato dos relatórios de auditoria analisados não indicarem recomendações visando o aperfeiçoamento dos programas avaliados.

Salienta-se que a partir de 2008 (ano de fechamento da pesquisa que deu origem a este trabalho), os relatórios de fiscalização da CGU produzidos no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos passaram a constar recomendações, contudo, tais recomendações são voltadas aos gestores federais, já que os municipais não são jurisdicionados à CGU.

5 Arquitetura para Gestão Estratégica de Recursos [Custos]: Orientação ao Programa de Saúde Da Família

Referindo-se ao sistema de saúde americano, Porter e Teisberg (2007) afirmam que este sistema está num curso perigoso com uma combinação tóxica de altos custos, qualidade inconsistente, erros frequentes e acessos limitados à assistência. No Brasil, a combinação tóxica vai além destes elementos, pois há uma grande soma de recursos públicos colocados neste sistema, sendo que parte não chega às atividades do sistema, e da parcela que chega, parte é perdida com imperícias e desperdícios, como verificada na pesquisa (Gráfico 1).

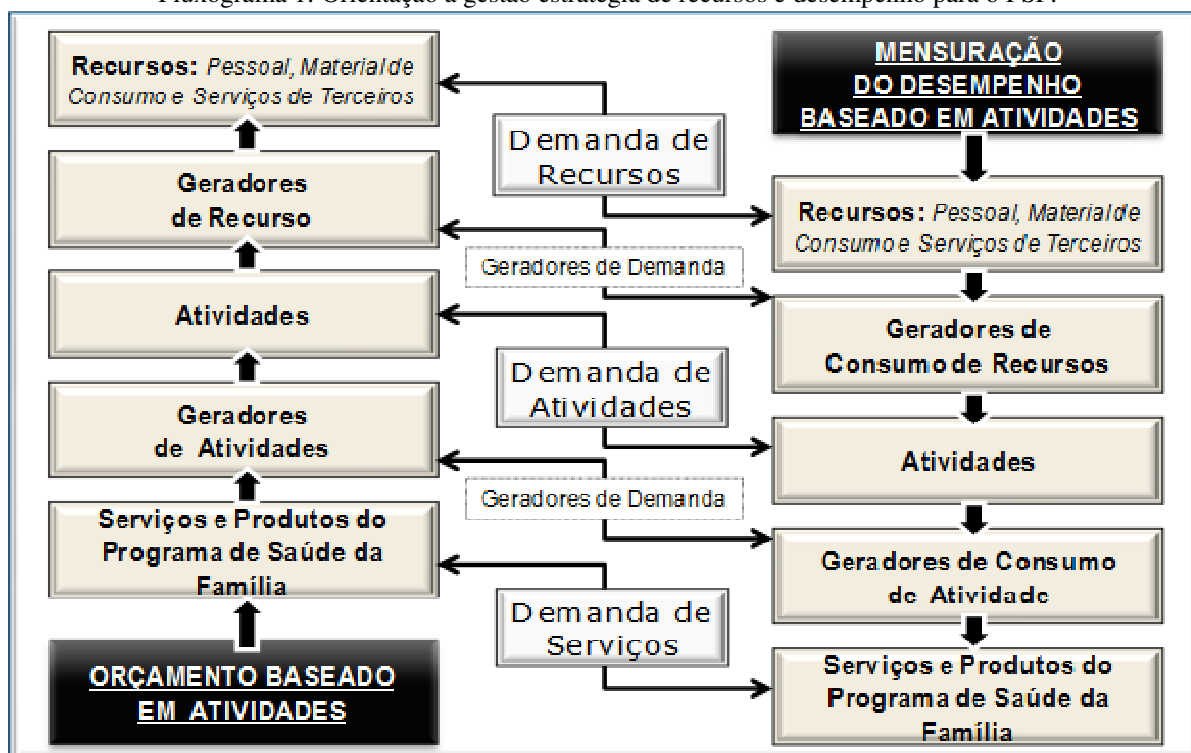
Para contribuir na redução de tal combinação tóxica, principalmente naquilo que diz respeito às imperícias e desperdícios de recursos, o modelo apresentado a seguir, orienta para a melhoria contínua de desempenho do Programa Federal de Saúde Familiar.

No programa público, o orçamento dos recursos a ser utilizado no cumprimento das suas demandas é obrigatório, porém, se este orçamento for elaborado com base em atividades, favorecerá a mensuração do desempenho (consumo de recursos, custos etc.) também baseado em atividades. Dentre as principais demandas estão: serviços, atividades e recursos.

Quanto à demanda de serviços, conforme esquema conceitual representado no Fluxograma 1, observa-se que para orçar e mensurar o desempenho de serviços/produtos demandados pelo programa de saúde da família há necessidade de primeiramente, identificar quantitativa e qualitativamente os serviços a serem oferecidos e a quem oferecer. Este é o passo inicial, ou seja, primeiro identifique a demanda social por serviços.

Quanto à demanda de atividades, uma vez sabendo-se quais e quantos serviços se devem prestar, pode-se orçar quantitativa e qualitativamente o número de atividades compatíveis. No caso do Programa de Saúde da Família, as quatro principais atividades são: cadastro de beneficiários do programa, acompanhamento de famílias cadastradas, realização de atendimentos domiciliares e realização de atendimentos laboratoriais.

Fluxograma 1: Orientação à gestão estratégica de recursos e desempenho para o PSF.



Fonte: Modelo adaptado a partir dos conceitos de Kaplan e Cooper (1998).

A demanda de recursos implica os principais recursos a serem orçados, são compostos por pessoal (mão de obra), materiais de consumo/manutenção e serviços prestados por terceiros.

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

Quanto à mensuração do desempenho baseado em atividade, sobre o item consumo de recursos, a metodologia apresentada no Fluxograma 1 oferece, por meio dos geradores de consumo de recursos, a identificação e separação imediata das variáveis restritivas, referentes aos atos antiéticos de superfaturamento, desvios de unidades etc. E, quanto à mensuração do desempenho das atividades, a metodologia também oferece, por meios dos geradores de consumo de atividades, a identificação e separação das imperícias e desperdícios ocorridos nas atividades. Com isso, a metodologia (Fluxograma 1) possibilita demonstrar por meio do orçamento e da mensuração do desempenho, os serviços prestados sem as indesejáveis variáveis restritivas à efetividade do Programa de Saúde da Família, ou de maneira contínua, contribuindo para a diminuição do que Porter e Teisberg (2007) chamam de “combinação tóxica de altos custos, qualidade inconsistente, erros frequentes e acessos limitados à assistência”.

6 Conclusão

Embora se tenha verificado nesta pesquisa que o Brasil dispõe de metodologia de gestão contemporânea com correspondência tecnológica, estratégica e de aprendizagem com as boas metodologias internacionais, ainda não se consegue evitar a ocorrência de variáveis restritivas à efetividade de programas públicos com a dimensão social, por exemplo, do Programa de Saúde da Família.

Os resultados evidenciados mostraram que a extensão da combinação de práticas inconsistentes e de erros frequentes – excesso de variáveis restritivas à efetividade de programas público-sociais continuam ocorrendo, mesmo já contando com tecnologias de gestão ágeis e conceitualmente contemporâneas.

A lógica conceitual apresentada na parte cinco, por meio do fluxograma de orientação à gestão estratégica de custos e desempenho (Fluxograma 1), se mostra como uma ideia que, levada adiante, certamente contribuirá para o desenvolvimento da gestão estratégica de recursos de programas públicos, como é o caso do Programa de Saúde da Família.

Conclui-se, portanto, que a metodologia *Activity Based-Costing* – ABC representada com adaptação no Fluxograma 1, ao contemplar o orçamento e a mensuração do desempenho, pode significar uma relevante resposta ao desafio foco da pesquisa, já que possibilita associar a arquitetura teórica da gestão estratégica de recursos do Programa Saúde da Família com os vetores de eliminação da ocorrência de variáveis restritivas ao sucesso deste programa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ALONSO, Marcos. **Custo no serviço público**: Texto para discussão. Brasília, ENAP, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3ª Edição – Edições 70, 2004.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Ano 53, n.2 (Abr/Jun), p. 5-35, 2002.

RASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009**. Brasília: MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008.

_____. Ministério da Saúde. **Normas e Diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família**. Portaria n.º 1886/GM, de 18 de dezembro de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público**: estratégia e estruturação CTQG, Câmara Técnica de Qualidade do Gasto. Sistemas de informação de custos no Governo Federal: orientações para o desenvolvimento e implantação de metodologia e Sistema de geração e emprego de informações de custos no Governo Federal. Brasília, SOF, 2008.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado** (in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.) e SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006).

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional** – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Editora 34/ENAP, 1998.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB/ENAP, 1999

Gestão estratégica de recursos públicos: avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do programa de saúde da família

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional:** normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

KAPLAN, ROBERT S. e COOPER, ROBIN. **Custo & desempenho:** administre seus custos para ser mais competitivo. São Paulo, Futura, 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público.** Brasília: Ano 49, n.4 (Out-Dez), p. 148-162, 1998.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 4. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PORTER, Michael E. & TEISBERG, Elizabeth Olmsted. **Repensando a saúde:** estratégias para melhorar a qualidade e reduzir os custos. Porto Alegre: Bookman, 2007.

RIBEIRO, Ricardo Plácido. **Estudo do comportamento das variáveis restritivas ao sucesso dos programas federais, executados pelos municípios, frente aos princípios da nova administração pública.** Dissertação (Mestrado) apresentada à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, 2008.

SHANK, John K. e GOVINDARAJAN, Vijay. **A revolução dos custos:** como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos, ed.6ª. Rio de Janeiro, 1997.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO. **Normas de Auditoria Governamental**– Revisão 2003. Tradução de Pedro Humberto Teixeira Barretto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.