
PROJETO DE PESQUISA

Tema: Qualidade do gasto público com o COVID-19 no Distrito Federal em 2020.

Introdução

Este estudo tem por objetivo geral avaliar a qualidade do gasto na Rede de Saúde Pública do Distrito Federal no ano de 2020. A motivação para estudar esse tema tem origem nas dificuldades de ordem econômico-financeira que o Brasil segue enfrentando desde 2014, após a Copa do Mundo de Futebol, situação agravada com a assustadora pandemia do COVID-19, que já levou a óbitos 5.145 pessoas no Distrito Federal, de acordo com o Painel Coronavírus Brasil.

Em 2020 os gastos do Governo Federal no combate ao Covid totalizaram 524,02 bilhões, divididos em auxílio emergencial ao mais vulneráveis, manutenção de empregos e renda, aquisição de vacinas, despesas adicionais do Ministério da Saúde e outros Ministérios, cotas de fundos garantidores de operações de crédito e transferências para auxílio financeiro aos Estados, Municípios e Distrito Federal, na ordem de 78,25 bilhões (Tesouro Nacional Transparente, 2021).

A crise do COVID tem refletido sobremaneira no bem-estar das famílias e nas contas públicas do Distrito Federal, uma vez que, com o fechamento temporário de centros comerciais, escolas, órgãos públicos, entre outros setores econômicos, centenas de postos de trabalho informais e formais foram perdidos, sobrecarregando os gastos da Administração Pública Distrital com auxílio aos mais vulneráveis.

No setor de saúde distrital também crescem de forma exponencial todos os gastos, a exemplo de fornecedores, materiais para testes de COVID, equipamentos de proteção individual, medicamentos, reforço no estoque oxigênio para hospitais, reagentes e serviços de terapia intensiva. Contudo os problemas são anteriores a pandemia, pois faz tempo que a mídia informa sobre desabastecimento na rede de saúde pública distrital e segue alertando sobre falta de insumos em hospitais, medicamentos com validade expirada, falta de pessoal e atrasos nos pagamentos de salários.

Preocupado com a flexibilização de regras e normas relacionadas aos gastos públicos distritais em tempos de pandemia, e, considerando a necessidade de fiscalizar, estimular, promover a transparência e fortalecer o controle social. O Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF lançou o hotsite: “Fiscalização dos gastos públicos com o enfrentamento do COVID-19”, disponível no endereço: www2.tc.df.gov.br (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021).

Esse hotsite reúne informações de interesse público geral, úteis a tomada de decisão pelos gestores e para a eficiência no acompanhamento das despesas pelo cidadão. Os interessados podem pesquisar sobre a atuação do Tribunal durante a pandemia, legislação, hospitais de campanha, equipamentos de proteção individual, gestão de leitos e UTI e aquisição de exames de Covid, entre outras informações. (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2021).

Diante dessa situação alarmante é necessário questionar a qualidade do gasto público distrital destinado às ações de saúde pública e de combate ao COVID, em especial no ano de 2020.

Justificativa

A realização deste estudo se justifica pela inquietação quanto aos problemas de ordem econômico e financeira que o Brasil segue enfrentando, os quais implicam na queda da qualidade dos serviços públicos de saúde, onde são demandados maiores volumes de recursos.

Entende-se que a qualidade do gasto público deve ser contínua, tal como foi ressaltado por Ramos (2012), a avaliação é um instrumento de persuasão e de tomada de decisão quanto as necessidades de modificações das políticas ou programas.

Assim, deseja-se identificar as contribuições do estado-da-arte para a eficiência do gasto público em saúde pública e obter conhecimentos a serem aplicados e replicados com vistas à melhoria contínua da gestão pública.

Objetivo geral

Avaliar a qualidade do gasto público na Rede de Saúde Pública do Distrito Federal no ano de 2020.

Objetivos específicos

- ✓ Identificar externalidades negativas e positivas;
- ✓ Comparar a execução das receitas e despesas;
- ✓ Fornecer informações para o processo decisório;
- ✓ Contribuir para a transparência na gestão do gasto;
- ✓ Incentivar o controle social sobre o gasto público.

Revisão de literatura

Segundo Bresser-Pereira (2005) o Estado é o instrumento de ação coletiva e a forma utilizada pela sociedade para alcançar, a ordem ou segurança pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça social, que são objetivos políticos fundamentais. Afirmando ainda que, entre esses objetivos, a ordem ou segurança pública é o primeiro e principal, pois sem ela, se o direito de propriedade e os contratos não forem minimamente respeitados não haverá Estado.

O governo desse Estado possui três funções na sociedade, a alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A alocativa visa prover a sociedade dos bens públicos necessários a garantia da consecução de seus objetivos. A distributiva promove a distribuição justa à sociedade dos fatores de produção (capital, trabalho e terra). E a estabilizadora utiliza-se da política econômica de forma a manter alto nível de emprego, estabilidade dos preços e obtenção de uma taxa ideal de crescimento. (GIAMBIAGI, 2008,).

O estado brasileiro adotou um modelo de política fiscal que combina crescimento econômico com erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, porém, com implicações no aumento crescente da demanda por gastos em saúde, educação e benefícios assistenciais. De forma que é preciso saber quanto se gasta com bens e serviços públicos, avaliando e ponderando os custos e os benefícios desses gastos.

A área de saúde pública, por exemplo, enquadra-se na categoria de bens meritórios, que são aqueles que apesar de poderem ser fornecidos pelo setor privado, exigem a complementação do Estado devido a relevância do seu impacto econômico e social. (BRASIL, 2015).

Bonacin e Araújo (2010) implantaram por cinco anos, a metodologia de custeio baseada em atividades (ABC), por meio de um estudo de caso, no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. Esse estudo teve como objetivos específicos a revisão conceitual dos sistemas de custeio por absorção e ABC, a análise do sistema de custeio quanto ao controle e suporte para a tomada de decisões, a apresentação dos resultados e benefícios do projeto piloto desenvolvido no Centro de Informações e Análise (CIA), e a verificação da aplicabilidade do sistema de custeio ABC para um hospital universitário do porte desse Hospital. Relataram como um dos resultados, a constatação de que após mensurar todos os custos rastreados por atividades e segmentados por atividades assistenciais e de ensino, o hospital público pode estimar o custo de uma internação, cirurgia ou atendimento ambulatorial.

Com o objetivo de avaliar a alocação dos recursos destinados à saúde pública nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte e mensurar a eficiência dos municípios ao que se refere ao gasto com saúde pública, Queiroz, et. al. (2013), utilizaram o método de envoltória de dados (DEA – Data Envelopment Analysis), obtendo como principais resultados que: a maior ineficiência na aplicação dos recursos ficou evidente nos municípios com menor renda e na análise do DEA apenas 30 municípios foram eficientes, e ainda que o município mais eficiente no gasto com a saúde apresentou menor cobertura de: vacinação, números de leitos, atendimentos realizados às famílias atendidas pelo Programa Saúde da Família. Assim os autores concluíram que os recursos financeiros não são a principal condição para a eficiência nos indicadores da saúde pública municipal.

Na assistência farmacêutica, verificou-se a pesquisa de Bruns, Luiza e Oliveira (2014) que teve por objetivo analisar a utilização de recursos públicos destinados a assistência farmacêutica básica nos municípios da Paraíba (PB), de modo a verificar o desempenho de aspectos distintos a partir de relatórios de fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU) no período de 2003 a 2010. Os principais resultados foram que 98,1% dos 223 municípios estudados apresentaram problemas na condução da

assistência farmacêutica, tais como inexistência no controle de estoques, fracionamento de despesas para aquisição, medicamentos com validade expirada.

Rodrigues (2010) realizou um estudo com o objetivo de avaliar os determinantes da composição do gasto público nos estados brasileiros no período de 1995 a 2007. Para isso foi utilizado um modelo de equações simultâneas para as categorias de saúde, educação, habitação, segurança, assistência e previdência social, a partir das variáveis básicas renda, população e preço (modelo de demanda do eleitor mediano), além de variáveis socioeconômicas tais como faixa etária, grau de urbanização e percentual de pobreza. Entre os principais resultados vale destacar que habitação, saúde e educação foram mais elásticas em relação ao preço, fato que pode indicar a presença do efeito substituição. Os resultados são compatíveis com a existência de economias de escala na provisão de serviços públicos, em especial no setor de saúde. Assim, concluíram que o perfil etário da população, o grau de urbanização e o índice de pobreza são fatores que auxiliam na distribuição funcional do gasto público nos estados brasileiros, em conjunto com fatores específicos de cada estado.

Também com relação ao gasto público nos estados, Brunet, Bertê e Borges (2007) realizaram um estudo com o objetivo de medir a qualidade do gasto efetuado pelos governos, onde comparam a despesa realizada por função orçamentária e o retorno na forma de melhor qualidade de vida e bem-estar social. Para isso foi elaborado o Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP, o qual classifica as unidades os estados de acordo com a qualidade da despesa das referentes às áreas mais significativas, tais como a educação, saúde e segurança pública, judiciária e legislativa.

Ao que se refere às funções de saúde e educação, esses autores concluíram que: as unidades da federação que apresentaram melhor desempenho na qualidade do gasto são aquelas com menor despesa per capita. E que a elevação da despesa tende a tornar os estados mais perdulários: o retorno na melhoria qualidade de vida à população não é proporcional ao aumento da despesa. Concluíram ainda que, nessas duas funções ocorre uma deseconomia de escala nos estados com menor insumos, isso significa que ao elevar os gastos, os cuidados e a qualidade do gasto são reduzidos.

O estudo de Potassio et. al, (2004) teve por objetivo propor um modelo temporário de incentivo para a diminuição voluntária dos gastos, cuja proposta poderá

implicar na redução dos gastos de forma adequada as prioridades e metas do governo. Foi utilizado o método de mínimos quadrados ordinários, obtendo como um dos resultados que, a redução da despesa fica prejudicada devido a forma como os limites orçamentários são definidos, uma vez que esses limites são baseados na execução da despesa nos últimos três anos.

Já o estudo de Sakurai (2013) teve por objetivo averiguar se aumentos e reduções das despesas dos municípios do Brasil ocorrem de forma simétrica frente a aumentos e redução das transferências governamentais recebidas da União e dos Estados. Os resultados apontaram que as transferências governamentais impactam de forma assimétrica sobre as despesas públicas locais, e os gastos são mais sensíveis a aumentos das transferências governamentais do que a aumentos da renda local.

Utilizando-se de dados em painel, Bertussi (2010) avaliou o impacto dos gastos públicos em transportes sobre o crescimento econômico dos estados brasileiros entre os anos de 1986 e 2007. Os resultados evidenciaram que o investimento neste setor tem efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho econômico de longo prazo dos estados e contribuem para redução das desigualdades de renda entre eles.

O estudo de Maciel (2013) teve por objetivo analisar o gasto público brasileiro e diagnosticar propostas para sua melhor alocação, eficiência, eficácia e efetividade. Assim, foram analisados em cada área do gasto, os programas de governo, as relações dos agentes envolvidos, entes federativos e privados, sendo que entre as evidências, o perfil do gasto um terço da despesa pública é alocada na previdência, seguida da educação com 14% e da saúde com 11%.

Partindo do questionamento de que os estados brasileiros que possuem maior eficiência na utilização das receitas apresentam melhores práticas de governança eletrônica. Beuren, Moura e Kloeppel (2013) analisaram as práticas de governança eletrônica dos governos estaduais, utilizando-se da pesquisa descritiva, conduzida por análise documental e abordagem quantitativa, cuja amostra intencional e não probabilística abrangeu os 26 estados. Os resultados apontaram um índice médio de 58% de práticas de governança eletrônica, considerado distante de 100%, sendo que dos 65 itens analisados, o estado com menor índice alcançou apenas 42%, enquanto o máximo atingido foi de 74%. Entre as conclusões ressalta-se que a combinação das variáveis, receitas públicas utilizadas, os indicadores socioeconômicos e tamanho, contribuem para

explicar a utilização da governança eletrônica, e que a melhoria nessas variáveis pode refletir no aumento dessas práticas.

Metodologia

O delineamento da pesquisa:

De acordo com Gil, 1988 entendeu-se que esta pesquisa é do tipo explicativa, uma vez que busca responder a razão de determinados fenômenos. É de natureza quantitativa porque possui como característica a quantificação na coleta e no tratamento dos dados e informações e qualitativa porque permite descrever problemas complexos, bem como a interação de variáveis, a compreensão e a classificação de processos dinâmicos vividos por grupos sociais. (DIEHL; TATIM, 2004).

A população a ser estudada é constituída pelos doze hospitais que fazem parte da Rede Hospitalar Pública do Distrito Federal. Ao que se refere à coleta de dados, serão consultados bancos de dados públicos das Secretarias de: Saúde, Fazenda e Planejamento do Distrito Federal. Além desses bancos de dados, se for pertinente, serão consultados os bancos de dados de órgãos do Governo Federal: Ministério da Economia, Datasus, Secretaria da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Portal Tesouro Transparente, Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, entre outros.

O Método:

De acordo com Ramos, 2012, a avaliação é útil para a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, contribui para o accountability dos gestores diante dos órgãos de controle e da sociedade, incorpora elementos de valor e julgamento, contempla aspectos qualitativos, entretanto não se confunde com o acompanhamento das ações públicas.

Segundo essa mesma autora, as avaliações podem ser feitas em dois momentos, antes de iniciar um programa, (ex ante), e, durante ou após o seu encerramento, (ex post). Ela ressalta o diagnóstico como um tipo de avaliação ex ante,

realizado quando se identificam necessidades, em estudos de factibilidade e quando o objetivo é examinar o custo-benefício e o custo-efetividade de um programa. Ao que se refere à avaliação e post, ressalta que é a mais desenvolvida em termos metodológicos e possui maior aplicabilidade. (RAMOS, 2012).

O método adotado para a consecução dos objetivos é a técnica de Análise Envoltória de Dados – DEA, que pode ser utilizada por entidades públicas e privadas com o fim de avaliar a qualidade da aplicação dos recursos. Por meio da DEA é possível mensurar a eficiência, comparar unidades que trabalham com vários insumos e produtos. Esta técnica tem sido amplamente difundida nos estudos que têm por intenção identificar a fronteira de eficiência de um conjunto de entidades que possuem características semelhantes. De acordo com Diniz (2012) a fronteira eficiente da função produção é determinada por meio de conceitos da programação linear.

Ao que se refere à escolha da orientação da medida de eficiência para inputs ou outputs (insumos ou produtos), Varela, 2008 observa que a escolha depende de sob quais quantidades o gestor possui o domínio. No caso do setor de saúde, ela ressalta que a orientação deve ser para os produtos, “ou seja, com os insumos disponíveis a entidade pública deve oferecer o máximo de produtos ou serviços possíveis.” (VARELA, 2008, p.62).

Assim, os trabalhos serão executados na seguinte ordem:

- 1) seleção de dados e informações no banco de dados orçamentário-financeiro;
- 2) organização desses dados em painel;
- 3) definição do índice de eficiência para cada uma das variáveis do gasto;
- 4) confrontação das medidas de eficiência obtidos com a aplicação dos recursos;
- 5) estabelecimento de medidas para correção dos processos de alocação dos recursos.

Referências

BEBER, Sidnei José Nardelli. **Proposta de uma sistemática de avaliação de desempenho para análise e acompanhamento dos gastos públicos** – uma análise no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Engenharia – Ênfase em Gerência de Processos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br>. Acesso em: Fev. 2016.

BERTUSSI, Geovana Lorena. **Gastos públicos com infraestrutura de transportes e crescimento econômico: uma análise par aos estados brasileiros**. 2010. 60 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <repositorio.unb.br>. Acesso em: fev. 2021.

BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovanne Dias; KLOEPEL, Nilton Roberto. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.2, p.421-441, mar./abr. 2013. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

BONACIN, Carlos Alberto Grespam; ARAÚJO, Adriana Maria Procópio de. Gestão de custos aplicada a hospitais universitário públicos: uma experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.903-931, jul./ago.2010. Disponível em: <www.producao.usp.br>. Acesso em: fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 466 p. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005. 560 p.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito Borges. **Estudos comparativos das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público**. 2007. 49 f. Monografia apresentada ao XII Prêmio do Tesouro Nacional, Brasília, 2007. Disponível em: <www.mbc.org.br>. Acesso em: fev. 2021.

BRUNS, Suelma de Fátima; LUIZA, Vera Lúcia; OLIVEIRA, Egléubia Andrade de. Gestão da assistência farmacêutica em municípios da Paraíba (PB): olhando a aplicação de recursos públicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.3, p.745-765, maio/jun., 2014. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

CORONAVÍRUS BRASIL. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. *Pesquisas em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004. 165 p.

DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. 173 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <www.teses.usp.br>. Acesso em: fev. 2021.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 496 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas. 1988.

MACIEL, Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.5, p.1213-1241, set./out. 2013. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

POTASSIO, Carla G.; BUGARIN, Maurício S.; BUGARIN, Mirta N. Sataka. A espera da reforma orçamentária: um mecanismo temporário para redução de gastos públicos. **Est. Econ.**, São Paulo, v.34, n.1, p.5-41, jan./mar. 2004. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.3, p.679-705, mar./abr.2010. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1271-1294, set./out., 2012. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

RODRIGUES, Cristina Gonçalves. Determinantes da composição do gasto público nos estados brasileiros. 2010. 63 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <repositorio.unb.br>. Acesso em: fev. 2021.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Efeitos assimétricos das transferências sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesqui. Planej. Econ.**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p. 309-332, ago.2013. Disponível em: <ppe.ipea.gov.br>. Acesso em: fev. 2021.

TCDF fiscaliza COVID-19. Disponível em: www2.tc.df.gov.br. Acesso em: 23 mar. 2021.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

VARELA, Patrícia Siqueira. **Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor de saúde:** uma avaliação da eficiência. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <www.teses.usp.br>. Acesso em: fev.2021.