

Parâmetros referências para a análise da execução orçamentária e financeira das ações e serviços públicos de saúde da Prefeitura de Osasco/SP¹

Luana de Lima Oliveira² e Ursula Dias Peres³

Introdução

O planejamento é parte fundamental da elaboração das políticas públicas, pois estrutura cenários que a gestão poderá enfrentar e quais medidas serão necessárias caso situações adversas aconteçam.

Estabelecer programas, metas e ações é muito importante, porém coordenar estas a execução orçamentária demanda atenção, pois havendo uma má alocação de recursos, as ações planejadas não se consolidam e isto compromete todo o processo.

Apesar da Pandemia de Covid-19 ter colocado em primeiro plano está má administração dos recursos, ela já vinha sendo abordada e os recursos já vinham sendo atacados, principalmente quando percebemos os efeitos de medidas

¹ Um agradecimento especial ao Prof. Dr. José Carlos Vaz, docente do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Doutor em Administração de Empresas e Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e coordenador do Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP), que contribuiu com avaliações e correções ao longo do trabalho.

² Bacharela em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

³ Doutora em Economia pela EESP/FGV/SP, Professora da EACH/USP, Pesquisadora do CEM/USP, do OIPP/USP e do King's College London/Brazil Institute. Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo.

constitucionais como a Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Estes aparatos legislativos minam, ainda mais, os recursos remanescentes para o sistema de saúde. A cidade de Osasco, por sua vez, é um importante município da Região Metropolitana de São Paulo, porém ainda apresenta déficits claros no seu sistema de saúde e, por isso, quando visto sua execução orçamentária, os motivos para essas disfunções ficam mais claros.

O problema de pesquisa é referente a ineficiência entre o planejado e o concretizado na execução orçamentária que intensifica o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde em Osasco entre 2018 e 2020. O presente trabalho busca entender, através da execução, as deficiências do processo de planejamento das ações e serviços de saúde utilizando documentos oficiais.

Metodologia

Os Parâmetros Referenciais para a Análise da Execução Orçamentária e Financeira das Ações e Serviços Públicos de Saúde (Funcia, 2018), é uma metodologia que traz critérios de classificação para avaliar a execução orçamentária, portanto, será utilizada para avaliar os dados de Osasco. Ademais, é possível observar, em todos os quadrimestres do ano, a relação entre empenho e liquidação com a dotação atualizada e traz classificações a depender do percentual despendido.

No entanto, a fim de conseguir verificar as diferenças entre o planejamento e a execução, adicionou-se o empenho e a liquidação relacionados a dotação inicial, assim como Funcia apresenta para dotação atualizada. Assim, além de vislumbrar o desempenho da execução, foi possível compará-la com o que estava planejado.

Para essa avaliação foi solicitada à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) uma listagem de programáticas que continham o orçado inicial, orçado atualizado, empenho, liquidação e pagamento dos exercícios de 2018 a 2020.

Para classificar os resultados propostos, Funcia (2018) desenvolveu métodos de avaliação da execução orçamentária e financeira. Esta por sua vez, utilizará da dotação atualizada para verificar quanto do valor foi liquidado e, posteriormente, pago até 30 de abril, 30 de junho, 31 de agosto e 31 de dezembro do exercício avaliado. A metodologia ainda atribui a porcentagem gerada em preocupante, adequado, regular, inadequado, intolerável e inaceitável.

Há diferenças entre as porcentagens atribuídas entre nível de empenho e nível de liquidação, mas isto se deve ao fato de o autor considerar o lapso de tempo entre um e outro que geralmente ocorre.

O Planejamento da Saúde visto pela Execução Orçamentária

Em função de cumprir a metodologia referente a execução orçamentária, foi aplicado um filtro a fim de selecionar apenas as células que dizem respeito à função 10 - Saúde, em seguida, ano a ano, os dados foram separados para que se pudesse escolher as colunas de dotação inicial, dotação atualizada, valor mensal empenhado e valor mensal liquidado (Funcia, 2018).

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento para 2021 (MTO), a classificação funcional (função e subfunção) irá apresentar as áreas de despesa em que as ações serão realizadas, portanto, a função 10 representa todo o arcabouço da saúde aqui investigado.

Além disso, para que a análise ficasse mais específica utilizou-se de um programa de um total de 22 do eixo Saúde, pois é referente à política de atendimento direto à população.

Entre 2018 e 2020, ao programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde foram destinados 7%, 11% e 14% do valor liquidado do orçamento da saúde, respectivamente.

Os percentuais aplicados são classificados por meio das opções disponibilizadas por Funcia (2018), assim serão examinados os valores do programa referente à Atenção Básica.

Como exposto, a metodologia utilizada classifica a taxa de dispêndio empenhado e liquidado em relação a dotação atualizada por quadrimestre, foi a partir dela que houve a categorização dos valores, os percentuais com a dotação inicial serviram para comparar o planejado e os reajustes efetuados nos valores atualizados.

Tabela 1- Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2018.

Programa	Empenhado /dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado/ dot. atualizada	Classificação
Até Abril	51,59%	41,54%	Adequado	26,50%	21,34%	Intolerável
Até Junho	72,44%	58,33%	Adequado	48,86%	39,34%	Inadequado
Até Agosto	77,22%	62,18%	Regular	63,01%	50,74%	Inadequado
Até Dezembro	111,67%	89,93%	Inadequado	97,70%	78,67%	Inadequado

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

Para 2018, é possível verificar que entre a dotação inicial e a atualizada há divergências significativas, isto demonstra a necessidade de suplementar o valor em vista de um

planejamento incapaz de suprir as reais necessidades do programa.

Além disso, apesar do valor empenhado se manter adequado até metade da execução anual, ele decai com o passar dos meses, enquanto isso, o que é de fato liquidado tem percentuais inadequados praticamente por toda a execução. Caso fossem mantidos os valores da dotação inicial, a classificação para a liquidação seria, em 3 dos 4 quadrimestres, adequada, porém, como visto, dada a atualização feita os valores permaneceram como inadequados.

Isto pode prejudicar a efetividade das políticas, pois, de acordo com o Anexo V Programas e Ações Governamentais do PPA, as ações referentes à prestação de serviços primários estão dentro deste programa, bem como iniciativas que dizem respeito à gestão dos mesmos. Além disso, aproximadamente 79% do que foi planejado foi liquidado de fato pela Administração para o primeiro ano do Plano Plurianual (PPA), o que demonstra que 20% dos recursos contabilizados na dotação atualizada não foram executados no ano de 2018.

Tabela 2 - Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2019.

Programa	Empenhado /dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado /dot. atualizada	Classificação
Até Abril	35,16%	24,79%	Intolerável	14,96%	10,55%	Inaceitável
Até Junho	45,59%	32,15%	Inaceitável	30,23%	21,32%	Inaceitável
Até Agosto	59,74%	42,12%	Inaceitável	51,71%	36,46%	Inaceitável
Até Dezembro	135,34%	95,43%	Regular	127,34%	89,79%	Regular

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

O mesmo problema se repete para 2019, há divergências significativas nos valores entre a dotação inicial e atualizada, apresentando uma reorganização dos recursos disponíveis que impactam as ações planejadas. Aqui, é possível verificar o aumento do empenho e da liquidação em relação à inicial, com intensas alterações sobre o que foi planejado.

Em 2019, há um aumento no percentual empenhado até dezembro, sendo classificado como regular para o final do ano, porém, durante todo o período os valores de empenho foram considerados inaceitáveis devido ao baixo valor até o terceiro quadrimestre.

Situação esta que se repete para a liquidação, ou seja, há uma inadequação na utilização dos recursos, finalizando o ano com aproximadamente 90% do valor liquidado, este, por sua vez, é considerado um percentual regular para Funcia (2018).

Tabela 3 - Execução Orçamentária do Programa Ampliação do Acesso e Melhoria da Qualidade do Atendimento em Atenção Básica de Saúde para 2020.

Programa	Empenhado/ dot. inicial	Empenhado/ dot. atualizada	Classificação	Liquidado/ dot. inicial	Liquidado/ dot. atualizada	Classificação
Até Abril	48,96%	35,40%	Adequado	22,08%	15,96%	Inaceitável
Até Junho	57,50%	41,57%	Inadequado	40,46%	29,25%	Inaceitável
Até Agosto	85,30%	61,67%	Regular	67,26%	48,63%	Intolerável
Até Dezembro	126,77%	91,66%	Inadequado	122,19%	88,34%	Regular

Fonte: Formulação Própria utilizando os dados disponibilizados pela Seplag.

O ano de 2020, tem uma peculiaridade, a Pandemia tem sido um desafio significativo para as gestões em diversas partes do mundo e demandou intensos fluxos financeiros para o seu combate e efeitos. Em vista disso, apesar de não ser ideal, é

compreensível o fato de os percentuais estarem tão insatisfatórios para o ano, ainda assim, há classificação regular para a liquidação em dezembro.

Devido a Pandemia, os ajustes são justificáveis, pois, recursos em todas as áreas foram realocados para suprir as demandas da população no combate à doença.

No entanto, levando em consideração os demais anos aqui analisados, é possível questionar se os efeitos dessas classificações estão apenas concentrados no fato da Pandemia ter atingido o Brasil a partir de março de 2020 ou se o planejamento definido nas peças orçamentárias não foi capaz de cumprir com o cronograma de dispêndio adequado para a execução das políticas.

Este equívoco, entretanto, não recai, necessariamente, sobre a Seplog, pois durante a formulação do PPA, a Secretaria de Saúde (SS) estabeleceu o quantitativo para cada uma das ações definidas nos programas (Nascimento, 2017). E mesmo após o corte linear recebido em cada uma das pastas, este não justifica a ineficiência na disposição dos recursos no momento da execução como foi demonstrado em todos os anos.

Além disso, como visto, os intensos reajustes ocorridos na dotação inicial prejudicam a elaboração das políticas, pois demonstra que a execução das ações foi maior do que o planejado inicialmente. Dessa forma, passa a ser seguro concluir que entre 5% e 20% da dotação atualizada não foi liquidada em cada um dos anos analisados neste programa.

Isto significa que em 3 dos 4 anos houve retenção dos recursos dotados para serviços relacionados à Atenção Básica do município de Osasco, o que, por sua vez, pode impactar na disposição dos mesmos e como esta política pública chega aos cidadãos, portanto, esta situação demonstra como um problema

no nível do planejamento pode desencadear um conjunto de defasagens por toda cadeia de atendimento público disposto à população.

Considerações Finais

Contudo, as condições apresentadas reforçam a hipótese inicial deste documento, em que se suspeitava das deficiências do processo de planejamento das ações e serviços de saúde e como isto era verificado em sua execução orçamentária, assim, a ausência de coordenação na utilização dos recursos intensifica o subfinanciamento, e que compromete o funcionamento do SUS e de outras áreas sociais.

Ter o recurso não é suficiente, a Pandemia demonstrou isso, é preciso um conjunto de ações desde o planejamento até a implementação. Osasco não conseguiu estruturar um planejamento que se concretizasse na execução orçamentária e isto não foi apenas um problema específico da Pandemia de Covid-19 em 2020/2021, mas, como visto, um problema intenso e permanente desde 2018.

Os dados ilustrados concretizam esse desacordo no planejamento entre as Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Saúde, o fato delas não conseguirem estabelecer uma coordenação integrada faz com que haja documentos divergentes e isso prejudica a efetivação das ações, tornando-as, além de ineficientes, ineficazes.

Os recursos dispostos que não foram liquidados não se estruturam apenas como números soltos, são recursos que deixaram de chegar ao atendimento básico e especializado no ano em que foram planejados, e isto está, diretamente, ligado ao bem-estar social da população osasquense.

Através desta pesquisa, é possível vislumbrar que medidas precisam ser tomadas para que os recursos sejam mais bem

aproveitados e isto só poderá ser feito quando o planejamento estiver de fato implementado e as pastas conseguirem entender seu papel na produção e na gestão dos recursos disponíveis.

Referências Bibliográficas

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86 DE 17 DE MARÇO DE 2015. ALTERA OS ARTS. 165, 166 E 198 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUE ESPECIFICA. DISPONÍVEL EM <[HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/CONSTITUICAO/EMENDAS/EMC/EMC86.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)

#:~:TEXT=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2086%2C%

20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&TEXT=ALTERA%20

OS%20ARTS.,DO%20C2%A7%203%C2%BA%20DO%20ART.>

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. 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. DISPONÍVEL EM

<[HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/CONSTITUICAO/EMENDAS/EMC/EMC95.HTM #ART3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#art3)>

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO 2021. BRASÍLIA, DF. EDIÇÃO 2021 (7AVERSÃO). DISPONÍVEL EM:

[HTTPS://WWW1.SIOP.PLANEJAMENTO.GOV.BR/MTO/LIB/EXE/FETCH.PHP/MTO2021:MTO2021-VERSAO7.PDF](https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao7.pdf)

FUNCIA, F.R. PARÂMETROS DE REFERÊNCIAS PARA A ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. IN: REVISTA DOMINGUEIRA DA SAÚDE GILSON CARVALOS Nº23- AGOSTO DE 2018. DISPONÍVEL EM:

[HTTP://IDISA.ORG.BR/DOMINGUEIRA/DOMINGUEIRA-N-23-AGOSTO-2018?LANG=PT](http://idisa.org.br/ Domingueira/Domingueira-N-23-Agosto-2018?lang=pt)

NASCIMENTO, I.C.R. PLANO PLURIANUAL COM DENSIDADE MACROESTRATÉGICA NA GESTÃO MUNICIPAL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA DE OSASCO (2018-2021). OSASCO, SP. 2017.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.839/2017, 20 DE OUTUBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2018, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.851/2017, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL 2018-2020, ORGANIZADO PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.866/2017, 27 DE DEZEMBRO DE 2017. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2018, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.905/2018, 24 DE AGOSTO DE 2018. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2019, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.940/2019, 18 DE JANEIRO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2019, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 4.984/2019, 17 DE JULHO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA PARA 2020, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

OSASCO. LEI MUNICIPAL 5.046/2019, 27 DE DEZEMBRO DE 2019. DISPÕE SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2020, ORGANIZADA PELA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.