

**Relatório do II Seminário Internacional
de Custos Governança e Auditoria no
Serviço Público. Um Sistema de
Governança para o Brasil. O que não se
mede não se gerencia**

Brasília/DF

2018



Realização

Universidade de Brasília - UnB

Confederação Nacional dos Municípios - CNM

Comissão Organizadora do Evento

Profa. Dra. Magda de Lima Lúcio

Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Relatoria

Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins

Cecília Aguiar Silva Palau

Profa. Ma. Lara Silva Laranja

Profa. Ma. Lorena Almeida Campos

Luiza Raad

Profa. Dra. Renata Callaça Gadioli dos Santos

Profa. Dra. Rosane Maria Pio da Silva

Equipe de Apoio

Adriano Seabra

Alinie Rocha Mendes

Clerismar Aparecido Longo

Walter Pacheco



LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Mesa de Abertura	11
Imagem 2 – Mesa de Abertura	11
Imagem 3 - Assinatura do Acordo de Cooperação entre UnB e CNM	12
Imagem 4 – Assinatura do Termo de Cooperação entre UnB e CNS	12
Imagem 5 – Denise Messias, Projeto UniverCidades	13
Imagem 6 – Mesa 1	14
Imagem 7 - Paulo Costa, Prefeito do Município de Blumenau/SC	15
Imagem 8 - Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)	16
Imagem 9 – Magda de Lima Lúcio, Professora da UnB.....	18
Imagem 10 - Débora Virgínia Macedo Arôxa, Diretora do Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.....	19
Imagem 11 - Érika Melissa Oliveira França Nassar, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG).....	23
Imagem 12 - Marilson Dantas, professor da Universidade de Brasília	25
Imagem 13 - Gustavo Cezário, Diretor Executivo da Confederação Nacional de Municípios (CNM)	26
Imagem 14 - Augusto Nardes, Ministro do Tribunal de Contas da União	28
Imagem 15 - Adriano Augusto de Souza, Assessor Especial de Governança da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República	29
Imagem 16 - Einstein Almeida Ferreira Paniago, representante do Município de Aparecida de Goiânia/GO	31
Imagem 17 - Petrônio Pires de Paula, representante do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO)	32
Imagem 18 - Paulo Henrique, prefeito de Maragogi/AL	33
Imagem 19 - Francisco Couto, representante da Prefeitura do Município de Marechal Deodoro/AL	34



Imagem 20 - Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do Conselho Nacional de Saúde	38
Imagem 21 - Alexandre Gomide Lemos, da Controladoria Geral da União (CGU)	40
Imagem 22 - Helena Shimizu, especialista em saúde, Decana de Pós-Graduação e Pesquisa (UnB).....	41
Imagem 23 – Mesa 4	42
Imagem 24 - Onésimo Stafuzza, representante do Observatório Social do Brasil	43
Imagem 25 - Jovita Rosa, diretora do Instituto de Fiscalização e Controle.....	45
Imagem 26 - Paulo Henrique Vargas, do Município de Maragogi/AL.....	46
Imagem 27 - Augusto Braun, membro da CNM.....	47
Imagem 28 - Eduardo Stranz, Consultor da CNM	49
Imagem 29 – Mesa 5	53
Imagem 30 - Bernardo Torres, consultor de dirigente VIGOV – Vice presidência de Governo da Caixa Econômica Federal (CEF)	55
Imagem 31 - Jairo Chagas, representante do Banco do Brasil (BB)	57
Imagem 32 - Leopoldo Muraro, Advocacia Geral da União (AGU), Procurador-Chefe do CNPq	59



II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público

27 e 28/9/18
Sede da CNM
Brasília/DF



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
METODOLOGIA	6
DESENVOLVIMENTO	6
Mesa de Abertura	6
Mesa 1: Ações interfederativas, gestão pública e controle	13
Mesa 2: Experiências de implantação do Sistema de Gestão e Governança Baseado em Custos - um modelo para o Brasil	27
Mesa 3 - Governança municipal em saúde em busca das melhores práticas.....	37
Mesa 4 - Governança pública e sociedade civil	41
Mesa 5 - Governança municipal, inovação e o papel dos agentes financeiros - desafios e perspectivas	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O EVENTO	62
ANEXOS – IMAGENS	64



APRESENTAÇÃO

Entre os dias 27 e 28 de setembro de 2018, foi realizado, nas dependências da Confederação Nacional dos Municípios - CNM, o ***"II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público. Um Sistema de Governança para o Brasil. O que não se mede não se gerencia"***, evento organizado pela Universidade de Brasília - UnB e a CNM. O Seminário, que contou com a presença de autoridades de vários órgãos públicos, teve como objetivo demonstrar e refletir acerca de atividades relacionadas à implantação do Sistema de Gestão e Governança Baseados em Custos. Além das discussões teóricas sobre gestão e governança, o evento contou com um ato simbólico em que a CNM e a Fundação Universidade de Brasília - FUB assinaram acordo de cooperação técnico e científico, que tem como fito o desenvolvimento das atividades relacionadas ao Sistema de Governança para o Brasil baseados em custos. Os principais atores discutiram ações interfederativas, o fomento municipal e as inovações no campo de Gestão e Governança Pública, Custos e Controle Social.

METODOLOGIA

O Seminário foi composto por 1 mesa de abertura e 5 mesas-redondas com temáticas pré-definidas e questões norteadoras para discussão.

DESENVOLVIMENTO

Mesa de Abertura

O Seminário teve início às 09 horas do dia 27 de setembro/2018, com uma mesa de abertura que contou com a presença de Gustavo Cezário, Diretor Executivo da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que ressaltou a necessidade de reforço,



cada vez maior, nas parcerias na construção do conhecimento aplicado; Helena Shimizu, Decana de Pós-Graduação e Pesquisa em representação à Reitora da Universidade de Brasília (UnB), a qual, em nome da UnB, confirmou seu apoio em pesquisas para ressignificar a elaboração das práticas e dos processos de governança municipal; José Marcelo Castro de Carvalho, Secretário Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), que destacou o desafio da implantação do Portal da Transparência. Pontuou que o portal teve dois enfrentamentos: dos servidores que teriam seus dados financeiros expostos na internet e a resistência à Lei de acesso à informação. Ressaltou também um dos nossos grandes desafios atuais, qual seja: o Decreto 9003/2017, com a discussão e definição de governança, que envolve Capacidade de respostas, confiabilidade de informações, responsabilidade da prestação de contas. Para ele, todos esses itens demonstram que a administração precisa evoluir, se reinventar; Antonio Leonel, Secretário Federal de Controle Interno da CGU, declarou que estamos não somente na paralisia com o excesso da normatização, mas também com uma insegurança jurídica. Explica, ainda, que cada município tem que lidar com 35 ministérios repassadores de recursos, e tal situação, ao mesmo tempo em que dificulta a gestão, favorece o desvio de recursos financeiros. Para solucionar a questão sugere que se desloque o foco, que está no procedimento, para o resultado, e que estes contenham princípios acordados coletivamente. Ressalta, também, a necessidade de alteração do valor do limite de dispensa de licitação, bem como a importância da auditoria fazer parte da gestão pública, trocando o pensamento centralizado no custo X benefício para o de custo X oportunidade; Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Afirmou ser necessária a integração entre diversos atores que buscam e tem como objetivo único uma melhoria da gestão pública em nosso país. Ressaltou, ainda, que o controle externo moderno e atual muda de posição e foco e passa a atuar emitindo alertas aos gestores para que possam evitar erros procedimentais e fazer ajustes necessários. Expôs a palavra de ordem para que os processos de gestão nos municípios possam ocorrer bem: DIÁLOGO e INTEGRAÇÃO; Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do Conselho Nacional de Saúde (CNS), agradeceu o compartilhamento do conhecimento dos integrantes da mesa na busca por melhor servir ao público e da inserção da participação da sociedade na gestão dos serviços públicos



brasileiros. Tal fato foi possível com a reforma da estrutura brasileira do Estado, na Constituição de 1988, que trouxe a possibilidade da sociedade participar da tomada de decisão, garantindo o controle social. Um avanço civilizacional em um estado de histórico escravocrata, patrimonialista, oligárquico, que enfrenta essa cultura histórica com o controle social. Temos, então, um encontro da expressão da soberania popular posta na eleição dos prefeitos e da participação da população na tomada de decisão. Nesse caso, a governança é instrumento para alcançar nossos interesses e objetivos públicos; Antonio Gil Padilha Bernardes Silveira, Diretor Executivo de Saneamento e Infraestrutura e Negócios com o Governo (CAIXA). Enfatizou que a temática do evento faz parte do dia a dia da Caixa, pois ela é mandatária da grande maioria das transferências de recursos públicos e do orçamento geral da União. Muitos municípios reclamam do excesso de burocracia e normatização e a dificuldade nos processos de licitação. Muitos municípios possuem um processo de governança para a tomada de decisão instalada e, por isso mesmo, sua eficiência é maior. Porém, o impor da Lei da Normatização parametriza os municípios por baixo: aqueles que possuem governança para a tomada de decisões precisam se submeter aos mesmos procedimentos daqueles que não possuem, quando o remédio deveria ser elevar a governança dos municípios que não a possuem ou que a possuem com precariedade; Amaury Lelis Dal Fabbro, representante do Banco do Brasil, destacou que o objetivo principal do Banco do Brasil no evento foi o de debater sistema de governança e apresentar um software de aplicação nos municípios brasileiros, disponibilizando soluções, serviços, produtos e assessoria aos gestores públicos, para que eles possam executar melhor suas gestões financeiras, orçamentárias e patrimoniais com transparência e controle social das políticas públicas. O Banco do Brasil já leva aos municípios, por exemplo, o Integra, onde o Banco consolida em um sistema único as informações necessárias para a gestão pública, tais como: IDH, repasses de recursos da saúde, educação e outros. O BB possui também uma linha de crédito chamada de Eficiência Municipal e um sistema de prestação de contas, ainda em fase de teste; Ivan Lelis Bonilha, Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), explicou que o cenário institucional atual do país impõe para o setor de controle duas situações: a primeira é a constatação de que a Emenda 19/98, que impôs critérios de eficiência para o setor público, deu responsabilidade ao controle externo de executar a função de aferir a eficiência dos gestores e dos atos de gestão. Isso nos obriga a buscar



com entidades não somente trocas e inovações de instrumentos, mas também de técnicas. Outro ponto de destaque é que não há quem não esteja convencido de que teremos reformas no próximo ano (2019). Haverá mudanças no nosso arcabouço constitucional. Nesse sentido, temos necessidade urgente de lapidar conceitos para estarmos prontos para o debate legislativo, que virá certamente. Estamos consolidando relações com instituições que possam nos ajudar na edificação correta e concreta do controle externo; Einstein Almeida Ferreira Paniago, representante do Município de Aparecida de Goiânia/GO, parabenizou os quadros técnicos da Universidade de Brasília e informou que, diante de uma insegurança de concepções sobre governança, o trabalho que a UnB vem desenvolvendo a coloca em destaque e liderança; Magda de Lima Lúcio, Professora do Departamento de Gestão de Políticas da UnB, afirmou que a UnB já é referência no regime jurídico de inovação. Uma inovação tecnológica que possui toda uma estrutura teórico-metodológica desenvolvida em programas de pós-graduação da Instituição, abordando o tema governança e gestão pública para o desenvolvimento. A Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da UnB trabalha em sinergia com todos os departamentos que a ela compõem. O Departamento de Gestão de Políticas Públicas, que tem 10 anos de existência, traz consigo a consciência de que o setor público precisa de um conhecimento especializado desenvolvido por pesquisadores. Estamos possivelmente diante de uma primeira tecnologia de alcance nacional proveniente das ciências sociais aplicadas. Temos aqui um espaço de debate que nos possibilitará a construção de conhecimentos. Nosso grupo de pesquisa acredita que articulação, coordenação e integração sejam os grandes elementos para o futuro desse país. Todas as falas colocaram em pauta o desejo de aliança dos órgãos de controle com as prefeituras, universidades e a Confederação, em um grande espaço dialógico. A UnB fala como especialistas em gestão, mas também como pesquisadores. Estamos em um período de grande enfrentamento de desigualdades persistentes, assimetrias e dificuldades. Não precisamos mais de normatizações, mas de espaços de diálogos, oportunizados pela Lei da Mediação na Administração Pública, com a lei que orienta a prestação de serviços e, até mesmo, o decreto da governança e tantos outros. Para que esse ambiente normativo possa servir, de fato, ao povo brasileiro, nós nos colocamos diante do desafio do diálogo. Deixamos aqui a nossa mensagem: a Universidade como ponta de lança para a sociedade civil,



como espaço de reflexão, de criação, como espaço do novo, como espaço de alternativas para o desenvolvimento nacional.



Imagem 1 – Mesa de Abertura



Imagem 2 – Mesa de Abertura



Após a mesa de abertura, ocorreu a Solenidade de Assinatura de dois Acordos de Cooperação: o primeiro entre a Fundação Universidade de Brasília e a Confederação Nacional dos Municípios, firmado por Helena Shimizu e Gustavo Cezário; o segundo, entre a Fundação Universidade de Brasília e o Conselho Nacional de Saúde, firmado entre Helena Shimizu e Ronald Ferreira dos Santos. Os termos têm por objetivo o desenvolvimento de ações de cooperação técnica e científica, intercâmbio de conhecimento, informações e experiências, visando a formação, o aperfeiçoamento, a especialização e a capacitação técnica, bem como o desenvolvimento institucional,

mediante implementações de sistemas, ações, programas, projetos e atividades complementares de interesse comum.

Imagem 3 - Assinatura do Acordo de Cooperação entre UnB e CNM



Imagem 4 – Assinatura do Termo de Cooperação entre UnB e CNS



Em seguida, houve o lançamento do Catálogo de Parcerias entre Centros de Ensino e Pesquisa e Municípios - 2018, que contou com a presença de Fernando Filgueiras, Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e Denise Messias - Coordenadora do Projeto UniverCidades da CNM. O catálogo é uma das ações do projeto UniverCidades, plataforma para o desenvolvimento e governança municipal, executado pela CNM com o apoio financeiro da União Europeia.

Imagem 5 – Denise Messias, Projeto UniverCidades



Mesa 1: Ações interfederativas, gestão pública e controle

A Mesa 1, que teve como tema "Ações interfederativas, gestão pública e controle", foi composta por Paulo Costa (Coordenador da mesa), Prefeito do Município de Blumenau/SC, membro da CNM; Magda de Lima Lúcio (Debatedora), professora da Universidade de Brasília; Érika Melissa Oliveira França Nassar, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência



da República (SAG); Débora Virgínia Macedo Arôxa, Diretora do Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); e Bruno Ariel Rezzoagli, Professor da Universidad Nacional del Litoral - Argentina e Coordenador Geral da Agência Anticorrupção da província de Santa Fé – Argentina.

Imagem 6 – Mesa 1



Paulo Costa, após saudar os participantes, realizou a leitura da questão norteadora: "São inúmeros os desafios de se realizar a transposição da contabilidade financeira para a contabilidade gerencial. Essa mudança será instrumento da melhoria da qualidade das informações para a sociedade e para os tomadores de decisão. Como a atuação da sua instituição tem contribuído para transposição de tal desafio?". Em seguida, explicou a dinâmica da mesa, em que cada palestrante teve sete minutos de apresentação, seguido de breve intervenção da debatedora de até um minuto, além de dois minutos para a réplica do convidado.

Imagem 7 - Paulo Costa, Prefeito do Município de Blumenau/SC



Professor Bruno Ariel Rezzoagli fez sua apresentação via web conferência. Em sua apresentação, ressaltou a importância do seminário e do debate do tema para o país e para a região. Demonstrou interesse na composição de grupo de investigação entre as Universidades, na transferência de tecnologia internacional, destacando o papel da comunicação com os professores da Universidade de Brasília para a implementação do sistema de informação de custos e gestão aplicada ao setor público e da criação do repositório de informação de custos aplicado à gestão pública. Considera importante o sistema para qualquer instituição pública, na criação de melhores ferramentas, para a avaliação da gestão e para a tomada de decisões. Trouxe o contexto do processo de reforma de Estado ocorrido na década de 1990, denominado Consenso de Washington, da implementação de instrumentos e medidas oriundas deste pacote, procedido na discussão do desenvolvimento sustentável e do debate sobre a qualidade das instituições, do acesso por parte dos cidadãos ao serviço público, e da ética na transparência da função pública. Discorreu sobre o rompimento do paradigma da governança que se deu no início do século XXI, em que se percebeu que a resolução dos problemas coletivos se faz de forma compartilhada, através da atuação de atores



estatais, do setor privado e da sociedade civil, que tomam um protagonismo importante em um novo processo diretivo da sociedade, na definição de objetivos estratégicos e da implementação de ações concretas para alcançar esses objetivos. A raiz do problema de governança tem a ver com transparência e acesso à informação pública governamental. Por isso, é preciso contar com um sistema de informação de custos aplicados ao setor público e de relatórios que promovam o monitoramento constante da sociedade a respeito da gestão pública e governamental. O sistema é fundamental para lograr uma melhor tomada de decisões e para começar, de uma vez por todas, a avaliação da política e das ações governamentais. Este é um grande desafio para a região e para a Argentina, que rompe com os meios de controle tradicionais, com o controle de caráter exclusivamente baseado na legalidade e em dados financeiros e que se relaciona com os desafios de realizar verdadeiras avaliações para verificar se os recursos empregados alcançam os resultados desejados. Sabe-se que os recursos são limitados e as necessidades ilimitadas. Por isso, o mérito de uma ferramenta que permite, de alguma forma, quantificar, avaliar e tomar as melhores decisões para decisão da continuidade ou da descontinuidade das políticas governamentais. O professor terminou sua fala destacando a importância e o interesse da discussão e do sistema para a província de Santa Fé, para a Argentina e para o combate à corrupção, promovido por sua agência, e para planos de governo melhores e mais transparentes.

Imagem 8 - Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)



II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público

27 e 28/9/18
Sede da CNM
Brasília/DF



Imagem 9 – Magda de Lima Lúcio, Professora da UnB



Em seguida, Débora Virgínia Macedo Arôxa iniciou sua apresentação, afirmando que, quando se começa a refletir sobre as transferências voluntárias no âmbito municipal, dada as dificuldades de recursos que existem na maioria dos municípios do país, as transferências voluntárias passam a ser condição de investimento. Uma sistemática de acompanhamento em que se tem regras diferentes de um Ministério para o outro, dificulta imensamente a capacitação da equipe técnica, inclusive para fazer o trabalho de controle interno e para o fortalecimento do controle social. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Departamento de Transferências Voluntárias, vêm trabalhando para simplificar o modelo normativo, padronizar e instrumentos e entrar fortemente com ação de capacitação no país. Nos últimos três anos, houve a capacitação de 137 mil pessoas via EaD, através de parceiras como a CNM e a ENAP. Ressaltou que se precisa levar capacitação e técnica para as



equipes dos municípios, pois os municípios pequenos, abaixo de 20.000 habitantes, têm dificuldades estruturantes. Além da capacitação, precisa de um guia de orientação de como melhorar a gestão. O Governo Federal tem papel fundamental nesse sentido, tanto de fomento de uma plataforma única como da construção de uma ferramenta para que possa acessar aquele ambiente e ter acesso à capacitação. Hoje, qualquer cidadão, não sendo necessário ser servidor público, pode fazer curso sobre a operacionalização, o normativo e as ferramentas do SICONV. A ferramenta permite que o gestor tenha condição de escolha. Pode escolher sobre a estrutura de equipe, pode ter dados efetivos sobre a operacionalização de suas transferências. Outra ferramenta importante é o SICONV Fiscalização, para que o próprio fiscal do município suba no sistema as fotos da operacionalização dos instrumentos. O fiscal do Ministério e da CAIXA podem subir os documentos. A vantagem é que o dado já está disponível no acesso livre, tanto nos órgãos de controle como na defesa do próprio gestor. Não é necessário recorrer à lei de acesso à informação para uma informação que já é feita com transparência ativa, ferramenta criada a partir das falas oriundas da marcha dos prefeitos. Sobre a operação de área, relatou que o Ministério, juntamente como a CNM e o Ministério Público, estão com projeto piloto no Paraná para integração do SICONV com o ComprasNet para acompanhar as compras de transferência voluntárias executadas em uma plataforma única, já que grande parte dos municípios não possui um sistema próprio. São sistemas, muitas vezes, feitos por empresas de contabilidade pequenas e que fecham. O município não tem equipe técnica capacitada. O Governo Federal entra com uma plataforma única, com capacitação estruturada e com ferramentas de gestão e como painel de indicadores. Informou que os dados já estão disponíveis para celular em um aplicativo chamado SICONV Conveniente, para que o prefeito e secretários tenham informação estruturada para a tomada de decisão. Com a entrada do novo módulo, os painéis ficam disponíveis para apoiar as decisões, reduzem o custo operacional de equipes de Município, de Ministérios, de órgãos de controle. Passa-se a fazer um controle em tempo real, enquanto o convênio ainda é vigente. Dá tranquilidade ao gestor para que enquanto está na gestão possa corrigir problemas e implementar soluções.

Imagem 10 - Débora Virgínia Macedo Arôxa, Diretora do Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público

27 e 28/9/18
Sede da CNM
Brasília/DF



A Professora Magda de Lima Lúcio trouxe a noção de gestão enquanto arranjo, tecnopoliticidade e solução de conflito. Assim, perguntou como o Ministério do Planejamento, além da desburocratização para a ação ser mais direta, tem trabalhado neste desafio, que é manter a qualidade da informação, da transparência, para que ela continue auditável, ao mesmo tempo em que os municípios enfrentam questões elementares, questões fundamentais para o desenvolvimento, como a melhoria da qualidade do serviço que é ofertado para a população?

Deborah respondeu que quando se fala que o maior problema das transferências voluntárias no país, trata-se claramente de um problema de falta de gestão. Quando se tem dados e documentos dentro do contexto de um país continental como o Brasil ainda tendo instrumentos de transferência que roda no papel, diferentemente do que ocorre no SICONV, até que se seja verificado, analisado e apontado questões de melhoria, tem-se um *delay* de anos. É importante que o gestor municipal, que tem uma equipe esforçada, mas com baixa qualificação, precisa de ferramentas que o auxiliam. Precisa de um framework, um método para capacitar a sua equipe. Por isso que o Ministério já está com um piloto de um modelo de excelência na gestão aplicado às transferências voluntárias, tendo total respeito à questão do pacto federativo, mas auxiliando um gestor para que ele saiba onde precisa atuar de forma simples. Complementou afirmando que



se precisa de uma regra, de uma ferramenta para ajudar a operacionalizar e uma ação de capacitação fortalecida para que tenha um diagnóstico do município para saber onde o gestor e sua equipe precisa atuar. Relatou que a ação da rede SICONV vem realizando reunião com diversos atores governamentais, como estados, municípios, ministérios públicos, dentre outros. O simples diálogo que está ocorrendo e a proposição das ações estão impactando diretamente na priorização de funcionalidades, em revisões normativas e numa mudança no modelo de negócio e no modelo de funcionamento das transferências voluntárias. São ações estruturantes. A proposta é transformar o SICONV em uma plataforma nacional de transferências, não só do Governo Federal, mas para que as transferências dos estados para os municípios também estejam nela, para que o gestor municipal tenha um painel que saiba como está essa informação, exportando, inclusive, para os seus sistemas de contabilidade próprio para que tenha uma plataforma com as informações disponíveis para ele. É toda uma ação de articulação, mas esses *inputs*, essas perspectivas, têm feito o ministério aprender sobre as necessidades e as prioridades que precisam ser dadas aos municípios brasileiros.

Érika Melissa Oliveira França Nassar pontuou que a Casa Civil tem trabalhado conjuntamente com o Ministério do Planejamento, a CGU e o Ministério da Fazenda, contando com o apoio do Tribunal de Contas da União, no Decreto nº 9. 203 e no Projeto de Lei nº 9.163, refletindo nos Municípios, que versam sobre uma política de Governança Pública. Esses normativos novos vêm trazer princípios de governança corporativa, juntamente com questões trabalhadas na Comissão de Governança Pública da OCDE, que a palestrante integrou uma reunião, e de questões apontadas pelo TCU junto à OCDE de necessidades para a Governança Pública brasileira, criando seis princípios que possuem o intuito de resgatar a confiança no cidadão, já que existe um cenário de desconfiança recíproca. O princípio nº 1 deste Guia versa sobre a capacidade de resposta, de aprender a discutir o valor público que está sendo agregado nas ações – a tomada de decisões orientada por evidências. A Casa Civil tem trabalhado em alguns guias para auxiliar os gestores na avaliação *ex-ante* de políticas públicas e avaliação de impactos regulatórios. O guia está disponível no site da Casa Civil. Abordando melhor a questão de impacto regulatório e as diretrizes que foram elaboradas pela Casa Civil e que foram submetidas ao Comitê Ministerial de Governança, formado por Casa Civil, Planejamento, Fazenda e CGU, visa com que o regulador pense nas consequências



administrativas, econômicas e sociais de cada uma das decisões. Coloca que os Tribunais de Contas também são reguladores, por meio das suas determinações e de suas recomendações. Isso foi provocado por meio da Lei nº 13.655, chamada Lei da Segurança Jurídica, responsabilidade de todos, para tomar decisões que tenham coerência, que fomentem o diálogo e que pensem nas consequências das suas decisões. Relatou a dificuldade de diálogo entre os diversos atores e ressaltou que é preciso relembrar que se trabalha com uma única fonte de recursos, e que não adianta trabalhar cada um para um lado. A ideia da lógica da governança é que cada instituição precisa olhar para o valor público que está agregando na sua missão pública, para não ter que replicar esforços, e racionalizar mais as decisões. A proposta dos Guias é divulgar melhor as boas práticas que estão em uso no Poder Executivo para facilitar a transparência para os Municípios.

Imagem 11 - Érika Melissa Oliveira França Nassar, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (SAG)



Magda de Lima Lúcio trouxe que há um levantamento bibliográfico em que se detectou que Governança não pode ser usada como conceito, tão pouco como categoria. É um termo em que cada um faz uso da maneira que lhe é peculiar. Nesse sentido, questionou como a Casa Civil, em particular a SAG, tem visto isso, uma vez que há uma forte incidência, em particular do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que a partir deste levantamento bibliográfico, a Governança Pública se distingue da Governança Corporativa, uma vez que esta é, muitas vezes, estruturada sob o paradigma financeiro, enquanto que aquela se baseia em um paradigma mais complexo, que é o serviço público em um país com a diversidade e o tamanho do Brasil. Como trabalhar, sob esse ponto de vista, uma vez que, muitas vezes, as soluções são artefactualizadas, ou seja, são construídas para aquele tipo de tomador de decisão, e muitas vezes em virtude do modelo federativo brasileiro, a União procura uniformizar como os estados tivessem as mesmas necessidades. Como a Casa Civil vem enfrentado o debate da Governança?



Citou a criação do *Public Intelligence*, devido a preocupação dos Governos utilizarem *Business Intelligence* para a tomada de decisões, o que pode acarretar em trazer um resultado não declarado como objetivo.

Érika Melissa Oliveira França Nassar respondeu que o termo governança não pode ter um conceito único. A proposta da Casa Civil é divulgar boas práticas sem que imponha e vincule uma instituição, ou o município. É necessário customizar e entender a missão pública e a realidade. Para o gestor público, é preciso mapear a necessidade pública com o projeto que está defendendo e se resguardar, conforme orientação da CGU, em relação à gestão de riscos. A capacidade de resposta está ligada à missão pública e é imprescindível encarar a necessidade de responder olhando para as dificuldades do gestor na época da tomada de decisão, levando em conta as condições que ele possui. Sobre o IBGC, Érika relatou que a Casa Civil pergunta sobre as métricas, os indicadores de governança que o TCU tem trabalhado sob. Para o Instituto, é muito difícil trabalhar com as métricas, uma vez que não são transparentes pois uma métrica pode afetar a confiança, a reputação. Fazendo um paralelo com a Governança Corporativa, ainda que vise lucro, atualmente visa mais que isso, visa a reputação e a confiança. Assim, a Governança Pública e a Governança Corporativa teriam esse lado em comum, o lado reputacional e da confiança, afirmando que há muito o que agregar com a experiência da governança corporativa.

O Professor Marilson Dantas defendeu que a reflexão deve partir tentando ver o caminho não de cima para baixo, mas de baixo para cima. É importante refletir os motivos do Seminário estar na CNM. Ele está se colocando de baixo para cima. É a sociedade tentando construir um caminho para responder a boa parte dessas discussões e está respondendo, construindo um processo de comunicação. A governança está se dando onde se imaginava ser o seu nascedouro, na pactuação e adesão. Os Municípios estão trazendo as competências para dentro do município. De maneira geral, tutelou-se o Município de cima para baixo. Quando o conhecimento vem de cima para baixo, retira-se a possibilidade do fomento e da construção dentro do Município. O grande usuário dessa governança é o gestor municipal. É preciso pensar como pode desconstruir, começando a pensar de baixo para cima, e ter um sistema de construção para o Brasil em que seja possível reconhecer a interdependência de União, Estados e Municípios, e, ao invés de entregar conhecimento de cima para baixo, desenvolver competências na

base. Uma nova visão de governo. Isso pressupõe um processo de comunicação e adesão.

Imagem 12 - Marilson Dantas, professor da Universidade de Brasília



Deborah respondeu, tratando da necessidade de rever o modelo de transferências voluntárias, como tem sido feito. Identificou-se uma situação: que o ambiente é complexo, plural, possui diversos atores que não estavam mapeados e tem necessidades específicas, de realidades distintas. Dentro deste contexto, não se trabalha com o modelo de governança corporativa, nem de governança pública na rede SICONV. Trabalha-se em um modelo de governança colaborativa. Desenha-se um modelo, testa-se, depois implementa-se a mudança de instrumento normativo, tudo estabelecido em processo de constante diálogo dentro da rede SICONV. Suscitou a criação de indicadores regionalizados. As políticas públicas estão dentro do município, por isso a necessidade de se trabalhar colaborativamente.

Em seguida, Gustavo Cezário tomou a palavra. Discorreu que parece haver um olhar do governo federal tentando entender se os municípios vão conseguir entregar. Ao mesmo tempo, falta um painel de risco, que é o olhar do prefeito, para ver se o governo vai conseguir entregar. A desconfiança é grande nas duas pontas. A CNM indica aos

prefeitos para não aderirem a nenhum programa do Governo Federal, pois não vai ser atualizado financeiramente. De todos os recursos que o Município recebe, apenas 1% vem de Transferência Voluntária. O painel de gestão de risco de baixo para cima é algo de interesse de discussão para a CNM. Não há uma percepção de se o Governo Federal está conseguindo entregar a política pública.

Imagem 13 - Gustavo Cezário, Diretor Executivo da Confederação Nacional de Municípios (CNM)



O Presidente da ATRICON colocou que a realidade é que os municípios brasileiros têm capacidade de investimento quase irrisória. A situação é pior para Municípios pequenos, onde os recursos são quase que exclusivamente oriundos do FPM. Tratou sobre a necessidade de revisão do pacto federativo.

Em seguida, Érika trouxe que a questão do pacto federativo é tão importante que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social considerou como agenda prioritária para a Casa Civil e o governo de Transição.

Débora concordou com a colocação de que é custoso receber os valores, mas entende que se deve entender os motivos. É custoso pois existem tipos diferentes, com normas diferentes e com plataformas diferentes. Tem que haver um técnico na equipe que precisa saber todas as regras, formas e estruturas, ainda com o risco de



responsabilização. Se não recebe o recurso federal, e fica no âmbito do estado, ainda existe a responsabilização. Assumir um cargo público é colocar seu CPF a prêmio sempre. Destacou a necessidade de mapear riscos por todas as óticas. Entender as dificuldades e as fragilidades com objetivo de criar capacidade institucional. É preciso simplificar, padronizar, criar critérios objetivos de priorização das políticas públicas. Criar conjuntamente a condição de na hora do contingenciamento estabelecer qual o critério de priorização. Não existe recursos, nem orçamentário nem financeiro, para executar todas as políticas públicas que precisam ser implementadas. Se isso é um fato, é preciso entrar com redução de custos da máquina pública, fortemente com automação, simplificar o modelo normativo com alternativas tecnológicas. O gestor municipal precisa de dados para decidir, mas as informações não estão disponíveis para ele. Montou-se o painel de indicadores sem contar com o olhar do gestor municipal.

Por fim, Paulo Costa destacou que os Tribunais de Contas atuam mais como um “cão de guarda” do que como um “cão guia”. Destacou a necessidade de padronização em relação à interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal entre os Tribunais de Contas. Reiterou a dificuldade de implementar políticas públicas do ponto de vista financeiro e orçamentário no Município. Por muitas vezes, não se consegue executar a política pública não por falta de gestão, mas por falta de recurso.

Mesa 2: Experiências de implantação do Sistema de Gestão e Governança Baseado em Custos - um modelo para o Brasil

A Mesa 2, que teve como tema "Experiências de Implantação do Sistema de Gestão e Governança Baseado em Custos - Um Modelo para o Brasil", foi composta por Marilson Dantas (Debatedor), Professor da Universidade de Brasília; Paulo Henrique Vargas (Debatedor), representante do Município de Maragogi/AL; Augusto Nardes, Ministro do Tribunal de Contas da União; Einstein Almeida Ferreira Paniago, representante do Município de Aparecida de Goiânia/GO; Petrônio Pires de Paula, representante do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO); Francisco Couto, representante da Prefeitura do Município de Marechal Deodoro/AL; Adriano Augusto de Souza, Assessor Especial de Governança da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República.

Augusto Nardes citou que, dentro do TCU, a governança já é um tema consolidado, e que agora a meta é expandi-la para o executivo. Ele classificou o momento atual como um momento de crise, de “desgovernança”, e destacou que há falta de capacidade e competência para ouvir o TCU, além da falta de recursos e do *déficit* na previdência. Ele traz indicadores dos municípios e dos estados brasileiros para exemplificar a dificuldade de se formar um pacto de governança. Aponta ainda que a política é feita numa forma de varejo, muito ligada a partidos políticos, o que leva a uma irresponsabilidade sem avaliação de riscos.

Imagem 14 - Augusto Nardes, Ministro do Tribunal de Contas da União



Apontou a governança como uma forma de prevenção dos problemas da administração pública, além de uma transformação dentro do Estado no sentido de criar um protagonismo. Citou o curso de governança para a alta administração do judiciário, abordando temas como planejamento estratégico, monitoração e avaliação constantes e com credibilidade (avaliação de risco). Finalizou afirmando que o TCU abraçou o tema da governança.

Adriano Augusto de Souza fez a explanação, citando algumas ações que o governo federal executou. Destacou a necessidade de organizar-se com uma estrutura de liderança, estratégia e controle, além das diretrizes avaliação, direcionamento e monitoramento. Disse que isso não seria um processo novo, mas que iria apenas assegurar os objetivos já conhecidos hoje. Defendeu que o público precisa praticar a boa governança, pois implica em estar defendendo os interesses da sociedade.

Imagem 15 - Adriano Augusto de Souza, Assessor Especial de Governança da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República



Apontou que uma equipe de auditoria foi a campo fiscalizar um município, mas que encontrou uma gestão com altos custos, algo que uma equipe de governança seria capaz de melhorar. Diz que, da forma em que se encontra a administração pública, o Custo Brasil se torna muito alto. Enfatizou a necessidade de uma reestruturação, e destacou que o Brasil já participa de acordos nesse sentido, mas precisa, de fato, atingi-los, e para isso precisa de uma maior organização. Citou um decreto, que veio para trazer estruturação mas, para isso, precisa de colaboração, todos devem estar sincronizados para atingir os mesmos objetivos.

Além disso, ele mostrou o modelo de hoje da Casa Civil (disponível no site), e disse que, antes dos resultados, é preciso entender os processos e as estruturas. A atividade meio deve ser avaliada, defendeu que é preciso monitorar o trabalho para que tudo funcione e que, para isso, é preciso que as estruturas de ação dos órgãos sejam semelhantes. Defendeu também que a contabilidade financeira deve dar informações para a contabilidade geral.

O debatedor comentou que o município é a base de tudo, o “chão de fábrica”. Diz que o trabalho de normatização é feito, mas quando chega no município não há

parâmetro para medir as ações feitas. Há, portanto, um excesso de leis sem aplicabilidade, e que algumas questões práticas e corriqueiras não são levadas em conta na hora de formular as normas. Há, dessa forma, uma necessidade de rever os conceitos, o que depende, entre outros fatores, de uma questão tecnológica.

Augusto completou dizendo que cada unidade e ministério deve ter seu próprio comitê interno de governança e desburocratização. Disse que foram já idealizadas 288 ações nesse sentido, mas nenhuma delas foi efetiva, o que reforça a ideia de que há um excesso de leis. Para ele, é preciso desburocratizar para facilitar os serviços para o empresário e para o cidadão.

Luís Afonso citou os cursos do TCU em parceria com ministérios, e destaca que governança não pode ser reduzida apenas a controle, pois precisa também de resultados. Defende a tese de que por meio da melhoria da governança é que as outras políticas públicas passam a melhorar. Apontou que o governo federal fez uma política de governança pública, e deu o exemplo do questionário de autoavaliação.

O Prof. Marilson argumentou que é preciso mais políticas com adeptos. O modo de colaborar com a política é justamente oferecer um instrumento: oferecer a resposta por meio do “autoconhecimento” dos órgãos. Diz que está sendo feito pela Universidade um início da construção de uma mudança de estrutura. O sistema de governança é um caminho, mas ainda há desafios. É preciso entender o conceito e também poder se comparar com alguém. Citou, nesse ponto, o Custo-Comparação, a sociedade precisa entender que também está incluída no processo. Finalizou a explanação, enfatizando que esses são os primeiros passos para a governança.

Einstein expôs que em Aparecida de Goiânia começaram a fazer avaliação de custos com a assessoria da UnB e, com isso, começaram a fazer comparações dos gastos com base nos produtos entregues. Classificou esse trabalho como uma espécie de centro de custos, trabalhando por unidade administrativa. Defendeu que uma listagem do porquê das diferenças de custos precisa ser feita, tanto para verificar o que são realmente boas práticas, quanto diferenciar a análise de custos de acordo com as especificidades de cada instituição.

Imagem 16 - Einstein Almeida Ferreira Paniago, representante do Município de Aparecida de Goiânia/GO



Comentou sobre o receio de que as regras sejam feitas apenas de cima para baixo, pois, nesse caso, seriam feitas por quem não vive a prática da gestão. Trouxe uma reflexão sobre os dados e disse que o déficit nos indicadores sociais é muito grande, há uma distorção entre arrecadação e renda per capita. Os índices de Aparecida de Goiânia, no geral, são bons, pois lá há polos industriais em funcionamento. Terminou comentando da esperança de que a governança auxilie, e afirmou que estão parcerizando para uma solução definitiva.

Petrônio, do TCM-GO, disse que vai receber um repositório para receber os dados da governança, e destacou que uma das formas de governança é o controle. Defendeu que a governança municipal deve ser feita a partir de um sistema de custos, o qual os municípios devem utilizar, para ajudar o gestor a eliminar o desperdício do dinheiro público. A partir daí, será possível ter uma comparabilidade dos dados, e portanto pode se tomar ações preliminares e se chegar na efetividade dos gastos públicos. Falou também da importância da contabilidade para esse processo de tomada de decisões públicas e elogiou o projeto da UnB, dizendo que é ousado e que vai ser capaz de medir a governança.



Imagem 17 - Petrônio Pires de Paula, representante do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO)



Paulo Henrique, prefeito de Maragogi/AL, começou dizendo que é preciso parar para verificar o que já está posto no decreto de governança do governo federal, mas pontua que ainda precisa de aprimoramentos. Além disso, disse que os parâmetros de custo devem ser um todo, com todos os detalhes, e defendeu a sincronização das ferramentas.

Imagem 18 - Paulo Henrique, prefeito de Maragogi/AL



O professor Marilson afirmou que governança é algo em construção. A Universidade aprende e é uma parceira de colaboração. Mas é importante ousar e estabelecer alguns padrões, reconhecendo o que se faz. A contabilidade é uma ciência complexa que se utiliza de modelos simples. Acredita que se possa trazer um pouco da simplicidade da Contabilidade, não sendo simplório, mas sendo simples da mesma forma que a plataforma Google. Uma plataforma simples, mas complexa e robusta para seus idealizadores.

Foi dada a palavra a Francisco Couto e o professor Amaro para trazer a experiência de Marechal Deodoro/AL. Francisco Couto colocou que, como indica o Ministro Nardes, os Municípios vão entrar em colapso. Como consultor, é preciso mostrar ferramentas e resultados para que o gestor possa sair da situação de escassez de recurso. O desafio junto ao município é o convencimento da auto-gestão. É convencer os gestores e os secretários que esta ferramenta vai mostrar resultados que torna capaz fazer uma gestão de responsabilidade para a população do município. No primeiro momento, foi solicitado à contabilidade do município, o fechamento dos empenhos liquidados do mês de janeiro. Os dados foram repassados ao professor Marilson, que alimentou o sistema, e que já mostrou um resultado. É um desafio grande da

contabilidade financeira que são os sistemas que não estão preparados para a importação dos dados para que este sistema possa dar um resultado melhor aos prefeitos. Teve muitos dados que deixaram de serem preenchidos na hora da importação, até por falha do sistema de contabilidade. Este Sistema vai fazer com que o município mude a questão das informações de qualidade da contabilidade, até para que o prefeito tenha um resultado. Essa é uma ferramenta que se o consultor não estiver muito preparado, se não fizer a implementação correta, vai passar a informação errada para o gestor e vai piorar a sua situação. A importação de dados no sistema foi capaz de identificar a falta de informação de dois órgãos, que foram solicitadas informações. No mês de fevereiro, estes dados já estavam constantes no sistema e permitiu mostrar mais resultados, mostrando o panorama das escolas, permitindo organizar a gestão de cada unidade. O consultor relatou a dificuldade que encontrou para o levantamento dos dados com as empresas de contabilidade. Por fim, comentou que, com o sistema, o prefeito poderá mostrar à população do município que os recursos e a gestão servem para melhorar a sua qualidade de vida.

Imagem 19 - Francisco Couto, representante da Prefeitura do Município de Marechal Deodoro/AL





Paulo Henrique comentou que uma característica comum aos municípios é a vontade que se tem do funcionário de reter a informação para si, para que ninguém possa usufruir de seu espaço. Precisa criar uma cultura que mostre que quanto mais transparência, melhor a gestão e os resultados para o administrador. O pensamento da governança é fazer com que os projetos de médio e longo prazo sejam expostos de uma maneira muito clara, com a métrica e os resultados aos munícipes de uma forma clara e rápida. Em um processo simples do sistema, consegue demonstrar a defesa que o gestor da pasta tem em não querer atualizar administrativamente algum quesito que está extrapolando as questões administrativas. O questionamento feito é sobre o papel que a prefeitura vai assumir em relação ao sistema, como é a formação da academia com o setor.

O professor Marilson explicou que a sua visão de governança é que cada prefeito tenha apoio para exigir um modelo de gestão e tomada de decisões adequadas. A premissa é que se o gestor já soubesse a solução para o problema, já o teria resolvido. Precisa encontrar suporte na universidade, nos consultores, nos Tribunais de Contas, nas escolas de governo etc. Tem-se que transformar a governança em uma ação de dia a dia de suporte à gestão. A UnB desenvolveu um *know-how* de governança que licencia hoje para a comunidade: consultores, empresas de treinamento, para os Tribunais de Contas, para as Escolas de Governo. A ideia é que na hora em que o prefeito precisar de uma informação, tenha sempre alguém que possa ajudar. Por isso, que a Universidade, juntamente com estes atores, se propõe a disseminar o conceito de governança e dar suporte. É importante colocar que, por trás disso, o sistema tenta colocar uma base conceitual.

Em seguida, a Professora Magda Magda de Lima Lúcio complementou que a proposta é fortalecer e preparar o que já existe no município. Não é criar uma outra estrutura ou algo que fosse concorrencial. É exatamente fortalecer uma estrutura que já existe e dar a ela substrato e capacidade para que ela coopere muito mais. Dentro dos municípios, já existem consultores, algumas pequenas firmas que já aportam esse tipo de suporte ao prefeito. São pessoas que o prefeito já tem um relacionamento e que confia. Foi feita uma longa pesquisa nos municípios, identificando como os municípios já se comporta e se organiza. A partir disso, foi criado um modelo em que daria ao menor município, ao maior, ao estado, a um poder, a capacidade de olhar para si mesmo

e ter um espelho que reflita quem ele é. Não um espelho do que se gostaria que fosse. Não se transforma nem se muda o que não se conhece. O feedback positivo dos municípios e do controle externo mostra uma mudança na prática. O propósito é fortalecer relações que já existe e criar relações que ainda não são consolidadas, como a relação de algumas prefeituras como os Tribunais de Contas. Baseado nos conceitos de articulação, cooperação e integração, o sistema não vai substituir. Vai reconhecer o terreno e construir com a característica do lugar. Quer preservar a identidade e a trajetória do município.

Gustavo Cezário apontou que a grande vantagem do sistema é que ele não vem competir com o sistema de contabilidade. Ele se integra com o sistema de contabilidade. Isso foi um aprendizado da CNM ao longo de dez anos, passando a apostar em sistemas de informação ao invés de sistemas de gestão. Governança, para a CNM, tem significado capacidade estatal, ou municipal, para satisfazer necessidades. Integrar sistemas é um desafio; é um momento para a CNM entender o conceito de governança e, nas conclusões, entender o que foi possível. São essas contribuições que começam a ter a contribuição da universidade para sistematizar, montar um bom material e começar a disseminar a rede de municípios de governança.

Paulo Costa afirmou que a governança é fundamental. Tem que organizar e qualificar a gestão, mas a governança tem que vir com a revisão do pacto federativo. Direcionou sua pergunta ao Einstein qual a visão ao implantar o sistema e como vêm o sistema como ferramenta que visa ajudar a racionalizar, otimizar a aplicação do recurso público no qualitativo e no quantitativo.

Einstein respondeu que se espera do sistema e da metodologia como um todo aprimorar a partir de uma melhor governança naturalmente a qualidade do gasto. É saber reproduzir as boas práticas e com isso fazer a melhor alocação do recurso para aumentar a eficácia das políticas públicas.

O professor Amaro explicou o seu modelo de negócios. É feita a capacitação de consultores que possam atuar em todas as áreas e é também capacitado na implantação do sistema. A forma de implantação é o consultor ir até a prefeitura para estar mais próximo do prefeito. O consultor capacita duas pessoas da área de contabilidade e duas pessoas da área de pagamento para que consigam manusear e operar com o sistema.

Depois que são capacitadas, o consultor fica apenas trabalhando no suporte das otimizações do sistema. Como há essa questão de nível e de custo comparável, vai haver uma demanda na prefeitura por otimização de outros processos que foram indicados na gestão do custo.

Mesa 3 - Governança municipal em saúde em busca das melhores práticas

A Mesa 3, denominada “Governança municipal em saúde em busca de melhores práticas” teve como questão norteadora: “O município tem um papel importante na articulação interfederativa e a legislação que institui o SUS reforça essa relevância. Como a identificação das melhores práticas pode se tornar um vetor de disseminação de oferta de serviços de saúde para a população em todo o território nacional?”.

A mesa foi composta por Marcelo André Barbosa da Rocha Chaves, Secretário de Controle Externo da Saúde do Tribunal de Contas da União (TCU); Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do Conselho Nacional de Saúde (CNS); Alexandre Gomide Lemos, da Controladoria Geral da União (CGU); e Helena Shimizu, especialista em saúde, Decana de Pós-Graduação e Pesquisa (UnB).

A Professora Magda começou as reflexões da mesa, abrindo as questões norteadoras sobre como pensar e garantir uma oferta e uma qualidade melhor, com soluções, ações, e principalmente articulação de atores e segmentos.

Marcelo da Rocha Chagas defendeu que se melhorar a governança dá pra fazer mais com os mesmos recursos. Marcelo defende 3 pilares/variáveis: custo, qualidade e acesso. Disse que no TCU conseguiram coletar dados para discutir os custos, e desenvolveram o sistema iGest saúde. Em sua visão, o ideal é que o gestor tenha ferramentas para controle e monitoração. O Guia de Governança e Gestão em Saúde seria, portanto, mais um instrumento de apoio para o gestor no dia a dia. Afirmou que os materiais estão disponíveis no site do TCU.

Denílson Magalhães indicou a necessidade de se melhorar a qualidade da gestão da saúde. Aponta os três aspectos fundamentais nesse campo: custo, qualidade e acesso. Afirmou que as políticas atualmente são verticalizadas e não vislumbram a realidade

local. O que é preciso é avaliar a situação vivida, e questionou como o controle externo conseguiria avaliar a realidade.

Marcelo da Rocha diz que busca ser o mais justo possível, além de identificar os custos e limites e levar em consideração vários fatores: quantidade, diferença regional, entre outros.

Ronald destacou que a assistência farmacêutica veio a ser incorporada pelo Estado muito recentemente, em 2003. Pontuou também que disputa de interesses acabam refletindo na solução, ou na não solução dos problemas, e portanto é preciso permitir que a necessidade social seja um dos auxiliares na tomada de decisão e de governança. É também uma missão política, encontrar as ferramentas técnicas mais avançadas para a tomada de decisão. A racionalidade no processo de governança deve estar vinculada não aos órgãos de controles, mas ao cidadão e à demanda pública. Os instrumentos, portanto, devem contribuir para que a realidade concreta tenha a maior aderência possível.

Imagem 20 - Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do Conselho Nacional de Saúde



Denílson defendeu a articulação entre União, estado e município, e deu como exemplo bem sucedido dessa cooperação as obras das UPA's. Ele acredita que a



população quer o imediatismo, mas, mesmo assim, uma avaliação e gestão de risco não pode deixar de ser feita. Disse também que não há com tirar a responsabilidade do Estado da política de gestão de saúde, e que o pacto federativo não define bem o que é responsabilidade de cada ente, dificultando assim o trabalho dos gestores. Defendeu que temos que ver a pessoa como um todo no planejamento específico da saúde. Fazendo um breve histórico, disse que saímos das pactuações e fomos para um pacto em 2006, mas não houve nenhuma avaliação da evolução efetiva na saúde.

Ronald destacou que o relatório de 2016 foi reprovado, o que classifica como uma não valorização da participação e da democracia não. Foram feitas então tentativas de apresentar soluções com elementos populares inseridos. Disse que há um conjunto de elementos no processo de gestão que é claro, assim como uma necessidade de aprimoramento. Defendeu que a CNS será a vocalizadora das demandas municipais.

Alexandre Gomilde lemos disse que há um paralelo entre os princípios do SUS e os princípios da Administração Pública. Ele apontou que é difícil continuar na escalada de aumento de recursos, então a saída é aumentar a eficiência. Trouxe apontamentos da CGU sobre fiscalização dos municípios, e através desse trabalho identificou a ausência de informação como causa raiz dos problemas de gestão. Ele questionou sobre como cobrar planejamento do gestor sem ter informações de custos para isso. Mencionou também o Programa Nacional de Gestão de Custos, que visa promover a gestão de custos, e dentro do SUS há uma ação denominada Apurasus. Concluiu reafirmando que acredita que a causa maior de dificuldade do gestor é a carência de informações.

Imagem 21 - Alexandre Gomide Lemos, da Controladoria Geral da União (CGU)



Professora Magda afirmou que o sistema da Universidade de Brasília foi desenvolvido justamente para dar ao gestor informações, trazer novas reflexões e assim contemplar a população que precisa ser atendida.

Denílson citou uma experiência municipal, onde foram aos municípios para apurar os custos e concluíram que a união custeia apenas 30% dos problemas federais, ficando o resto a cargo dos municípios. Citou também a municipalização do SUS, que transferiu as responsabilidades mas não transferiu o orçamento, gerando um déficit. A solução para isso seria cumprir o pacto federativo, ou seja, o recurso deve ser passado sem excesso de condições para o repasse. Ele afirmou que, segundo o pacto, o planejamento deve ser ascendente, mas a União descumpre, pois as políticas são verticalizadas. Afirmou, então, que os prefeitos querem fazer políticas públicas mas estão com as mãos atadas, e precisam, pelo sistema, ter planejamento integrado.

Helena Shimizu destacou que o município sozinho não consegue avançar na saúde. O pacto avançou na questão do planejamento regional, mas não foi o suficiente. Ela enfatizou a participação social no modelo representativo, e disse que isso dá conta de algumas demandas, mas a participação direta ainda é incipiente. Disse ainda que a racionalização e regionalização são importantes para suprir um vazio assistencial, pois

há uma grande desigualdade regional. Defendeu um enfrentamento político dos serviços privados de saúde, pois no modelo atual, eles, embora necessários, não dialogam com as necessidades sociais. Afirmou que o processo de gestão é um processo técnico mas também um processo político.

Imagem 22 - Helena Shimizu, especialista em saúde, Decana de Pós-Graduação e Pesquisa (UnB)



Helena Shimizu finaliza a mesa dizendo que há muito o que avançar e destaca o problema da precariedade do exercício da cidadania. O cidadão não se vê como sujeito de agência de direitos, e essa é uma questão que deve ser melhorada.

Mesa 4 - Governança pública e sociedade civil

A Mesa 4 teve como título “Governança Pública e Sociedade Civil”, e como questão norteadora: “Como o processo de implementação do Sistema de Gestão e Governança Baseado em Custos pode contribuir para fortalecer e qualificar o controle social?”. Foi coordenada por Augusto Braun, membro da CNM, e contou com a participação de: Marilson Dantas, Professor da UnB; Onésimo Stafuzza, representante



do Observatório Social do Brasil; Jovita Rosa, Diretora do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC); e Eduardo Stranz, Consultor da CNM.

Imagem 23 – Mesa 4



Em sua apresentação, Onésimo Stafuzza afirmou que para o Observatório Social do Brasil é fundamental um Sistema de Gestão de Governança, não só para o Administrador, mas para que a população tenha acesso a esse sistema e que seja um sistema aberto que permita trabalhar o momento. O Observatório tem um sistema de índice de gestão pública, porém atualizada atualmente, em que é possível articular informações para que possa comparar Municípios, períodos e informações. A questão de ser um sistema anual dificulta o bom trabalho do Observatório, já que não conta com dados atuais. O Observatório conta como esse sistema de governança que seja aberto para a sociedade e que trabalhe com dados mais atuais quanto possível. O Sistema de Observatório Social do Brasil se iniciou em 2006 e é um sistema que está presente em 130 municípios brasileiros. É um espaço democrático e apartidário que comporta toda a sociedade não partidária. Trabalha-se com transparência pública, exigindo-a, ativamente e passivamente, para poder exercer o controle social e estimular a sociedade a participar do controle social. Ainda não está na cultura do brasileiro fazer o controle social.

Trabalha-se com gestão pública, como licitações de municípios, cargos comissionados, convênios, obras, portais de transparência, capacitação de conselhos, indicadores de gestão pública, relatórios quadrimestrais. Na área de educação fiscal, trabalha-se com micro e pequenas empresas, estimulando a participação em licitações.

Imagem 24 - Onésimo Stafuzza, representante do Observatório Social do Brasil



O cliente do Observatório é o gestor público, além do cidadão. Não trabalha como um organismo denunciante. Leva para o gestor público ou para o Prefeito os problemas identificados na gestão, no sentido de se trabalhar junto para corrigir. Se o gestor não corrigir, usa-se a mídia para alertar o cidadão. Relatou que ocorreu, em agosto, o II Congresso de Pacto pelo Brasil, ocasião em que foram lançadas 70 medidas de combate à corrupção (unidos contra corrupção). Destacam-se duas medidas: o Sistema Nacional de Controle Social. Deseja-se criar um Sistema Nacional descentralizado para que então consiga estruturar e exigir do poder público as informações reunidas em um só local, para facilitar para o cidadão o controle do poder público; tem o TCU como grande colaborador por garantir capacitação aos membros do Observatório, além de parceria com a ESAF e com a frente de Educação em direitos.



O Professor Marilson Dantas colocou que a sociedade civil é um parceiro fundamental para esse processo. O desafio é como melhorar este processo de comunicação. O Observatório tem colocado o controle social como um suporte à gestão. Questionou ao convidado o que falta para poder efetivamente acelerar e fazer com que este trabalho que o Observatório vem fazendo migre das pequenas cidades para as grandes cidades também.

Onésimo respondeu que o que mais falta é financiamento, já que o Observatório não recebe nenhum financiamento de ente que é por ele observado. Em tempos de crise, o que dá certo são parcerias. Assumiu seu desconhecimento de que a CNM possui agentes municipais, pensando que estes são caminhos possíveis para estar presente em mais municípios. Todos os organismos precisam enxergar a sociedade civil como um ente, alguém que faz parte do seu corpo.

Jovita Rosa explicou que IFC é o Instituto de Fiscalização e Controle, que nasceu em 2004 por outras entidades da área de controle. Criou-se para fomentar o controle social. Em 2005, criou-se o projeto “adote um município”. Havia um diálogo nos municípios com pessoas mobilizadas, com os prefeitos sobre a importância da transparência, com os vereadores sobre o seu papel na estrutura de poder; audiência pública com a sociedade ressaltando o seu protagonismo. Citou a Caravana “Todos Contra a Corrupção”, movimento de combate à corrupção eleitoral, que colaborou com a Lei da Ficha Limpa. O IFC colaborou para a primeira conferência nacional sobre transparência e controle social, que ocorreu em 2012. Em 2012, o IFC recebeu a Lei de Acesso à Informação. Uma lei mais democrática que em outros Estados.

Imagem 25 - Jovita Rosa, diretora do Instituto de Fiscalização e Controle



Comentou sobre o Projeto “Auditoria Cívica na Saúde”, uma mobilização da sociedade usuária do SUS para fiscalizar o PSF mais próximo, já que grande parte das internações (cerca de 70%) é oriunda de problemas que poderiam ter sido resolvidos na atenção básica. O IFC vai até os Municípios e dialoga com a população sobre a Lei de Acesso à Informação, da importância da participação (mais qualificada). Avalia estrutura física, os medicamentos. Possui foco no usuário, para fazer o diagnóstico sobre a qualidade de trabalho que tem sido feito pelos agentes de saúde comunitários. Explicou que o IFC confecciona um relatório que é entregue para o Secretário, geralmente juntamente com o Ministério Público, com diversos prazos. O documento não tem valor jurídico, mas a sociedade está mobilizada e o Secretário tem uma obrigação moral com o documento. Por fim, explanou que há 70% de resolutividade quando o gestor acata o documento.

A professora Magda Lúcio tomou a palavra e falou sobre proposta de Sistema que está sendo implementada em alguns municípios, como apresentado no dia anterior do Seminário, que prevê informações de qualidade em tempo real que permite fazer uma análise dos dados ofertados e auditáveis com curto espaço de tempo. Há um

esgarçamento brutal das relações sociais porque o cidadão não consegue enxergar o que está alocado. Indagou como trazer uma visão positiva, construir uma sociedade construída a partir do que já existe, do que já é feito.

Para Jovita, deveria haver um projeto para obrigar os órgãos de comunicação para dar espaço às boas iniciativas. É preciso um esforço coletivo para divulgar as boas iniciativas, as boas gestões. O SUS que dá certo não vai para a mídia, mostrando o Brasil que dá certo. É necessário pensar como fomentar essas boas práticas.

O Professor Marilson Dantas convidou os palestrantes para conhecer a proposta de governança dentro do projeto que está sendo apresentado. Para ele, é preciso criar uma medida que identifique as melhores práticas. Precisa-se comunicar melhor com a imprensa e entregar uma medida que ela entenda, no sentido de identificar as melhores práticas no país inteiro, sem ser preciso saber de contabilidade para a compreensão da informação, que deve ser líquida e certa. É importante uma interação com as ONGs para ajudar a disseminar as boas práticas e onde elas se encontram.

Paulo Henrique Vargas complementou que é preciso superar a crença de que o governo depende da grande mídia para divulgar as informações. Na atual conjuntura, o gestor precisa atuar como divulgador, já que o custo de divulgação é muito caro. É preciso trabalhar melhor com as mídias sociais, que hoje é mais difundida que a grande mídia.

Imagem 26 - Paulo Henrique Vargas, do Município de Maragogi/AL



Augusto Braun se dirigiu Eduardo Strans, fazendo uma provocação sobre as formas de se identificar as boas experiências. Citou o Índice de responsabilidade fiscal e social da CNM, indicador que buscava mapear essas boas iniciativas que tinha equilíbrio fiscal. Há ênfase na boa gestão das contas públicas, mas que oferecem resultados concretos de políticas públicas saudável e sustentáveis ao longo do tempo.

Imagem 27 - Augusto Braun, membro da CNM



Eduardo Strans iniciou sua fala relembrando um evento da CNM acontecido em Sergipe, em que houve a provocação do Secretário de Saúde do Estado, justamente sobre a questão de não se olhar principalmente a mídia, para as práticas que estão funcionando, e sim para o que é deficitário. O segundo ponto da fala de Eduardo é sobre o quanto que os Municípios gastam em saúde: 23% de seu orçamento. O mínimo constitucional é 15%, e os Municípios fazem um grande esforço, gastando em média 23% do orçamento, chegando a algumas situações de corresponder 40% do orçamento. Manter o SUS é caro, e cada vez a União e os estados estão se ausentando do financiamento e isso acaba estourando na ponta para o município arcar. Sobre a mídia, a CNM, juntamente com a equipe de comunicação, faz esforço hercúleo de tentar colocar as boas práticas que são feitas nos municípios brasileiros, tentando influenciar estudos e matérias para que levem as boas práticas a toda a imprensa. É preciso mostrar o que a CNM, como instituição, faz pela transparência e o que coloca à disposição de seus gestores para melhorar a gestão, a transparência e a tomada de decisão, que cada vez é



mais complexa. O ex-presidente da CNM, Paulo Zakovski, sempre teve como meta e objetivo mostrar os problemas dos municípios e a dificuldade do gestor em administrar cidade pequena, média ou grande, e trazer a comunidade para o seu lado. Citou a campanha “Viva seu Município”, em que é divulgada uma série de informações do município no site da instituição e estimula para que o Prefeito chame a comunidade e apresente a realidade de sua cidade. Afirmou que é importante fazer com que as pessoas se apropriem do conhecimento, do como funciona o federalismo e como funciona as estruturas no País e a relação que existe entre União, estados e município. Se o cidadão se apropriar deste conhecimento, a população será aliada com a gestão local. Quando se divulga esse conhecimento, grande quantidade de pessoas acaba sendo defensora da causa de melhorar a gestão pública municipal. Existe uma nova forma, que são os indivíduos fiscalizadores. São mais de 3.000 pessoas cadastradas que promovem a fiscalização nos portais da transparência, de forma autônoma. A CNM tenta levar a boa gestão para os gestores, prefeitos. Existe uma Série de ferramentas tecnológicas que a CNM investiu nos últimos anos e que estão à disposição dos funcionários públicos municipais. Por exemplo, o IDMS (Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável), com 89 variáveis que dá ao gestor noção do quadro de seu município através destes indicadores. Existe uma ferramenta de receita que mostra ao gestor como está o IFPM, o ITR dos últimos anos, comparando a sazonalidade para planejar melhor os seus gastos. Existe a Mandala – gráfico dos ODSs –, que são 28 indicadores agrupados em ODSs, que o gestor e a sociedade podem ver como está a administração da sua cidade, relacionada às ODSs. Mostrou a Plataforma Êxitos, grande trunfo da CNM, para tentar entregar aos gestores todos os custos e os eventuais problemas que enfrentará na obtenção e na assinatura dos programas federais. O problema dos municípios não é tanto um problema de receitas, mas sim de despesa. Como o município é o local em que a sociedade enxerga o governo, a sociedade demanda e o prefeito precisa dar respostas. O Governo Federal vem montando inúmeros programas para os municípios aderirem (390) todos subfinanciados, todos constituídos de legislações infra legais (sem leis), e a cada um real que o governo paga, o município gasta 3 a 4 reais a mais. Isso não é mensurado. Passa diluído em toda a sua Administração. O controle de custos é fundamental para analisar e melhorar a gestão pública. Por fim, afirmou que a CNM

está muito envolvida com a melhoria da gestão, investindo em tecnologias e campanhas de divulgação de todos esses processos mais transparentes.

Imagem 28 - Eduardo Stranz, Consultor da CNM



O professor Marilson Dantas pronunciou que a falta de conhecimento do público em geral em relação ao serviço público é a de que o prefeito pode tudo e que existe muito recurso. É fácil visualizar a despesa, mas difícil comunicar a despesa. É importante uma ação social à CNM, também voltada para o prefeito comunicar à sociedade. Questionou como podemos fazer isso de maneira mais intensa ao longo do ano e como fazer a sociedade perceber que muito dinheiro significa muita obrigação e responsabilidade? É importante criar uma nova cultura de ver a despesa primeiro, antes de ver a receita nos municípios.

Eduardo replicou, afirmando que este é um desafio constante desde a criação da CNM. Citou o Projeto “Viva seu Município” e “Dia Nacional do Municipalismo” (20 de fevereiro), iniciativas que, cada vez mais, mais prefeitos estão aderindo. A CNM tenta subsidiar o Prefeito com informações para fomentar o diálogo com a população. Hoje, todos os serviços públicos prestados à população são realizados pelo municípios. Para prestar o serviço, precisou-se de pessoas. Por isso, os municípios tiveram que contratar mais pessoal. Os limites com gastos de pessoal estão todos estourados. Acusa-se o gestor a inchar o quadro de pessoal da prefeitura, mas como pode prestar o serviço



sem pessoal, por exemplo, como dar aula sem contratar professor? Deve haver um trabalho para divulgar como as coisas acontecem em seus municípios.

Para a professora Magda, esta Mesa tem a condição de ser contra sistêmica e contra-hegemônica. O trabalho da CNM e das organizações de Sociedade Civil tem sido muito importante, mas não se tem conseguido fazer um contra discurso. Vivemos em um momento de abandono. Como se constrói a democracia? Somente 13% da população brasileira reconhece a democracia como valor. Hoje, ao invés de se discutir o futuro, estamos discutindo o passado, que não corresponde ao que somos. Somos um país continental, que tem um papel importante na América Latina pelo tamanho e capacidade instalada – indústria –, que precisa de modernização. Questionou como construir um Brasil com o reconhecimento das diferenças e que minimamente se vê, já que não nos enxergamos no debate atual.

Paulo Costa afirmou que existe muita informação, mas e a ação? O que se faz com essa informação? O Conselho Municipal de Saúde cobra muito, mas não se vê mudança no quadro. Os municípios estão cada vez mais na lógica do desequilíbrio entre competências e obrigações diferentes (assume mais obrigações do que aquilo que seriam suas competências) e o financiamento. Perguntou o que as Organizações da Sociedade Civil podem fazer para se aliar aos municípios para a alteração desse quadro, que significa a falência do município ao sustentar essas políticas com a falta de recursos e da sustentabilidade?

Onésimo Stafuzza sinalizou que existe uma cultura de se trazer as questões negativas para os holofotes. Apesar da diretriz ser direcionada a primeiro estar com o gestor, há uma cultura de denunciismo. Há uma fragilidade – as informações (que não estão condensadas) precisam estar mais alinhadas e é necessário educar o povo para que se tenha esse olhar. Às vezes, os dados estão disponíveis e não tem quem olhe. Fez uma reclamação de um alto custo para a divulgação dos dados nos portais da transparência que não estão sendo aproveitados. É uma questão de tempo. Cultura não se muda de uma hora para a outra. Sobre as reclamações a partir da LAI, ocorre que, às vezes, a informação não está disponível ou o funcionário não está adequadamente preparado, ou não tem sistema que atenda. É preciso trabalhar a paciência.



Para Jovita, estamos colhendo um fruto que foi plantado. Para mudar a colheita, é preciso mudar a semente. A cultura é isso. Tem que dar tempo de mudar as questões. Relatou a sua experiência de auditora do SUS. Comentou a falta de um rito ou uma série histórica para atuar na prevenção de compras. Os partidos políticos, quando entram em coligação, deveriam fazer um pacto de governança, estabelecendo um parâmetro mínimo de atuação. O uso político da saúde significa que ela não vai funcionar.

Alvimar Botega, do Ministério da Saúde, fez sua intervenção afirmando que as pesquisas mostram que o usuário do SUS avalia bem o SUS. A grande dificuldade é que, como a avaliação é geral e influenciada pelos veículos de comunicação, a avaliação acaba não sendo boa. Precisa-se ter cuidado quando se fala em eficiência do sistema. Não dá para dizer que o sistema é eficiente ou não quando se tem três reais por dia para gastar no SUS como um todo, revelando um subfinanciamento crônico. Há sobrecarga nos Municípios e redução de financiamento do governo federal. As alterações legislativas que versam sobre o SUS acabam por piorar o seu funcionamento. O problema não está no Ministério da Saúde, é um problema de todos, parlamentares e sociedade. Sobre a questão da comunicação com a sociedade, o CONASEMs está produzindo uma série de vídeos de divulgação chamada “Mostra Brasil Aqui tem SUS”, que reúne as experiências exitosas municipais do SUS.

Sobre governança e o apelo dos Conselhos de Saúde e as Comissões Intergestores: desde a Lei Complementar 141 e o SARGSUS, existe um problema, gerado, pela própria omissão da legislação, que não dá prazo razoável para que os conselhos consigam fazer apreciação e dar parecer dos Relatórios de Gestão. É necessário estabelecer prazo para o gestor para elaborar o relatório e entregar para o conselho. Comentou que 82% dos RAGSUS dos estados ainda está sem análise, decorridos seis meses da sua entrega (30 de março). Dos municípios, 25% ainda estão sem análise e apreciação. Desde 2011, existe um rastro de 600 a 700 municípios que não fazem a análise do RAGSUS. Nesta questão, o Conselho Nacional de Saúde poderia estabelecer, por meio de resolução, um prazo de 90 dias para que os Conselhos façam a análise do RAGSUS. Há um compromisso pactuado na Tripartite de trabalhar a questão do planejamento regional. 438 regiões pactuando que os Estados devem se organizar em macrorregiões e que cada região deve fazer o planejamento regional – plano regional – que serve de base para o planejamento do Estado – trabalhando o planejamento



ascendente. Há espaço para a macrorregião, ao organizar a rede de atenção, instituir um comitê de governança da rede de atenção, previsto não só o espaço dos gestores, como ocorre na CIB e na CIT, mas trazer novos atores, que está relacionado ao funcionamento da rede: prestadores, controle social e a participação cidadã.

Para fazer o acompanhamento e melhorar o funcionamento da rede para atender melhor o cidadão, o representante do Ministério da Saúde informou que o SARGSUS em breve vai ser descontinuado, sendo substituído por uma nova ferramenta, que permitirá que os municípios elaborem Plano de saúde e Programação anual de forma cadenciada. Por fim, citou o desafio do financiamento. A resolução 37, de 2018, aponta que ao se trabalhar o planejamento regional, é preciso mudar a forma do financiamento. O financiamento tem que ser mais agregado, não de forma verticalizada pelo MS por meio dos programas como sempre foi, mas baseado na realidade local. A alocação do recurso deve ser feita de acordo com o planejamento local.

Para Silvio Buarque, todos os dias, essa cultura devora as governanças e os planejamentos. Falou sobre a dificuldade que existe em fazer o certo. Propôs a promoção do Seminário de forma itinerante, ampliando para a realidade de cada região e município. Tem-se um conceito errado de economia. Ela não se mede pelo o que se arrecada, e sim pelo o que se gasta. Não adianta arrecadar menos do que se gasta.

Eduardo Strans comentou sobre a dificuldade por conta de uma cultura e que o desafio diário é a restrição orçamentária. Os gestores públicos municipais e todos os secretários têm que tomar decisões a cada momento e cada uma tem uma consequência, já que os recursos são mais escassos e as demandas são maiores. Cada crise financeira, política, a demanda sobre o poder público municipal é maior, tendo em vista a demanda por serviços públicos executados pelo município. O poder público tem que dar vazão, responder a esta demanda, e não há recursos suficientes para isso.

Por fim, Augusto Braun colocou que a solução para o impasse entre um excesso de demanda e uma restrição orçamentária para atender a essa demanda está na qualidade na gestão, exatamente na governança. Por isso, a importância do debate: para melhorar a gestão e a governança para ter uma resposta mais imediata para a sociedade.

Mesa 5 - Governança municipal, inovação e o papel dos agentes financeiros - desafios e perspectivas

A Mesa 5 teve como título “Governança Municipal, Inovação e o papel dos agentes financeiros – Desafios e Perspectivas”, e como questão norteadora: “Inovação tecnológica tem sido vinculada diretamente com o aumento da eficiência e da efetividade quando se trata da produção de serviços públicos. Como o novo ambiente normativo (Lei 13.243/2016) pode ser uma porta de entrada para iniciativas inovadoras no âmbito municipal?”.

A Mesa contou com a presença de: Bernardo Torres, consultor de dirigente VIGOV – Vice presidência de Governo da Caixa Econômica Federal (CEF); Jairo Chagas, representante do Banco do Brasil (BB); Claudia Neves David Amorim, Diretora de Pesquisa e Inovação da UnB; e Leopoldo Muraro, da Advocacia Geral da União (AGU), na função de Procurador-Chefe do CNPq. A Mesa contou também com a presença de Augusto Braun, da CNM, como coordenador, e Magda de Lima Lúcio, como debatedora.

Imagem 29 – Mesa 5





Bernardo Torres demonstrou as experiências da Caixa que tem potencial incremento e redução de custos, e o que a instituição está fazendo pensando no futuro. Relatou uma experiência de 2015, de lançamento de um aplicativo para os beneficiários do programa Bolsa Família. A proposta era que todas as informações dos beneficiários estivessem em um aplicativo acessível a qualquer pessoa e que pudesse dar a informação online se aquele benefício foi liberado, se existe alguma condicionalidade que a família precisava cumprir. Foi uma experimentação porque a Caixa não sabia se o usuário do Bolsa Família usava celular. Junto com o aplicativo, veio uma pesquisa que mostrou que o beneficiário usa celular e que tem acesso à internet em lugares públicos. Isso abriu uma nova frente de comunicação, que acabou por facilitar também o trabalho das prefeituras que fazem a gestão do Cadastro Único e demonstra que existe espaço para se disponibilizar mais informações nos portais e fazer a gestão mais transparente. Apresentou o Aplicativo Comunicação, em teste, construído juntamente com o Ministério do Planejamento, que objetiva dar visibilidade às obras e às escolhas que foram feitas e colher insumos para as novas escolhas de repasses que irão ser feitas, seja por emendas parlamentares, seja por projetos diretamente dos Ministérios. Colhendo as informações do cidadão do que eles esperam, do que é mais imediato e o que vai gerar mais resultados na percepção da entrega de uma política pública, o gestor, seja municipal ou ministerial, poder fazer uma escolha que vai gerar uma melhor percepção de direcionamento do recurso. Espera-se que venha junto com a mudança da normativa, trazendo uma nova forma de fazer esse repasse. Visa atender a visão do gestor municipal que, ao receber a emenda, já vai poder estar se preparando para executar e administrar a obra e trazer também a percepção do cidadão, que hoje, com a comunicação é muito online, mas muitas vezes a gestão não incorpora a visão do cidadão. Essas são as duas iniciativas que já estão construídas e, olhando o marco legal de CT&I, fica claro que isso só é possível com colaboração. Atualmente, a Caixa conta com acordo com a USP para pensar formas de superar os desafios, como a moradia e meio ambiente, buscando sempre inovar.



Imagem 30 - Bernardo Torres, consultor de dirigente VIGOV – Vice presidência de Governo da Caixa Econômica Federal (CEF)



Professora Magda de Lima Lúcio colocou sobre a importância de se fortalecer o debate sobre o marco legal e as novas atitudes, que é o compartilhamento e a cooperação entre entes, e identificar como a Caixa, a partir destes novos desafios, pode fortalecer a gestão municipal. Estamos apresentando um sistema de governança para o Brasil para exatamente trabalhar na perspectiva do marco legal sob o ponto de vista da cooperação, articulação, integração e coordenação entre agentes financeiros, a Universidade e a CNM. A premissa é que o Brasil vai mudar quando fortalecer a ponta. As falas demonstram que a vida acontece no município e ela é estruturada pelo fortuito. Não é algo familiar nem planejado. Então o tempo inteiro o gestor está diante de dificuldades e de questões que os problemas não têm uma linearidade. Como podemos utilizar esses arranjos institucionais para compartilhar, cooperar e fortalecer o Município?

Bernardo Torres disse que a Caixa vem de uma tradição de executar as grandes políticas nacionais que acabam desbocando no município. Priorizou as iniciativas neste rol de atividades que já faz, mas está aberto a discutir novas questões e outros setores, como a Educação. A inovação e o marco legal são o caminho. Permite que construa soluções, independente da propriedade. Mantém um quórum de atuação como instituição financeira, mas já desde a criação da diretoria de transformação digital já



incorporou esses mecanismos na gestão e o modelo de negócios já mudou de um modelo essencialmente proprietário para um modelo de parcerias onde se conecta parceiros que geram resultados locais e a soma gera um modelo de negócios mais compartilhado. A Caixa está disposta a criar ferramentas que vão atuar e contribuir para a gestão municipal.

O coordenador Augusto interpelou, colocando que, para ilustrar essa questão das ferramentas produzidas, tanto o Banco do Brasil quanto a Caixa disponibilizam aos Municípios ferramentas para fazer os pregões de forma eletrônica, o que gera economia nas contas públicas e dá maior transparência.

Jairo Chagas discursou que, por falar em inovação e tecnologia de informação, o BB é uma instituição com 209 anos, misturando a sua história com a do desenvolvimento do Brasil. A cultura de inovação no BB, desde o início, possui foco na automação, na eficácia e na exploração de tecnologia de informação, e, desde o início, busca implementar isso com seus funcionários. Hoje, tem-se diversas ações internas focadas no desenvolvimento de produtos e serviços para atender os clientes, especialmente na área de governo que atende as necessidades e focado na experiência dos municípios e do governo. O BB conta com laboratórios internos, com interesse em desenvolver produtos, serviços e processos focados na melhoria do atendimento para municípios, governo e estados. Quanto à estratégia institucional do BB para municípios, foi passado vídeo institucional intitulado “Soluções Banco do Brasil para o Desenvolvimento do seu Município”. O BB também se coloca como parceiro dos municípios e a ideia é sempre reforçar essa relação. A estratégia do Banco é o reconhecimento dos eixos de gestões dos gestores públicos e, a partir desses eixos, seja eixo de necessidade do município, de desenvolvimento econômico, socioambiental, infraestrutura educação, saúde, a partir destes eixos de necessidades, são criados produtos e serviços que visam atender a necessidade dos gestores. Jairo apresentou exemplos para ilustração dessa cesta de inovação, como a Plataforma BB integra – site gratuito e livre – que almejou consolidar 22 fontes oficiais de informações que busca trazer 818 variáveis e indicadores dos municípios, e buscando comparativos do município com outros da própria região sobre dados financeiros, de gestão e de desenvolvimento. O objetivo é que o cidadão tenha informações reais e disponíveis sobre o município e que haja uma grande contribuição para o gestor público. O Banco

do Brasil também visa capacitar os gestores com informações disponíveis do setor. Para isso, possui uma universidade focada e disponível para os gestores públicos (UniBB Setor Público), para formar os gestores públicos com cursos educacionais. Já foi implantada em 1180 municípios e cadastrados 6707 gestores públicos, 79 cursos disponíveis e mais de 33 vídeo-aulas. Por fim, o Banco do Brasil conta com uma linha de crédito (Programa Eficiência Municipal) que se encaixa no financiamento de projetos, aquisição de máquinas e equipamentos e aquisição de softwares.

Imagem 31 - Jairo Chagas, representante do Banco do Brasil (BB)



A Professora Magda de Lima Lúcio acrescentou que a questão urbana nos coloca os desafios de um mundo urbano. O Brasil sai de um modelo essencialmente rural para um modelo essencialmente urbano em 50 anos. Os indicadores de urbanização, como saneamento básico e acesso à água de qualidade, são péssimos. O provimento de infraestrutura para um país da magnitude do Brasil requer inovação e pensar de maneira diferente. Indagou ao palestrante como podemos articular e integrar os dados da plataforma Integra com os dados que a própria CNM já tem? Como podemos articular a produção do conhecimento como essas iniciativas e criar um impulsionamento da implementação deste novo regime jurídico? Como enfrentar esses indicadores do desenvolvimento que nos coloca com números próximos a países africanos com configuração tão distinta da nossa? E como fazer a avaliação e transformação de grande porte, de grande envergadura, através da métrica quadrienal, que é a métrica da eleição?

Jairo respondeu que o Banco do Brasil é parceiro do desenvolvimento municipal e dos gestores públicos para viabilizar essas questões e dificuldades que hoje existem hoje praticamente em todos os municípios brasileiros. Sobre a questão de compartilhamento de dados, é essencial e se pode evoluir nesse sentido. Os dados são livres. Quanto mais evoluirmos para dados livres e acessíveis de informação para a sociedade como um todo, melhor. Quando o Banco do Brasil tenta criar por eixos os produtos e serviços, busca-se sempre ter na experiência do cliente a função da criação e da oferta.

Leopoldo Muraro trouxe o histórico nacional do Marco Legal de Ciência e Tecnologia. Até 2004, o Brasil não tinha nenhuma legislação unificada sobre CT&I. Via de regra, cada instituição estabelecia a sua própria norma. Em 2004, é feita a Lei de Inovação (Lei nº 10.973). Teve um viés muito patentário e pouco integrativo. A partir de 2014, começou-se uma nova discussão sobre a necessidade de se fazer uma alteração legislativa mais profunda. Na sequência, foi feita uma Emenda Constitucional, em 2015, e em 2016 é editada a Lei nº 13.243, alterando a Lei de Inovação e mais outras nove Leis e, no início de 2018, é editado o Decreto nº 9.283. Hoje, juridicamente, se pode considerar um novo Marco Legal, que possui alteração constitucional, legal e infralegal. Em nível federal, os procuradores atuam na forma de dar concretude ao Marco, através de pareceres jurídicos e minutas de instrumentos. Em nível municipal, seria interessante, também igualmente para os estados, uma alteração da Lei Orgânica, com uma Lei municipal e até um Decreto do Prefeito. Isso garantiria uma segurança jurídica para quem for operar neste novo cenário de CT&I. Uma premissa jurídica básica que é importante é que se trabalhou muito com contratos e convênios. Uma questão que se tem hoje com o Marco é que não se tem como garantir um resultado. São mais obrigações de meio. Então se encontra a dificuldade de quem está trabalhando com o tipo jurídico que é *sui generis*. É uma mistura de contrato e convênio. Explicou que a legislação foi feita em cima do modelo da tríplice hélice. Uma lógica em que o Governo organiza, normatiza e fomenta. A Universidade, como um fator de conhecimento, e a empresa como um locus de aplicação. A ideia é que cada hélice gire e acabe gerando inovação neste processo. A ideia é colocar governo junto com pesquisadores e empresários. Cria-se sinergia que vai gerar inovação. As universidades possuem como desafio fazer uma política de inovação, com a mudança de mentalidades, do empresário

brasileiro começar a investir seu lucro e no caso do governo, através da prestação de serviço público, capacitando as pessoas e gerando infra estrutura. A Emenda Constitucional é uma determinação judicial do papel do Estado no fomento da inovação através de instrumentos de cooperação. Hoje, no Brasil, existe um arcabouço jurídico para defender que os três níveis de governo devem estimular a inovação em empresas fazendo parcerias. Com a nova lei, surgiram outros instrumentos jurídicos. Um desses instrumentos é para permitir fazer novas formas de inovação a partir da não obrigatoriedade de resultados me convênios e acordos de cooperação. Houve uma alteração sensível feita pelo Marco Legal em relação à prestação de contas. O foco anterior era uma prestação de contas voltada para os detalhes. Hoje, o foco está nos resultados. Uma vez alcançados os resultados ou que os meios necessários para a realização da pesquisa foram alcançados, se está mitigando essa parte mais burocrática de ficar comparando documentação. Hoje, o pesquisador quando finaliza a sua pesquisa, entrega dois relatórios: um técnico e um financeiro. Quando o técnico é reprovado, há uma análise rígida das contas. Se o relatório técnico é aprovado, não precisa necessariamente entregar o relatório financeiro, já que a análise é feita por amostragem. As agências de fomento público ficam com o encargo de acompanhamento e monitoramento, aferindo ao final se houve concretização do que foi proposto.

Imagem 32 - Leopoldo Muraro, Advocacia Geral da União (AGU), Procurador-Chefe do CNPq





Professora Magda Lúcio comentou que o Sistema apresentado já se encontra enquadrado neste regime jurídico de inovação e faz uma ponte que não é muito usual, que é conseguir transformar o conhecimento em inovação e com uma utilidade prática sem deixar de ser sofisticado, mas de fácil acesso. A Universidade foi muito hermética na questão do vínculo com instituições privadas. Há uma desconfiança muito profunda. Para a professora, esse trabalho tem um potencial grande, principalmente de não ser originado das chamadas ciências duras. É um trabalho que já foi licenciado, então ele tem uma propriedade intelectual que pertence à Universidade de Brasília, recebeu o primeiro Royalty. Já estão vinculados ao CDT. Licenciou o *know-how*. Não se trata da implementação de um software, mas de uma mudança de cultura na gestão onde a informação de custo se transforma em grande insumo para a tomada de decisão do gestor.

São dois grandes desafios: primeiro, conquistar a opinião pública; como podemos, unidos, fazer com que as Universidades Federais adiram a esse esforço e que não se transforme algo que foi feito para ser simples em algo que seja insulado e burocratizado? Segundo, somos criativos, mas não se transforma em inovação, em produto. Quando se transforma em produto, não é capaz de comercializar. Existem ainda grandes entroncamentos que se precisa enfrentar. Na UnB esta iniciativa já traz isso.

Por sua vez, Leopoldo acrescentou que vale a pena comparar o Brasil com outras nações, e se comparando os índices do Brasil e da Coreia do Sul na década de 1970, os indicadores eram piores que os brasileiros. Os coreanos começaram a investir pesado em educação, investindo na década de 1980 em Ciência e Tecnologia para alcançar o patamar de hoje. No modelo coreano, existe pós-graduação (mestrado e doutorado) dentro das fábricas. A pesquisa é feita dentro da indústria. No modelo brasileiro, o quadro de mestres e doutores fica dentro da Universidade, e em outros países tem complementando este modelo, essa maior conectividade com as indústrias. Não consegue desconcentrar o quadro. Precisa-se começar a promover junto com a sociedade a inovação. O Estado deve trabalhar como interlocutor entre empresas e pesquisadores.



Augusto Braun lembrou da necessidade da integração da Universidade com a sociedade e prefeituras, que buscam solução de gestão e, muitas vezes, tem uma carência técnica em seu corpo funcional que deve ser suprido com essa integração maior com a Universidade.

Bernardo Torres expôs que existe um ambiente que permite uma experimentação muito grande. Porém, precisa-se de eixos prioritários para o Governo Federal e para o desenvolvimento. Esse novo olhar que se faz para o futuro vai permitir estimular ativamente alguns setores que sirvam de exemplo para que empresas e entes locais consigam aportar. Existem soluções possíveis, que congregam recursos públicos e privados, que vão gerar um resultado muito positivo na ponta. Além da experimentação do privado, demanda uma ousadia do público em investir recursos, mesmo sem ter como comprovar imediatamente os resultados.

Professora Magda de Lima Lúcio colocou que está equivocado o modelo brasileiro de produção de conhecimento, uma vez que ele não vem acompanhado de um impacto na leitura, e isso se traduz na inovação. O Brasil está muito mais voltado para uma produção de indicadores do que para uma produção de impacto operacionalizável. É preciso uma auto reflexão da atuação da Universidade, uma mudança de cultura da produção científica para a inovação para vinculação a agentes externos à universidade. É necessária uma sinergia em atores institucionais que usualmente são chamados de maneira estanque e pontual, começar a agir de maneira orgânica, articulada e de médio prazo.

Leopoldo Muraro comentou da dificuldade de transformação da produção do conhecimento e de publicações em patentes. Deve haver uma mudança de postura reativa da AGU junto ao gestor para uma postura proativa e Trabalhar em cooperação.

Professor Marilson Dantas pronunciou que a Mesa já representa uma mudança de cultura. A CNM propõe, junto com os professores da iniciativa e da Universidade, fazer *local innovation*. O sistema de governança para o Brasil está nascendo nos municípios. A mudança de cultura está no menor prestador de serviço, que é o grande prestador, se pensarmos de forma global, mas que é o micro prestador de mais de 5.500 municípios. O desafio é fazer isso rápido. Essa mesa de discussão é um espaço para recuperar o tempo perdido. Cada um destes atores pode, com sinergia, mudar a cultura e



construir parcerias fortes. Para mudar a cultura, é preciso fazer disseminação. Para o BB e CEF, o professor indagou como juntos é possível dar apoio hoje aos gestores financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O EVENTO

Márcia, representante do município de Alto Taquari/MT, notou a presença de poucos gestores no evento. Ressaltou que o acesso que a CNM está dando através deste seminário é de uma importância sem tamanho. Existe uma falta de divulgação e de conhecimento das iniciativas, como a UniBB. Essa capacitação não é válida somente para o tempo em que o cidadão está na gestão, mas depois, enquanto município. A CNM deveria cobrar mais dos gestores a participação nos eventos. Falta também estímulo ao servidor público para a capacitação, principalmente para a realização de pós-graduação universitária.

Edimilson Bruno, da Universidade Federal do Amazonas, destacou a importância de se promover um seminário inter-regional, em que se entende que a educação deve estar presente para que haja mudança de postura. Igualmente ao CNS, o CNE deveria estar presente no seminário, já que a mudança de postura e mentalidade começa na origem.

Jairo Chagas manifestou que o BB já tem declarado em seu propósito uma visão com esse horizonte, de cuidar do que é valioso para as pessoas, e, por conseguinte, para os brasileiros. Olhando para o município, em relação à questão da inovação, o Banco precisa estar presente com soluções que baseadas nas experiências dos prefeitos tragam uma melhoria na receita, e da arrecadação, e uma diminuição da despesa. O BB busca trazer soluções, não só em financiamento, mas sim em soluções de pagamentos e de recebimentos que tragam uma melhor administração do gestor e diminua a despesa, destacando a questão da eficiência. Hoje, há convênio com a CEF, já se atua em diversos níveis, seja o de financiamento, seja em parceria para a viabilização das políticas públicas no município, tanto no aspecto de gerenciamento quanto de aplicação dos recursos.



Bernardo Torres afirmou que, no passado, a CEF desenvolvia todas as suas soluções internamente. Pragmaticamente, o que se vê no sentido de mudança no papel das instituições financeiras é conseguir participar de convênios e construções conjuntas e colocar outras soluções de pé, que não necessariamente vão demandar a inclusão de uma previsão legal específica para os bancos para cada solução. Se a Universidade possui um Sistema que é considerado viável para todos os municípios que melhore a gestão, pode participar de um convênio que incluiria as necessidades do ente financeiro, já que este arca com custos e prejuízos. A abertura da possibilidade de uma instituição financeira se beneficiar também da melhoria da gestão pública, que vai ter acesso a clientes mais saudáveis, a CEF está disposta a construir de maneira diferente, não incorporando dentro da instituição financeira eventualmente um papel do Estado ou do ente municipal, e sim contribuindo para que aquilo aconteça. Há uma vontade de se construir colaborativamente estas soluções, que são inovações.

Por fim, a professora Magda Lúcio agradeceu a participação. Comentou que estamos de frente de uma mudança iminente no país, em que estamos nos preparando para poder ofertar o nosso melhor. Todas as instituições participantes se colocaram a disposição desse projeto de desenvolvimento, de apoio e aporte aos municípios. O que tem de mais inovador é essa confluência, que seria um compromisso renovado com o desenvolvimento nacional, com a inclusão social e com o novo. O seminário serviu de plataforma de integração entre os municípios e a produção acadêmica para a melhoria da gestão, em um esforço cooperativo de articulação, coordenação e integração.



ANEXOS – IMAGENS





II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público

27 e 28/9/18
Sede da CNM
Brasília/DF





II Seminário Internacional de Custos Governança e Auditoria no Serviço Público

27 e 28/9/18
Sede da CNM
Brasília/DF

