Congresso Internacional de Administração
ADM 2020
As Novas Fronteiras da Administração
19 a 21 de outubro Ponta Grossa - PR - Brasil

ORÇAMENTO PÚBLICO NA SAÚDE: UM ESTUDO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVA MUTUM – MT

PUBLIC BUDGET IN HEALTH: A STUDY OF THE BUDGET CYCLE IN THE MUNICIPALITY OF NOVA MUTUM - MT

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tathiane Dalmut Isoton, Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil, eng.tathi@hotmail.com

Presline Blum da Silva, Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil, presline@hotmail.com

Jusceliany Rodrigues Leonel Correa, Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil, jusceliany0408@gmail.com

Resumo

Devido ao aumento dos escândalos de corrupção no país, é relevante que as receitas e despesas da administração pública sejam acompanhadas com maior efetividade. Para isso, busca-se analisar a elaboração do orçamento público municipal e verificar quais as alternativas para as diferenças na execução deste orçamento pela secretaria de saúde. Com isso, tornou-se necessário examinar a legislação referente ao orçamento público no âmbito da saúde, verificando, portanto qual a porcentagem que Nova Mutum destina para as ações de saúde. Além disso, o estudo buscou observar quais foram as perspectivas do orçamento municipal nos últimos 3 anos para atender as necessidades desta pasta, verificando também se esses orçamentos foram cumpridos, ou se houve a necessidade de readequá-lo. A pesquisa baseou-se em entrevistas semiestruturadas com os funcionários responsáveis pela elaboração do orçamento público municipal, além da pesquisa documental na legislação municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Após o levantamento dos dados e informações, obtidos com a pesquisa, verificou-se que o município vem destinando um percentual superior ao exigido na legislação federal, além de apresentar um orçamento executado superior ao previsto.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual.

Abstract

Due to the increase in corruption scandals in the country, it is important that public administration revenues and expenses are monitored more effectively. To this end, we seek to analyze the elaboration of the municipal public budget and to verify which are the alternatives for the differences in the execution of this budget by the health department. With that, it became necessary to examine the legislation related to the public budget in the scope of health, verifying, therefore, what percentage Nova Mutum allocates for health actions. In addition, the study sought to observe what the prospects of the municipal budget were in the last 3 years to meet the needs of this portfolio, also verifying whether these budgets were met, or whether there was a need to readjust it. The research was based on semi-structured interviews with the officials responsible for preparing the municipal public budget, in addition to documentary research in the municipal legislation (Pluriannual Plan, Budgetary Guidelines Law and Annual Budgetary Law). After surveying the data and information obtained from the survey, it was found that the municipality has been allocating a higher percentage than required by federal legislation, in addition to presenting a budget executed higher than expected.

Keywords: Multi-Year Plan; Law of Budgetary Guidelines; Annual Budget Law.

1 INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento do pensamento acadêmico e empresarial, no sentido de acompanhar e controlar as ações administrativas, observou-se a necessidade de criar e estabelecer mecanismos ou ferramentas que proporcionassem uma base segura para o desenvolvimento das atividades administrativas (Matias-Pereira, 2012). Para Ribeiro (2017) compete ao governo realizar a organização da administração pública e munir a população de bens e serviços que atendam suas necessidades básicas.

A Constituição Federal de 1988, do artigo 196 ao 200, determina que cabe ao Estado criar uma política pública que atenda a toda a sociedade de forma única, igualitária e universal, sendo então criado o Sistema Único de Saúde (SUS) que decide quais as obrigações do governo nas três esferas, municipal, estadual e federal, sendo que cada esfera possui autonomia de gestão, mas obtém recursos financeiros do governo e devem responder por suas ações para o Ministério da Saúde. Seja por aumento populacional, fatores epidemiológicos, ou aumento natural do acesso à saúde, as esferas governamentais, buscam incansavelmente aumentar seus recursos para atender as necessidades da população.

Para a realização do orçamento público a Constituição Federal (1988), menciona que as instituições públicas devem realizar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, apresentando quais serão as fontes dos recursos e de que forma esses recursos serão trabalhados para atender a todas as necessidades da população. Nesse contexto o planejamento do orçamento público deve ser realizado da melhor forma possível, otimizando por vezes os recursos que podem estar escassos no período (Ribeiro, 2017).

Nova Mutum está localizada no Médio Norte de Mato Grosso, teve sua fundação em 04 de Julho de 1988, além de ser uma das mais promissoras cidades do Estado. Sua colonização foi realizada por sulistas, porém com o aumento de indústrias e oportunidades de emprego, vieram pessoas de todo o país, a procura de novas oportunidades (Nova Mutum, 2014).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018), no censo de 2010 sua população era de 31.649, sendo sua estimativa de 41.178 habitantes em 2016. Porém atualmente essa população encontra-se em 43.919 habitantes aproximadamente, aumentando a demanda de recursos. Além da população do município, foram registrados em 2017 mais de 30.000 atendimentos na rede pública de saúde municipal, sendo que esse montante corresponde aos atendimentos a usuários do SUS com registro no Sistema Único de Saúde de outros municípios (G-mus, 2017).

O estudo delimitou-se em analisar a eficiência do planejamento do orçamento público na Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum – MT, no período de 2016 a 2018. Nesse sentido, na visão Matias- Pereira (2012), estudar o orçamento público nos remete aos desdobramentos e nas modificações ocorridas nos sistemas de gestão do mundo todo provocadas pela Revolução Industrial.

Diante deste contexto e da possível influência da crise financeira do país, propõe-se a seguinte problemática para este estudo: **"**Quais as alternativas para realizar as adequações caso os orçamentos da secretaria municipal de saúde não atendam às necessidades essenciais da população?". Para responder a esta problemática o estudo apresentou o seguinte objetivo geral: analisar a elaboração do orçamento público e quais as alternativas para as diferenças na execução deste orçamento na Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum – MT.

Assim, para alcançar esse objetivo, foram elencados os seguintes objetivos específicos: analisar a legislação sobre orçamento público para a saúde e apurar qual a porcentagem do

orçamento do município de Nova Mutum-MT está sendo destinado para a saúde, elencando o que está sob responsabilidade do município, Estado e União; observar quais foram às perspectivas para o orçamento municipal nos últimos 3 (três) anos (2016 a 2018) e verificar se esses orçamentos foram executados, ou se houve necessidade de readequações.

Para as organizações públicas, a pesquisa auxiliará para demonstrar possíveis deficiências na formulação do orçamento a serem aplicados na gestão dos blocos da Saúde municipal, analisando os dados referentes aos últimos três anos, para então verificar quão eficiente e eficaz está sendo o orçamento proposto para aplicação desses recursos.

No âmbito científico está pesquisa ampliará o campo do conhecimento em aspectos relacionados ao orçamento público e analisará como estão sendo realizados os repasses do governo federal e estadual, bem como, os recursos próprios da receita municipal. Para a sociedade este trabalho terá grande relevância, pois apresentará de forma clara e objetiva, como ocorre a formação do volume financeiro a ser aplicado na saúde municipal, e esclarecer a população quanto ao volume e as fontes de recursos a serem aplicadas.

Neste contexto o trabalho busca apresentar de forma clara e simples como é realizado o planejamento das atividades municipais, através da formulação do orçamento público municipal, onde estão determinados quais serão os gastos do município com cada pasta da administração. Além disso, demonstrar que se trata de determinações legais e, portanto, apresenta diversas dificuldades de readequação, sendo isso, muitas vezes fato desconhecido da população.

Esse artigo está dividido em introdução onde apresentou-se ao leitor um embasamento breve no que diz respeito, a legislação e responsabilidades dos poderes públicos para suprimirem as necessidades básicas da população. Além disso, apresentou-se os objetivos, gerais e específicos, deste trabalho, além da delimitação do tema e da justificativa para a escolha deste estudo.

Posteriormente, observa-se o embasamento teórico para a realização deste estudo, onde os principais tópicos são apresentados através da fundamentação teórica relacionada às Leis Orçamentárias, sendo que os principais autores utilizados foram Colaço, Giacomoni e Slomski. Na terceira seção está a metodologia para a realização do estudo, além das ferramentas necessárias para a obtenção e análise dos dados.

A apresentação e discussão dos resultados referentes à análise do orçamento público da saúde do município de Nova Mutum-MT é observada na quarta seção. A quinta seção é responsável por mostrar ao leitor as conclusões obtidas pela pesquisa, observando também qual o comportamento do município perante a legislação do orçamento público e das obrigações para atender as necessidades básicas da população quanto às questões de saúde.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Orçamento Público

No Brasil a organização das contas públicas começou em 1808 com a chegada do rei D. João VI ao país. Nesse período foi necessário criar o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade, pois com a abertura dos portos tornou-se necessário à cobrança de impostos das transações comerciais, de forma mais rigorosa (Colaço, 2014).

Já em 1824 surgiram as primeiras exigências para elaborar os orçamentos formais, onde no art. 172 da Constituição Imperial determinava que o Ministro da Fazenda, após receber os orçamentos de despesas dos demais ministros, deveria apresentar na Câmara dos Deputados, o balanço das receitas e despesas do Tesouro Nacional do ano anterior, além do orçamento com

todas as despesas e rendas públicas previstas para o ano futuro, sendo que esse procedimento deveria ocorrer anualmente (Giacomini, 2010).

Diversas mudanças ocorreram principalmente em relação às competências relacionadas ao orçamento público desde a época do Brasil Colonial, até o Brasil República. Nessa nova fase do país, as províncias foram transformadas em Estados que possuíam sua própria constituição, garantindo assim sua autonomia, sendo que essa autonomia passou também a existir para os Municípios (Giacomini, 2010).

Com a aprovação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso em 1922, a iniciativa da lei orçamentária passou a ser atribuição da Câmara dos Deputados, onde o Executivo era responsável por fornecer todas as informações necessárias para que o Legislativo iniciasse a lei orçamentária. Porém com a Constituição de 1934, a elaboração da proposta orçamentária passou a ser de responsabilidade do presidente da República, e o Legislativo, através do apoio do Tribunal de Contas ficou responsável por votar o orçamento e julgar as contas apresentadas pelo presidente (Giacomini, 2010).

Para Noblat, Barcelos e Souza (2014), o orçamento público é utilizado pelos administradores para organizar seus recursos, onde as despesas só serão realizadas se estiverem preditas no orçamento anual, responsável por estimar as receitas e fixar as despesas. Já Werle, Senamatsu, Medeiros e Marques (2016) ressalta que inicialmente o orçamento público foi criado para o controle político sobre o Poder Executivo, porém conforme o Estado foi apresentado alterações em suas funções, o orçamento tornou-se um importante instrumento para que o país desenvolvesse e pudesse implantar e manter suas políticas públicas.

Para que os governantes consigam prever suas receitas e programar suas despesas para os próximos períodos, fazendo com que o orçamento seja real, ele utiliza de instrumentos que são de suma importância, além de serem exigidos pelos órgãos fiscalizadores. Esses instrumentos são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, sendo que esses três instrumentos serão apresentados a seguir.

2.2 Instrumentos de Planejamento

Segundo o art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo é responsável estabelecer as três leis de iniciativa dos orçamentos públicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis dos Orçamentos Anuais, ou Lei Orçamentária Anual (LOA). Werle et al. (2016) ressalta que esses três projetos de lei devem ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se tornaram lei após a aprovação do Poder Legislativo. Essas Leis, ou instrumentos, serão apresentados nos próximos tópicos.

2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

Segundo Slomski (2014) o Plano Plurianual é o programa de governo onde o Chefe do Poder Executivo apresenta de forma minuciosa as propostas realizadas no período da campanha eleitoral. Porém o que em período eleitoral era considerado como promessa de campanha, passa agora a apresentar informações concretas como os objetivos, quais serão os órgãos responsáveis pela execução, os valores previstos para o quadriênio, além de apresentar as fontes de recursos e as categorias de despesas para cada um dos programas propostos. Esses programas devem possuir metas para sua existência e com isso apresentar quais serão os indicadores responsáveis pela verificação dessas metas.

Colaço (2014) explica ainda que o Plano abrange quatro exercícios financeiros, onde seu início acontece em 1º de janeiro do segundo ano de mandato e sua conclusão ocorre em 31

de dezembro do primeiro ano do próximo mandato, isso ocorre para que não ocorra a descontinuidade das ações que estavam sendo realizadas anteriormente.

Slomski (2014) diz ainda que o gestor deverá conhecer a situação administrativa do município, estado ou país que almeja governar, para que assim faça o plano de governo de acordo com a capacidade financeira. Vale ressaltar que o Plano Plurianual corresponde à destinação de todos os recursos arrecadados no período de quatro anos, portanto, o gestor exercerá o último ano do Plano Plurianual anterior e três anos do Plano proposto por ele.

Ainda segundo Colaço (2014) caso não exista uma lei complementar relacionada aos prazos para o projeto de lei do PPA, considera-se o que está estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina que no cenário federal o Poder Executivo deverá encaminhar o PPA ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício, ou seja, deverá ser encaminhado até dia 31 de agosto, e sua devolução para sanção deverá ocorrer até o dia 15 de dezembro, prazo de encerramento da sessão legislativa.

Esses prazos apresentados anteriormente são referentes ao Governo Federal, podendo outros entes subnacionais utilizar do mesmo período, ou até mesmo estipularem seus próprios prazos, sendo que esses prazos deverão estar apresentados na Constituição (no caso dos Estados) e na Lei Orgânica (para os Municípios). Apesar dessa questão a lei do PPA apresenta validade para todas as esferas do país, ou seja, sua validade é de quatro anos (Feijó; Carvalho Júnior & Ribeiro, 2015).

De acordo com Matias-Pereira (2010), é necessário utilizar os recursos públicos de maneira eficiente e racional, através do emprego de técnicas de planejamento. Anualmente os programas e ações do Plano são revisados, com finalidade de elaborar propostas que darão origem à Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual considera todas as obras do governo, ou seja, prestação de serviços, atividades para manutenção administrativa e investimentos, área social e infraestrutura (Matias-Pereira, 2010). O governante deve se atentar ao que consta no art. 167 §1º da Constituição Federal de 1988 que determina que: “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Colaço (2014) diz que o objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias é auxiliar no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), auxiliando nos ajustes necessários para se alcançar os objetivos e metas propostos pela administração pública no Plano Plurianual, portanto, pode-se considerar a LDO como a ligação entre o PPA e a LOA.

Slomski (2014) enfatiza que as metas e prioridades da administração pública deverão incluir as despesas de capital para o próximo exercício financeiro. Onde despesa de capital, segundo Giacomoni (2010, p. 220) considera “as subcategorias de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, ou seja, os recursos transferidos a outros entes para aplicação em despesas de capital.”.

Com a criação da Lei Complementar nº101/2000, conhecida como a Lei da Responsabilidade Fiscal, a LDO tornou-se mais fortalecida, pois lhe foi conferida novas atribuições conforme elenca Matias-Pereira (2010) e Feijó, Carvalho Júnior e Ribeiro (2015). Entre essas atribuições observa-se o equilíbrio entre as despesas e receitas públicas, as formas e critérios que deverão ser adotados como forma de limitação de empenho, as normas referentes ao controle dos custos e verificação dos resultados esperados dos programas que utilizam dos

recursos dos orçamentos e as condições necessárias para que ocorra a transferência de recursos entre entidades públicas e privadas.

Segundo Giacomoni (2010) possui vigência de um ano, sendo que seu encaminhamento ao Poder Legislativo e devolução para Estados e Municípios assemelha-se aos do PPA, respeitando o prazo de que a aprovação da LDO ocorra em tempo hábil suficiente para auxiliar na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. Para o governo federal, ou seja, a União os prazos são diferentes dos prazos do PPA, pois o projeto deve ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril, que corresponde a oito meses e meio antes da finalização do exercício, e sua devolução para ser sancionada deverá ser até o dia 17 de julho, correspondente ao encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Diferente da iniciativa privada, a administração pública só pode realizar o que está previsto em lei, ou seja, o que se encontra elencado no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária, sendo que caso o gestor verifique que os recursos que foram destinados para cada programa não sejam suficientes para realizá-los, o mesmo pode ajustar o orçamento, através de créditos adicionais, suplementares, especiais ou extraordinários (Slomski, 2014).

Assim como os instrumentos anteriores, a Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Poder Executivo, que no caso da União, Estados e Município de grande porte, são auxiliados por órgãos específicos para elaboração orçamentária, devido a sua maior complexidade, auxiliando assim o Executivo na elaboração das propostas que formarão o projeto de lei orçamentária (Giacomini, 2010).

A Constituição Federal (1988), art. 165 § 6º define que: “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”. Já Feijó, Carvalho Júnior e Ribeiro (2015) afirma que a lei orçamentária apresenta os recursos que serão utilizados, no período de vigência da LOA, para executar os programas e políticas públicas do governo.

Conforme Colaço (2014) caso não exista uma lei complementar relacionada aos prazos para o projeto de lei orçamentária anual, determina que no cenário federal o Poder Executivo deverá encaminhar ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício, ou seja, deverá ser encaminhado até dia 31 de agosto, e sua devolução para sanção deverá ocorrer até o dia 15 de dezembro, prazo de encerramento da sessão legislativa. Já para os Estados e Municípios poderão adotar prazos diferentes desde que este esteja contemplado em normas próprias.

2.3 Sistema Único de Saúde (SUS)

O Sistema Único de Saúde apresenta como diretrizes a descentralização, o foco no atendimento através de medidas preventivas e a participação contínua da comunidade. Devido a sua grandeza, esse modelo de sistema é elogiado por vários membros das academias internacionais de medicina, chegando até a ser sugerido para utilização em outros países (Carneiro, 2016). Conforme a Lei nº 8.080/90, art. 4, constitui o SUS “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.”.

Segundo a Constituição Federal (1988), art. 6 do capítulo II (dos Direitos Sociais) toda população possui direito a “educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência

social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados.”. A partir daí conclui-se que a saúde é direito de todo brasileiro, e cabe ao Estado garantir este direito.

Segundo o Ministério da Saúde [201-] a estrutura do SUS é dividida em diversas entidades, cada qual com suas responsabilidades. Fazem parte do SUS o Ministério da Saúde, as Secretariais Estaduais de Saúde (SES), as Secretarias Municipais de Saúde (SMS), os Conselhos de Saúde, Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Conselho Nacional de Secretário da Saúde (Conass), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems).

Segundo Carneiro (2016) ressalta que a Lei Complementar nº 141/2012 determina qual deve ser a porcentagem mínima que a União, os estados e municípios devem repassar para as ações da saúde, sendo a União responsável pelo repasse mínimo de 12% de suas receitas, enquanto que os estados e municípios devem destinar ao menos 15% das receitas para ações de saúde. Os recursos repassados aos municípios para atendimento à saúde da população são divididos em cinco blocos de ações e programas, esses blocos são responsáveis por atender as necessidades da população. Os cinco blocos são: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade (MAC), Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica (Carneiro, 2016).

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foram considerados os procedimentos metodológicos apresentados por Gil (2002), Prodanov e Freitas (2013) e Roesch (2015), cujo objetivo foi responder ao questionamento proposto na problemática observada na Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum – MT.

Utilizando do embasamento apresentado por Prodanov e Freitas (2013) a abordagem metodológica foi o modelo de pesquisa qualitativa, quanto à finalidade da pesquisa foi de caráter exploratório em documentos oficiais e arquivos públicos.

Portanto, este trabalho será realizado pelo método dedutivo, visto que, se parte das premissas propostas na legislação federal sobre orçamento público, para então concluir as questões relacionadas ao orçamento público no município de Nova Mutum. Apresenta dados de natureza primária e também dados secundários, onde os dados secundários são aqueles que foram obtidos através do levantamento bibliográfico e também documental. Já os dados primários são os dados obtidos através da entrevista com os funcionários responsáveis pela elaboração do PPA, LDO e LOA do município de Nova Mutum.

A coleta dos dados foi realizada através de entrevista estruturada com quatro funcionários responsáveis pelo orçamento público municipal da saúde, sendo a natureza da pesquisa aplicada. Por ser um grupo de amostragem pequeno, a entrevista é condicionada a sete questões, sendo todas abertas, a fim de aprofundar as informações referentes à problemática proposta. Além das entrevistas foi necessária a análise de documentos, visto que o assunto refere-se em grande parte a aspectos legais do orçamento e gestão pública, portanto foi necessário analisar as Leis referentes à problemática da pesquisa.

Os dados levantados foram apresentados através da transcrição da entrevista e Leis, para que posteriormente através dos relatórios analisados, fosse possível verificar qual é a eficiência do orçamento público municipal para a área da saúde.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Características Gerais

A Prefeitura Municipal possui diversas áreas, denominadas secretarias. Estas por sua vez apresentam divisões de setores. Atualmente o município conta com 11 secretarias, são elas: Cidadania e Assistência Social; Agricultura e Meio Ambiente; Administração; Indústria, Comércio e Turismo; Esporte e Lazer; Educação e Cultura; Saúde; Obras, Viação e Serviços Urbanos; Finanças e Orçamento; Gabinete; e, Planejamento, Desenvolvimento e Assuntos Estratégicos. O quadro de funcionários públicos municipais em abril/2019 era de 1.587 colaboradores, entre seletivos e contratados. Destes, 345 são locados na Secretaria de Saúde.

A saúde básica compreende diversas ações, sendo que no município de Nova Mutum, a secretaria é dividida em diversos setores de acordo com a finalidade de suas atividades, conforme o Sistema Nacional de Saúde. Pode-se elencar os seguintes setores: Educação em Saúde, Vigilância em Saúde (vigilância epidemiológica e sanitária), Frotas, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), Central de Regulação de Vagas, Administrativo (compras, lançamento de dados, almoxarifado), Farmácias (Centro e Bairro Alto da Colina), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Centro de Especialidades, além das Unidades Básicas de Saúde (UBS: Arara Azul, Araras, Beija Flor, Colina, Centro de Saúde, Flor do Cerrado, Jardim, Jardim Primavera, Parque do Sol e Seringueiras) e Postos de Saúde (PS Pontal do Marape e Ranchão).

Visando melhorar as condições dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) no município foi implantado o sistema de informação G-MUS, que é responsável por manter atualizadas as informações referentes aos atendimentos prestados nas unidades. Informações relacionadas a exames e dados importantes do atendimento também são registradas no prontuário médico eletrônico, sendo esse de acesso da equipe médica e de enfermagem.

Segundo o relatório de gestão 2001/2008 da Prefeitura Municipal de Nova Mutum, a mesma apresenta como seus princípios, desenvolver as atividades com profissionalismo; sempre preservar a transparência nas ações; promover a valorização do servidor; preservar os valores de igualdade e respeito; legalidade: obrigatoriedade; promover o trabalho em equipe; incentivar a responsabilidade de todos; ter o compromisso com a preservação do meio ambiente; construir obras e ações que favoreçam toda a população, e; promover o desenvolvimento econômico de nosso município.

Já sua missão é “Promover o desenvolvimento de nosso município, prestar serviços públicos com eficiência, construindo obras modernas e de qualidade. Sempre respeitando a dignidade e a igualdade de nosso cidadão mutuense”.

Ainda segundo o relatório de gestão 2001/2008, a missão da Secretaria Municipal de Saúde é “Oferecer serviços de promoção e proteção à saúde, através de ações individuais e coletivas, contribuindo para uma população mais saudável e feliz”.

Na Figura 1 é possível verificar como se encontra dividida administrativamente a prefeitura municipal de Nova Mutum e também a secretaria municipal de saúde, a seguir, serão apresentados os organogramas de cada um destes setores.

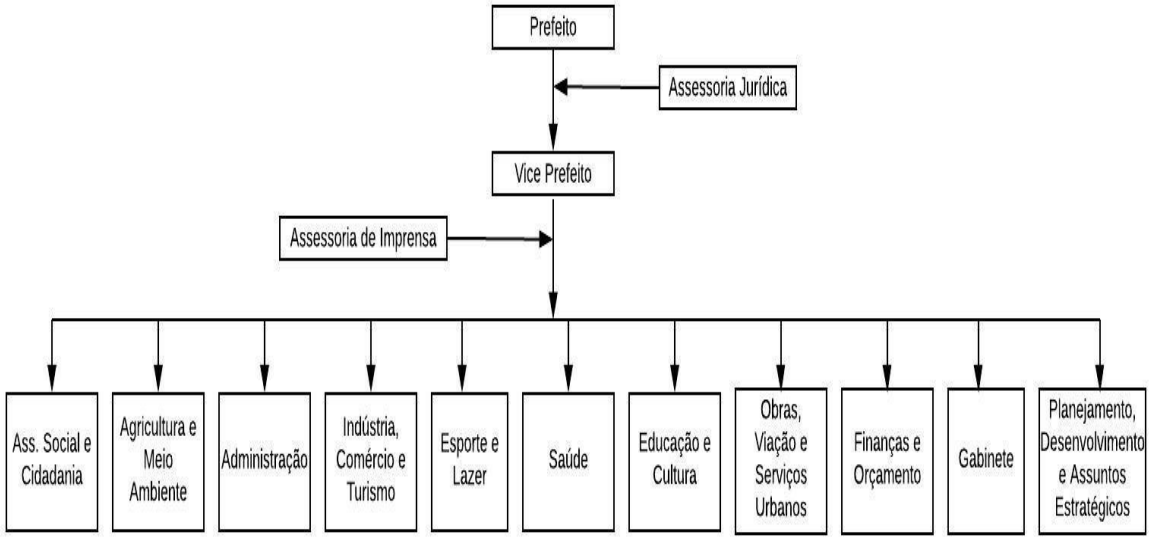

Figura 1 - Organograma geral da Prefeitura Municipal de Nova Mutum – MT

A Figura 2 por sua vez, representa a subdivisão da Secretaria Municipal de Saúde.

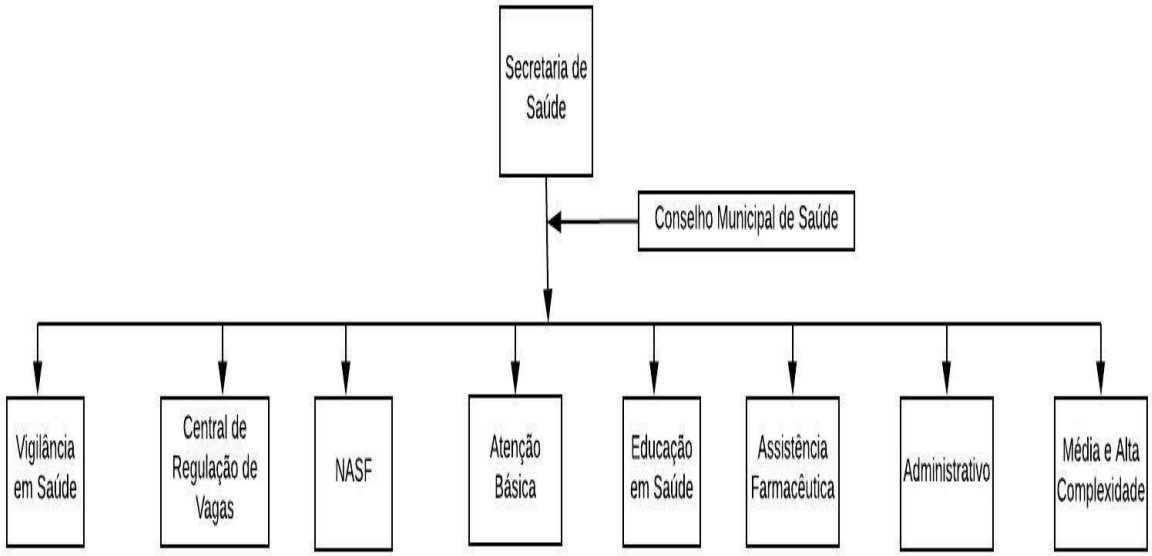

Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum - MT

Já nas Figuras 3 e 4, é possível observar as subdivisões em cada setor da Secretaria de Saúde.

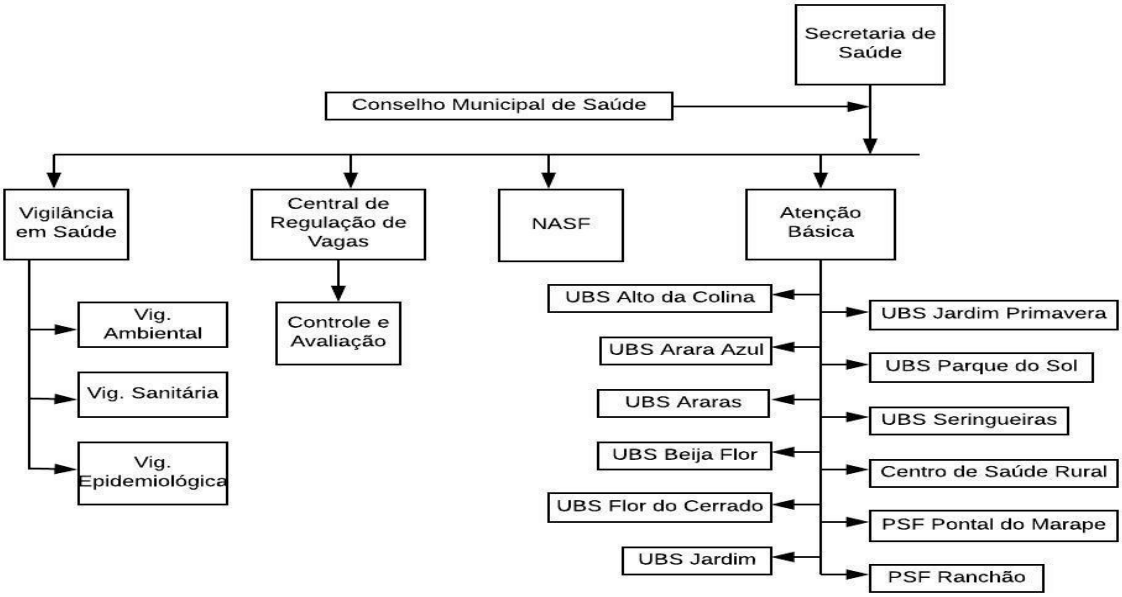

Figura 3 - Organograma da Subdivisão da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum – MT Departamentos (parte 1)

A Figura 4 é continuação da figura anterior (3), essa quebra se fez necessário para melhorar a qualidade da figura apresentada, visto que o número de caracteres em cada uma das figuras é bastante grande.

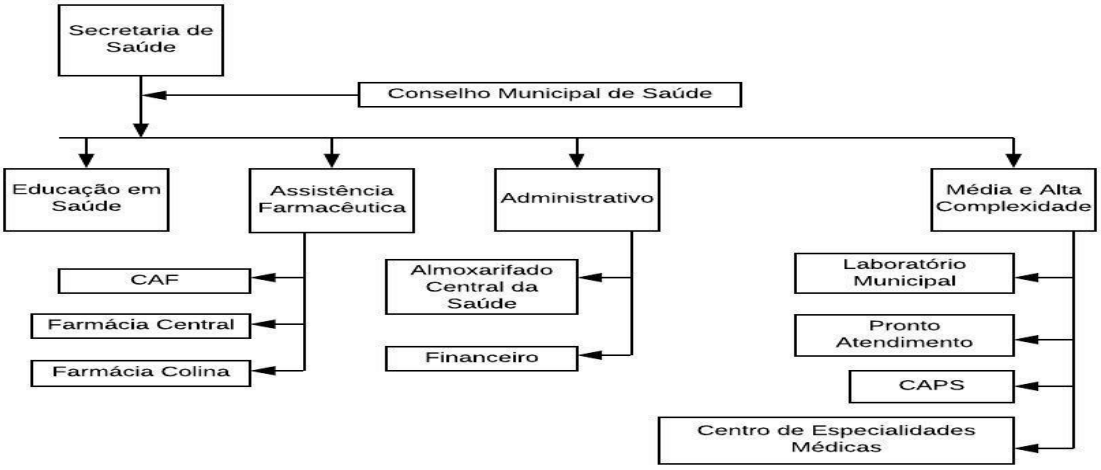

Figura 4 - Organograma da Subdivisão da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Mutum – MT Departamentos (parte 2)

Essas subdivisões são necessárias para agrupar setores que possuem atividades conjuntas ou semelhantes, além disso, essas subdivisões englobam as fontes e destinações da receita e despesas para esta pasta.

4.2 Características da Amostra

O levantamento dos dados ocorreu por meio de entrevista realizada com os quatro profissionais responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planejamento do orçamento público municipal, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Esses profissionais correspondiam às funções de contadora da Secretaria

Municipal de Saúde, contadora da Prefeitura Municipal de Nova Mutum, controlador interno da Prefeitura Municipal de Nova Mutum e o secretário da pasta de Finanças e Orçamentos da Prefeitura. Foi solicitado aos respondentes que informassem sobre o Ciclo Orçamentário do município de Nova Mutum através de sete questões abertas. As respostas serão apresentadas nos próximos parágrafos.

A primeira questão foi dividida em duas perguntas para facilitar o entendimento dos leitores, sendo assim, o primeiro questionamento realizado aos entrevistados foi: "Quais são as fontes de recurso?", para esse questionamento os respondentes afirmaram que: "O financiamento dos serviços de Saúde é tripartite, onde a Constituição Federal de 1988 determina em seu art. 198 que *"§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes."* (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000). Portanto, as fontes de financiamento são receitas da União, Estado e do Município.".

Nesse sentido observa-se que o orçamento da saúde é responsabilidade das três esferas do poder executivo, ou seja, União, Estados e Municípios, sendo que conforme apresentado nas Tabelas 2 e 3, o percentual que cabe ao Município é bem superior ao das demais esferas. Quando questionados sobre: "Qual a porcentagem do orçamento é destinado à saúde municipal?". A resposta obtida foi: "A Lei Federal determina que o Município tenha por obrigatoriedade aplicar 15% da receita de impostos e transferência de impostos com ações e serviços públicos de saúde. Porém Nova Mutum aplica um percentual bem superior.".

A próxima questão apresentada aos respondentes foi: "Como é realizada a programação da aplicação dos recursos na saúde durante o ano?". Nesse caso a resposta obtida foi: "De acordo com os valores e ações de serviços de saúde previstos na LOA.". Para o questionamento posterior: "Quais os critérios utilizados para a formação do orçamento Plurianual?" Foi mencionado que mediante ao estudo do cenário econômico, aliado a série histórica dos valores aplicados nos últimos exercícios, manutenção da despesa de caráter continuado, Plano de Governo.".

O próximo questionamento aos respondentes foi: "Como é projetado o orçamento anual?". A resposta obtida foi semelhante à anterior, "Estudo do cenário econômico, aliado a série histórica dos valores aplicados nos últimos exercícios, manutenção da despesa de caráter continuado, Estimativa da Receita e fixação da despesa de igual valor.".

"Como é realizado o controle da aplicação dos recursos baseado no orçamento Plurianual e no orçamento anual?" . Esse questionamento foi o quinto apresentado aos entrevistados, que responderam da seguinte forma: "Análise mensal, e comparativa da Receita arrecadada com a despesa executada, cronograma mensal de desembolso, visão no atingimento das metas e prioridades anteriormente fixadas, nos instrumentos de Planejamento.".

Para responder ao questionamento 6: "Quais os sistemas de controle adotados para monitorar e administrar as receitas e despesas durante o ano vigente?" os responsáveis pelo orçamento municipal afirmaram que: "Acompanhamento contínuo do comportamento da receita arrecadada em contrapartida da despesa executada.".

Para finalizar a entrevista foi questionado aos entrevistados: "Quais os mecanismos utilizados dentro da gestão pública para atender os possíveis aumentos da demanda?" que responderam: "Busca de novas fontes de arrecadação, reanálise das prioridades dos serviços ofertados a população.".

Na Tabela 1 é possível observar o comparativo das porcentagens que o município destina de suas receitas para a Saúde Municipal. Neste comparativo é possível verificar que

Nova Mutum designa um percentual superior ao exigido na legislação federal, sendo o maior montante destinado a saúde de 35% no ano de 2017.

ANO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicado em Saúde	30%	26%	26%	32%	35%	30%

Tabela 1 – Percentual que Nova Mutum aplica em Saúde

Na Tabela 2 observou-se como está dividida a previsão dos recursos segundo suas fontes (Município, Estado e União). Nesse comparativo entre as três esferas de governo, verifica-se que no ano de 2017, 85% da dotação prevista destinadas a saúde tiveram sua origem em recursos municipais. No entanto, o Estado contribui com o menor percentual de recursos para a saúde.

ANO	RECURSO	RECURSO	RECURSO UNIÃO	TOTAL
2016	R$ 29.266.434,00	R$ 423.976,00	R$ 5.112.108,00	R$ 34.802.518,00
	85%	1%	15%	100%
2017	R$ 34.620.465,04	R$ 894.006,00	R$ 5.135.100,00	R$ 40.649.571,04
	85%	2%	13%	100%
2018	R$ 37.360.950,00	R$ 1.038.338,00	R$ 6.538.317,00	R$ 44.937.605,00
	83%	2%	15%	100%
Média	R$ 33.749.283,01	R$ 785.440,00	R$ 5.595.175,00	R$ 40.129.898,01
	~84%	~2%	~14%	100%

Tabela 2 – Dotação prevista nos anos de 2016-2018 segundo as três esferas

Depois de demonstrado a previsão das receitas quanto as três esferas do governo, observa-se na Tabela 3, quais foram realmente os valores repassados pela União, Estado e o Município, onde neste sentido verifica-se que o percentual repassado pelo Estado reduz quanto ao que estava previsto.

ANO	RECURSO	RECURSO	RECURSO UNIÃO	TOTAL
2016	R$ 30.787.475,01	R$ 883.971,99	R$ 6.231.038,30	R$ 37.902.485,30
	81%	2%	16%	100%
2017	R$ 35.580.505,11	R$ 560.100,18	R$ 5.817.859,37	R$ 41.958.464,66
	85%	1%	14%	100%
2018	R$ 40.898.291,60	R$ 681.918,57	R$ 8.505.052,59	R$ 50.085.262,76
	82%	1%	17%	100%
Média	R$ 35.755.423,91	R$ 708.663,58	R$ 6.851.316,75	R$ 43.315.404,24
	~83%	~2%	~16%	100%

Tabela 3 – Dotação utilizada nos anos de 2016-2018 segundo as três esferas.

Ainda segundo a Tabela 3 é possível observar a discrepância entre o percentual desses recursos, visto que o Estado está com uma média de 2% do recurso estimado para a saúde do município de Nova Mutum.

DOTAÇÃO	2016	2017	2018
Prevista	R$ 34.802.518,00	R$ 40.649.571,04	R$ 44.937.605,00
Utilizada	R$ 37.902.485,30	R$ 41.958.464,66	R$ 50.085.262,76
Diferença	**(R$ 3.099.967,30)**	**(R$ 1.308.893,62)**	**(R$ 5.147.657,76)**
Percentual	9%	3%	11%

Tabela 4 – Dotação prevista/ utilizada nos anos de 2016-2018 na Saúde em Nova Mutum

Observa-se ainda que segundo o levantamento apresentado na Tabela 4, nos últimos três anos (base deste estudo) a dotação utilizada pela Secretaria de Saúde foi sempre superior à estimativa proposta pelo PPA, sendo que no ano de 2018 este aumento foi na faixa de 11,45% do valor previsto.

ANO	2018	2019	2020	2021

Meta Financeira	R$ 44.937.605,00	R$ 50.499.094,00	R$ 46.798.550,00	R$ 49.821.041,00

Tabela 5 – Proposta Plano Plurianual 2018/2021

A Tabela 5 por sua vez, apresenta qual são as metas financeiras previstas pelo PPA que se encontra em vigor, ou seja, PPA 2018-2021. A demanda utilizada pode ser reajustada em um valor de até 20% a mais do que estava previsto, sem ser necessária a aprovação do poder legislativo municipal, porém esse reajuste só pode ocorrer para as despesas já existentes, ou seja, aquelas que já passaram pela aprovação da Câmara Municipal. Caso esse reajuste seja superior a 20%, ele deve ir para aprovação dos vereadores, para só então ser aplicado no próprio orçamento.

No município de Nova Mutum-MT, a previsão de receitas para atender aos programas da saúde pública, apresentou necessidades de reajuste em suas dotações orçamentárias, sendo que esse reajuste ocorreu sempre com aumento da dotação prevista, então é possível afirmar que nos últimos três anos, o município não passou por crises em seu orçamento. Portanto foi necessária a readequação do orçamento para destinação a saúde.

Dentre as possíveis alternativas para as diferenças no orçamento está a readequação quanto aos orçamentos de outras pastas (secretarias), além da busca por novas fontes de arrecadação e reanálise das prioridades dos serviços ofertados a população.

CONCLUSÃO

Ao fim desse trabalho, pode-se concluir que a pesquisa realizada ampliou o conhecimento a respeito do orçamento público e forneceu informações importantes sobre as adequações realizadas nos orçamentos. O problema de pesquisa apresentado no início deste trabalho, “Quais as alternativas para realizar as adequações caso os orçamentos da secretaria municipal de saúde não atendam às necessidades essenciais da população?”, foi respondido através da entrevista realizada com os profissionais envolvidos diretamente na elaboração do PPA, LOA e LDO.

O estudo apresentava dois objetivos específicos, sendo o primeiro: analisar a legislação sobre o orçamento público para a saúde e apurar qual a porcentagem está sendo destinada para a saúde em Nova Mutum. Através dos levantamentos em documentos e informações obtidas com os responsáveis pelo orçamento municipal, foi possível verificar questões essenciais sobre o orçamento público, além de verificar de forma clara que o município de Nova Mutum-MT destina um valor superior ao exigido na constituição para investimentos nas áreas da saúde da população.

O segundo objetivo específico: observar quais foram às perspectivas para o orçamento municipal nos últimos três anos e verificar a necessidade de readequações desses orçamentos. Neste caso os resultados foram mais significativos, pois foi possível verificar que o município vem investindo um valor superior ao previsto no PPA na área da saúde.

A Lei Complementar nº 141/2012 em seu art. 7º determina que o município destine, pelo menos, 15% de suas receitas ao atendimento da saúde da população. No levantamento obtido neste estudo verificou-se que o município de Nova Mutum-MT destina um percentual bem maior nessa área, buscando atender as necessidades de seus munícipes.

Foi possível verificar também que os valores previstos de dotação no PPA sempre passam a ser corrigidas no decorrer do ano que correspondem, porém, essa correção ocorre de maneira positiva, visto que os valores utilizados são sempre superiores aos propostos no PPA. Com isso, conclui-se que a receita do município cresce de forma superior ao que está previsto.

Em contrapartida, existe uma problemática em relação a saúde no município. Essa problemática está no grande número de pessoas que utilizam da rede pública de saúde municipal, mas que não são munícipes de Nova Mutum-MT. Por se tratar de um direito garantido a toda a população, o município não pode negar atendimento a quem procura pelo atendimento, ou seja, o município apresenta um gasto com esse atendimento, porém a receita proveniente deste paciente não vem para o município de Nova Mutum-MT, mas sim para o município no qual o paciente reside.

Devido ao fato do assunto proposto estar determinado na legislação tanto federal quanto municipal, a maior dificuldade encontrada foi a aplicação da metodologia que precisou ser adaptada, pois por se tratar de normas públicas, as respostas seriam bastante semelhantes, portanto, optou-se por realizar as entrevistas com todos os responsáveis juntos, melhorando assim a qualidade das informações obtidas na entrevista.

Para a Universidade, este estudo justifica-se, pois abre portas a futuros acadêmicos que venham a se interessar pelo assunto e então aprofundar-se nos questionamentos que foram levantados com esta pesquisa, este trabalho possibilita aos estudantes a visão das dificuldades encontradas pela pesquisadora para a realização do trabalho, além de nortear possíveis estudos futuros nesta mesma temática ou em áreas afins.

Sugere-se para novos estudos que se levanta qual é o percentual de recurso destinado a atender atividades de saúde em municípios vizinhos à Nova Mutum, com características econômicas e sociais semelhantes, para então realizar um comparativo entre esses municípios e o município de Nova Mutum-MT, verificando assim como está o investimento na saúde nessa região. Devido ao baixo valor encontrado no recurso repassado pelo Estado ao município de Nova Mutum-MT, outra sugestão de estudo seria a avaliação de quais fatores o Estado leva em consideração para determinar esse percentual, além de elencar quais os municípios apresentam os maiores repasses oriundos do Estado e quais apresentam os menores repasses.

Outra sugestão seria o comparativo de recursos nos diferentes planos de governo municipal, ou seja, complementar este estudo em questão com intervalos maiores, podendo até apresentar um comparativo desde a emancipação municipal até o ano em vigência. Entretanto, pode-se perceber que o objetivo proposto na pesquisa foi alcançado, trazendo assim para a comunidade acadêmica, para sociedade e para administração pública, uma nova visão acerca das adequações no orçamento, considerando o princípio da transparência a população.

REFRÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado.

Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm.

Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2015). *Orçamento da União.* Brasília. Recuperado em http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico.

Ministério da Saúde. (201-). *Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde.* Brasília. Recuperado em 20 de maio de 2018 em http://www.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops.

Ministério da Saúde. (201-). *Sistema Único de Saúde.* Brasília. Recuperado em 20 de abril de 2018 em http://portalms.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude.

Carneiro, I. N. (2016). *Manual de Direito Municipal Brasileiro.* Salvador: P&A Editora.

Colaço, J. R. (2014). O Orçamento Público como Instrumento de Planejamento. *Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas). 35p.* Curitiba. UFPR. Recuperado em 22 de abril de 2018 em https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/38239/MONOGRAFIA37-2014-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Feijó, P. H.; Carvalho Júnior, J. P. & Ribeiro, C. E. (2015). *Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público.* 1. ed. Brasília: Gestão Pública.

Giacomini, J. (2010). *Orçamento Público.* 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa.* 4. ed. São Paulo: Atlas.

Lakatos, E. M. & Marconi, M. A. (1991). *Fundamentos de Metodologia Científica.* 3. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas.

G-MUS. Inovadora de Sistemas. (2017). *Solução para Saúde Municipal.* Recuperado em 06 de maio de 2018 em https://www.inovadora.com.br/gmus.html.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Cidades e Estados.* Recuperado em 03 de março de 2018 em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/nova-mutum/panorama.

Matias-Pereira, J. (2010). *Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

Matias-Pereira, J. (2012). *Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Medeiros, J. B. (2006). *Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas.* 8. ed. São Paulo: Atlas.

Noblat, P. L. D., Barcelos, C. L. & Souza, B. C. (2014). *Orçamento Público: Módulo 1 Introdução. Brasília: Escola nacional de Administração Pública*. Recuperado em 03 de julho de 2018 em http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf.

Nova Mutum. Prefeitura Municipal. (2014). *História.* Recuperado em http://www.novamutum.mt.gov.br/nova-mutum/historia.

Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.* 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale.

Ribeiro, R. R. M. (2017). Orçamento Público da Saúde: Um Estudo do Ciclo Orçamentário no Município de Maringá – PR. *Tese (Doutor em Administração Pública e Governo). 141p.* São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Recuperado em 03 de junho de 2018 em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18431/Tese%20-%20Roberto%20R%20M%20Ribeiro%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Roesch, S. M. A (2015). *Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração: Guia para Estágios, Trabalhos de Conclusão, Dissertações e Estudos de Caso.* Colaboração Grace Vieira Becker e Maria Ivone de Mello. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Slomski, V. (2014). *Controladoria e Governança na Gestão Pública*. 1. ed. São Paulo: Atlas.

Werle, C., Senamatsu. C. R., Medeiros. D. K. & Marques. E. G. C. (2016). Fundamentos do Orçamento na Administração Pública. *In: Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública, 1., Anais.* Curitiba. Recuperado em 04 de outubro de 2018 em http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40565.pdf.