
Policy Brief #16

Govtech e o futuro do governo: o caso da Gove no Brasil

Governança em municípios
e cidades inteligentes

Nota do CAF -banco de desenvolvimento da América Latina

Diretor de Inovação Digital do Estado
Carlos Santiso

Elaboração da nota: Rodolfo Fiori; Ricardo Ramos; Breno Coelho; André Zanardi

Revisão da nota: Enrique Zapata, Marcelo Facchina e Nathalie Gerbasi

© 2020 Corporación Andina de Fomento

As ideias e abordagens contidas nesta nota são de responsabilidade exclusiva do autor e não comprometem a posição oficial do CAF.

Resumo

Este estudo apresenta a experiência de criação e implementação da Gove, plataforma de decisão para eficiência de governos criada em 2016 para municípios brasileiros de diferentes portes.

O estudo de caso, desenvolvido com Direção de Inovação Digital do Estado, do CAF -banco de desenvolvimento da América Latina, tem como objetivo documentar a experiência e resultados da Gove no Brasil como uma startup govtech, cujo foco é a utilização de tecnologia e uso intensivo de dados para melhorar a qualidade das decisões de gestores públicos municipais.

Este trabalho busca contribuir para a construção de capacidades para se alcançar governos municipais inteligentes e eficientes, assim como gerar valor público por meio da eficiência do orçamento público e qualidade de serviços.

O problema

O Brasil é um país de tamanho continental, com 5.570 municípios distribuídos em unidades federativas. Desde a Constituição de 1988, o governo federal vem descentralizando a responsabilidade e a capacidade fiscal para a esfera municipal. Cada vez mais, municípios são responsáveis pela definição e execução de políticas públicas em áreas de alta complexidade, como por exemplo educação infantil e atenção primária na saúde.

Apesar do rápido avanço na descentralização de responsabilidades e competência fiscal para os municípios, as capacidades institucionais das administrações públicas municipais não se desenvolveram no mesmo ritmo e intensidade. Por exemplo, ao tomar a formação do servidor público municipal como

uma medida para qualidade institucional da administração pública municipal, identifica-se que os resultados não são positivos: somente 38,6%¹ dos servidores possui alguma formação superior. O descompasso entre a responsabilidade pela gestão de políticas públicas de alta complexidade e a falta de capacidade institucional tem feito com que diversos municípios enfrentem dificuldades na gestão de seus recursos e na entrega de serviços à população.

Além disso, fatores externos à administração pública municipal aprofundam o problema de descompasso entre responsabilidade e capacidade de execução na administração municipal. Fatores como os descritos a seguir são alguns exemplos:

1. A principal lei de compras públicas brasileira é de 1993² e necessita de atualização para se adequar à realidade das demandas de governo e soluções disponíveis no mercado. Em especial, em relação à adoção de tecnologia e inovação, os mecanismos disponíveis nesta lei dificultam a aquisição por governos de todas as esferas da federação. Um exemplo das dificuldades da lei é a ausência de mecanismos eficientes que regem o diálogo do gestor público com fornecedores da solução na etapa de construção dos termos da compra, fato que dificulta a tarefa da administração pública municipal na especificação de soluções inovadoras. Esta situação se torna mais complicada para cidades pequenas e médias, onde há uma assimetria de informação em relação ao mercado de soluções inovadoras;
2. O desequilíbrio no pacto federativo³, que transfere mais responsabilidades do que capacidade fiscal faz isto de maneira altamente vinculada e defasada, impossibilitando o pleno exercício de escolha de aplicação pelo gestor municipal; e

1 Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2018; Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

3 https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_l/i10-4e6f0fb7af2dbfa044488a20b4bf99a1.pdf



3. O foco dos órgãos de controle têm sido avaliar processos⁴ e não o resultado final das políticas públicas.

O resultado do cenário descrito acima é que **municípios brasileiros têm enfrentado sérias dificuldades financeiras e de entrega de qualidade nos serviços oferecidos à população**. Especificamente em relação à situação financeira municipal: 73,9% dos municípios brasileiros estão em situação fiscal difícil ou crítica⁵. A baixa qualidade da entrega dos serviços públicos pode ser evidenciada em diversos resultados, como por exemplo o baixo desempenho em educação, refletido pelas notas

no exame do PISA⁶ (*Program For International Student Assessment*).

Outro resultado que evidencia o problema da eficiência orçamentária é o alto comprometimento do orçamento municipal com despesas de custeio e, conseqüentemente, **a baixa capacidade de realização de investimentos**. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional para 2018, demonstrados abaixo, 49,6% dos municípios brasileiros tiveram seus gastos com pessoal acima do Limite de alerta estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e 49,5% dos municípios brasileiros tem capacidade de investimento abaixo de 5%⁷.

TABELA 1.

Situação da gestão financeira por região no ano de 2018

	GESTÃO CRÍTICA	GESTÃO EM DIFICULDADE	BOA GESTÃO	GESTÃO EM EXCELÊNCIA
Centro-oeste	22,1%	42,5%	28,5%	6,9%
Nordeste	69,2%	24,6%	5,9%	0,3%
Norte	48,5%	39,0%	10,7%	1,7%
Sudeste	36,4%	37,4%	23,4%	2,8%
Sul	7,5%	35,8%	46,0%	10,7%
Total Geral	40,5%	33,4%	22,1%	4,0%

Fonte: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, relatório de 2019 (ano base 2018)

TABELA 2.

Gasto pessoal / receita corrente líquida municípios no ano de 2018

	ABAIXO DE 45%	ENTRE 45% E 54%	ACIMA DO LIMITE DE ALERTA (ENTRE 54% E 57%)	ACIMA DO LIMITE PRUDENCIAL (ENTRE 57% E 60%)	ACIMA DO LIMITE MÁXIMO (60%)
% de municípios	7,6%	42,9%	22,1%	12,1%	15,4%

Fonte: Tesouro Nacional, 2018: Relatório SICONFI

4 Tribunal de Contas da União. (2010). *Manual de auditoria operacional*. Brasília, DF: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D8D5AA6014D8D8277322DA6>

5 Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF); Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>

6 <http://portal.inep.gov.br/acoes-internacionais/pisa/resultados>

7 Tesouro Nacional, 2018: Relatório SICONFI

TABELA 3.Investimento municípios⁸ no ano 2018

	ABAIXO DE 2%	ENTRE 2% E 5%	ENTRE 5% E 8%	ENTRE 8% E 12%	ACIMA DE 12%
% de municípios	9,5%	40,0%	27,4%	15,3%	7,9%

Fonte: Tesouro Nacional, 2018: Relatório SICONFI

6

Diante deste contexto, lideranças locais eleitas e suas equipes que querem transformar a qualidade e eficiência das administrações públicas deparam-se com o seguinte cenário:

1. responsabilidade por empreender políticas públicas complexas;
2. restrição financeira aliada a baixa eficiência da execução orçamentária; e
3. recursos humanos que apresentam dificuldades para aquisição de soluções inovadoras que os ajudem no enfrentamento dos problemas encontrados.

Na busca por apoio externo para resolução destes problemas, estas lideranças municipais encontravam:

1. soluções de alto custo inacessíveis aos municípios pequenos e médios (aproximadamente 97% dos municípios brasileiros tem menos de 200.000 habitantes e 89% tem menos de 50.000 habitantes); ou
2. soluções locais que, na média, apresentam baixa qualidade e, apesar de terem custos acessíveis, não resolvem o problema que a administração municipal enfrentava; e
3. governos estaduais e federal sem estrutura e programas para apoio na melhoria da capacidade institucional municipal.

O cenário apresentando acima e a vontade de auxiliar municípios a implementarem políticas públicas que melhorassem a qualidade de vida da população culminou na criação da Gove em 2016. Inicialmente chamada de Muove Brasil, a Gove teve seus primeiros passos com uma imersão em um município de pequeno porte do estado de São Paulo para que os empreendedores pudessem entender o perfil dos problemas que municípios enfrentavam e se estes problemas poderiam ser solucionados a partir de uma tecnologia escalável. Identificou-se que uma parte grande dos problemas que municípios enfrentavam poderia ser não só solucionada, como também identificada, com o apoio da tecnologia.

No primeiro ano, a Gove fez um esforço para desenvolver o produto e resolver problemas de diversas áreas como finanças, saúde e educação. No entanto, além de ser muito complexo desenvolver uma tecnologia com capacidade para resolver os problemas de mais de uma área, percebeu-se que os municípios estavam passando por sérios problemas financeiros (ano de 2017) e demandavam soluções para suas finanças. Com isso, a Gove optou por direcionar seus esforços para ganhar profundidade em uma área específica do gestor público e, também, dar agilidade no seu processo de desenvolvimento, **focando no apoio às secretarias de finanças no enfrentamento da baixa eficiência da execução orçamentária.**

8 Tesouro Nacional, 2018: Relatório SICONFI

A solução e sua implementação

Sendo o Brasil um país de proporções continentais, cujas administrações públicas municipais estão espalhadas por todo o território e não possuem capacidade financeira para acessar soluções de custo elevado, uma solução escalável com custo competitivo era necessária. Em função disso, optou-se por criar uma solução de alto conteúdo tecnológico que fosse facilmente replicável para qualquer município da federação.

A plataforma Gove é um Software as a Service (Saas), que integra os dados dos sistemas financeiros municipais. A plataforma analisa as informações, indica oportunidades de melhoria de eficiência orçamentária ao gestor público e, uma vez que o gestor público decide se engajar na resolução da ineficiência identificada pela Gove, a plataforma e especialistas de apoio prestam o suporte técnico para que a solução ideal seja definida e implementada com sucesso. Importante mencionar que aproximadamente 80% de tudo que a Gove faz é padrão para todos os municípios. No processo inicial de investigação dos desafios que municípios enfrentavam, percebeu-se que havia também uma grande similaridade entre os problemas.

A plataforma auxilia o gestor público municipal em 3 frentes distintas, porém integradas. São elas:

1. Monitoramento contínuo e inteligente da execução orçamentária municipal. Análises que auxiliam o dia a dia de gestores das secretarias de finanças, como por exemplo saldo orçamentário e financeiro, ocupação de dotações, despesas e receitas por fonte de recursos, entre outros, são automatizadas e disponibilizadas de forma simples e amigável na plataforma;

2. Identificação de oportunidades fiscais por meio do aumento de receitas e otimização de despesas. Com os dados de execução orçamentária coletados por meio da integração junto aos sistemas financeiros das administrações públicas e por meio dos dados obtidos a partir da inserção feita diretamente pelos servidores públicos, a plataforma identifica receitas e despesas sendo executadas de maneira não ótima. As oportunidades identificadas são informadas aos gestores públicos através de alertas para que estes estejam cientes sobre onde estão os problemas que, se resolvidos, podem melhorar a qualidade do orçamento municipal;

3. Elaboração de possíveis soluções para o problema identificado, e passo a passo para que ele seja resolvido. Além disso, a plataforma dispõe de mecanismos de comunicação e gestão de projetos que conferem governança e ritmo para as atividades em execução.

Estas três frentes permitem ao gestor público acessar uma ferramenta completa de apoio à melhoria da eficiência municipal, que atua do início ao fim no processo de resolução de problemas fiscais:

1. automatização de análises orçamentárias diárias de tomada de decisão,
2. identificação de problemas na receita e despesa, e
3. orientação e governança para implementação de soluções.

Os resultados

Disponível desde 2018, a plataforma já foi implementada em 31 municípios, de todas as regiões do Brasil. Juntos, somam uma população de mais de 1,7 milhão de habitantes impactados positivamente pela Gove. O grupo de municípios que aderiu à plataforma é diverso: desde os pequenos, com aproximadamente 3 mil habitantes no interior do Rio Grande do Sul e do Tocantins, até aqueles de médio porte que são referências em suas regiões.

Alguns exemplos de ineficiências no orçamento identificadas pela plataforma nos municípios são a alta inadimplência de alguns tributos, baixa otimização de rotas de transportes, inconsistências em folhas de pagamento de pessoal e preços de itens adquiridos que estão acima do praticado no mercado. No ano de 2019, a plataforma Gove encontrou e implementou soluções que, juntas, conferiram **um ganho de eficiência aos orçamentos municipais de mais de R\$ 12 milhões em 2019**⁹. Esse resultado representou um impacto positivo de, em média, 2,3% do orçamento desses municípios e um retorno sobre o investimento de mais de 1000%, o que equivale a 10 vezes o valor investido com a assinatura da plataforma (~R\$ 120 mil por ano).

Outro exemplo de ineficiência encontrada foi o alto gasto com alimentação no sistema de saúde de um município. A plataforma identificou que o valor do contrato de alimentação no hospital municipal estava acima do ótimo, se comparado com as médias de despesa de outros municípios em que a Gove atua. Durante a investigação, identificou-se que funcionários que recebiam vale alimentação também estavam usufruindo da alimentação oferecida pelo sistema de saúde, desta forma utilizando o benefício de alimentação de maneira duplicada. A partir desta identificação, a plataforma orientou a realização de decreto que extinguisse tal prática e, neste caso, o governo

municipal adotou, gerando uma eficiência de aproximadamente R\$ 341.000 (US\$ 60.000) por ano para o município.

Apesar da tecnologia da Gove ainda não estar preparada para acompanhar e medir o impacto direto do ganho de eficiência fiscal na população, **em diversos municípios foi possível verificar como este ganho foi revertido em forma de melhores serviços e infraestrutura.** Por exemplo, constataram-se iniciativas como pavimentação de ruas, investimentos em urbanismo, criação de novas rotas de transporte público escolar e contratação de novos servidores para melhoria da gestão da prefeitura, entre outros. Além disto, o auxílio da tecnologia na gestão orçamentária municipal melhorou o dia a dia dos gestores públicos da fazenda, pois agora eles têm diversas informações relevantes para suas decisões diárias disponíveis na palma da mão.

Nenhum cidadão vive no estado ou na União, e sim no município. Por isso, a Gove direciona seus esforços a ajudar o gestor público municipal a desempenhar seu trabalho com mais qualidade. Seu objetivo de longo prazo é ter uma solução que auxilie os gestores públicos a tomarem melhores decisões, impactando positivamente a qualidade de vida de pessoas nas cidades brasileiras. A Gove busca oferecer a qualquer cidade, independente de sua capacidade fiscal ou tamanho, o acesso a uma solução tecnológica que ajude o planejamento e execução de políticas públicas municipais.

⁹ <https://www.centreforpublicimpact.org/tax-city-muove-empowering-cities-brazil-tax-spend-efficiently>

Conclusões e recomendações

O caso da Gove no Brasil apresenta formas pelas quais os governos municipais podem, através da utilização de tecnologia e parceria com govtechs, ser mais eficientes em seus orçamentos e, também, facilitar o dia a dia dos gestores públicos da fazenda.

Por fim, podemos retirar da experiência da Gove alguns aprendizados. São eles:

1. Os ganhos de eficiência a partir da utilização da plataforma Gove mostra que existem oportunidades de **melhorar a qualidade dos gastos e receitas municipais mesmo sem reformas estruturais de grande amplitude**. A crise gerada pela pandemia de COVID-19 aumenta a necessidade de soluções dessa natureza na eficiência dos orçamentos públicos nas esferas federal, estadual e municipal;
2. Soluções de tecnologia podem **melhorar a capacidade de tomada de decisão de governos locais** e seus gestores municipais, independente do porte e região do município;
3. A semelhança dos desafios encontrados nas cidades permite que essas **soluções tecnológicas sejam facilmente escaláveis**, tornando-as financeiramente viáveis e com impactos comprovados mesmo em municípios de pequeno porte cujos orçamentos são pequenos;
4. O principal obstáculo que ainda persiste no Brasil está relacionado à **legislação de compras para que municípios consigam adquirir soluções inovadoras**. Por essa razão, esforços no sentido de promover sua reforma representa uma das principais iniciativas para favorecer a expansão de soluções dessa natureza no país.



caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com