

Referências

ANDREAZZI, M.; OCKÉ-REIS, C. Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 17 n. 3, p. 521-544, 2007.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Financiamento da saúde: Brasil e outros países com cobertura universal**. Brasília, 2013. (Nota Técnica, nº 12). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NTn12de2013FinanciamentodaSadeBrasileOutrosPasesV.Prel.pdf>>. Acesso em: 11 abr 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **SUS: avanços e desafios**. 1. ed. Brasília: CONASS, 2006. Disponível em: <<http://www.foa.unesp.br/include/arquivos/foa/pos/files/sus-avancos-desafios.pdf>>. Acesso em: 4 mar 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2011 – Série 2009 a 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2011/DGTEfetivo2011Serie2009a2013.pdf>. Acesso em: 10 nov 2014.

PIOLA, S.; et al. **Financiamento do Sistema Único de Saúde: trajetória recente e cenários para o futuro**. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/25261/21530>>. Acesso em: 10 nov 2014.

PUBLICIZAÇÃO NO ÂMBITO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 1990: O PSF – PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

*Thaís Ayd Estevam
Rosa Angela Chieza*

Introdução

A economia brasileira dos anos 1980 caracterizou-se pelo baixo crescimento econômico, pelas altas taxas de juros e pela deterioração das contas públicas resultando na incapacidade de o Estado continuar exercendo o papel de indutor do desenvolvimento econômico, papel desempenhado desde os anos 1930. Diante disso, na década de 1990, a reforma do Estado teve como características principais o processo de privatizações, terceirizações e publicizações dos serviços até então desempenhado pela esfera pública estatal.

O Brasil seguiu a tendência político-econômica mundial predominante na década de 1990 de diminuição da intervenção estatal na economia e, em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério do Aparelho de Reforma do Estado, o qual foi responsável pelo lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Neste documento, foram propostos o ajuste fiscal, a reforma da previdência social, a reforma econômica e, por fim, as mudanças institucionais voltadas à implementação de políticas sociais e à reforma do aparelho do Estado.

Na referida reforma do aparelho do Estado e na introdução de mudanças institucionais na implementação de políticas sociais, determinou-se que, primeiro, existem atividades que não deveriam ser garantidas exclusivamente pelo Estado, como saúde e educação. E que estas atividades careceriam de atenção da sociedade em geral através do aumento da participação popular na execução e no controle das políticas públicas. Neste mesmo documento, mencionou-se pela primeira vez a propriedade pública não estatal e a instalação desta nova forma de propriedade no Brasil, a qual foi implementada através do Programa Nacional de Publicização. Ainda de acordo com o PDRAE, as instituições privadas sem fins lucrativos deveriam executar atividades não exclusivas do Estado, pois estas têm como objetivo “aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um menor custo.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 47)

Em consonância com essa visão de aumento da participação das organizações sem fins lucrativos, amparada pelo Estado, e baseado na ideia de eficiência do setor privado frente ao setor público, através da Lei nº 9.790/1999, foi criada a modalidade legal de Organização da Sociedade

Civil de Interesse Público (OSCIP). De acordo com a referida lei, a publicização tem o intuito de potencializar as relações entre Estado e sociedade civil, onde ambos podem firmar uma parceria do estilo “ganha-ganha”.

Segundo o Ministério Público, depois da Reforma do Estado e da criação da Lei nº 9.790/1999, foram criadas 13 OSCIPs por dia no Brasil. Em função disso, justifica-se uma pesquisa para identificar as razões do crescimento de ONGs, bem como para verificar se as proposições apontadas pelo PDRAE se concretizaram, num estudo de caso no município de Porto Alegre/RS.

Diante disso, o objetivo deste artigo é dissertar sobre uma experiência de publicização proposta pela Reforma do Aparelho do Estado na área da saúde, através da apreciação do termo de parceria firmado entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e o Instituto Sollus, OSCIP, no ano de 2007, e entre a PMPA e a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), em 2000, a fim de verificar se houve melhoria na implantação do Programa Saúde da Família em Porto Alegre, durante a gestão da referida OSCIP.

Metodologia

Além da revisão bibliográfica sobre tema das publicizações no Brasil, realizou-se um comparativo entre as normas legais que estabeleceram a transferência de serviços da esfera pública estatal para a esfera pública não estatal, a saber as leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014. Além disso, através da Lei de Acesso à Informação¹ foi possível acessar os termos de parceria firmados entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e a Fundação

¹ Lei nº 12.527/2011, em vigor no Brasil desde 18 de novembro de 2011.

de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS) e entre a PMPA e o Instituto Sollus. No entanto, o acesso ao Plano de Trabalho acordado entre as partes não foi disponibilizado pelo Poder público municipal. Os dados para a análise do desempenho do Instituto Sollus, em comparação com o desempenho da FAURGS na gerência do Programa Saúde da Família em Porto Alegre, foram extraídos do Anuário Estatístico da PMPA dos anos 2010 e 2012; do banco de dados do TCE/RS e do Relatório de Auditoria realizado pelo TCE/RS sobre o PSF durante a gestão do Instituto Sollus (set/2007 a ago/2009).

De acordo PDRAE, as OSCIPs são preteridas em relação ao próprio setor público, pois aquelas têm como objetivo aumentar a qualidade dos serviços prestados para a comunidade, para atender melhor ao cidadão-cliente.² Sendo assim, para conferir se o Instituto Sollus de fato melhorou a prestação de serviços do Programa Saúde da Família em Porto Alegre durante o seu período de gestão(08/2007 a 08/2009), analisou-se o comportamento das seguintes variáveis: número de Equipes da Saúde da Família, número de famílias cadastradas no PSF, número de consultas realizadas, número de visitas domiciliares e gasto médio por mês com o referido Programa.

Adicionalmente, utilizou-se dados do Ministério da Justiça para identificar a localidade das OSCIPs por Unidade Federativa de forma a confrontar tal resultado com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)³,

² “Por fim, o Plano define como objetivo para o setor de Serviços Não Exclusivos (centros de pesquisa, museus e os hospitais) o aumento da eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.” (ESTEVAM, 2015, p. 12)

³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, edu-

disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Publicização no Brasil

No primeiro governo Cardoso (1995-1998), foi implementado um modelo de desenvolvimento “moderadamente liberal e internacionalizante, com as seguintes características: politicamente identificado com a democracia representativa; economicamente voltado para um “desenvolvimentismo renovado.” (SALLUM JÚNIOR, 2003, apud VISENTINI, 2007, p. 18)

Durante o primeiro ano do Governo FHC, em 1995, foi criado o Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE), no qual foi concebido o PDRAE.

A reforma do Estado foi necessária, segundo Pereira (1997, p. 16):

Para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança,⁴ com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e a saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente.

cação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. PNUD, www.pnud.org.br, acessado em 04 de maio de 2015.

⁴ Capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Conforme relata Chieza (2008, p.25), a reforma foi possível devido ao “esgotamento do estado desenvolvimentista como indutor do crescimento econômico em função do conjunto de variáveis macroeconômicas nacionais e internacionais”.

No sentido de tornar o Estado cada vez menos promotor e mais regulador, o PDRAE propõe uma distinção entre reforma do Estado⁵ e reforma do aparelho do Estado.⁶ A primeira refere-se a um amplo projeto de transformação do Estado e as várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade. Envolveria cultura, comportamentos, etc. A reforma do aparelho do Estado, por sua vez, “tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 12)

A novidade trazida na referida reforma do aparelho do Estado foi a criação de um novo setor do aparelho estatal: os Serviços Não Exclusivos. Este setor distingue-se dos outros setores, a saber, Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas e Produção Para o Mercado, pois o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Apesar dessas instituições não possuírem o poder do Estado, este se faz presente, uma vez que os serviços que estas organizações prestam envolvem direitos humanos fundamentais, como educação e saúde. Ainda foi criada uma nova forma de propriedade para que

⁵ O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.12)

⁶ Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 12)

as organizações que fizessem parte do setor de Serviços Não Exclusivos do Estado fossem contempladas como personalidade jurídica, a propriedade pública não estatal “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 43)

A transferência de propriedade pública para público não estatal chama-se publicização. Conforme aponta o PDRAE (1995), a partir da publicização, o controle por parte da sociedade nas organizações sociais seria mais fácil e direto, dando maior domínio da sociedade sobre os serviços prestados, maior responsabilidade aos dirigentes dessas instituições, possibilitando uma maior parceria entre Estado (por meio do financiamento dos serviços), a organização social (prestadora do serviço) e a sociedade (minoritariamente participando do financiamento através de doações e compra de serviços).

Autores como Bresser Pereira (1995), Fernandes (2005) e organizações como o Banco Mundial (1997) defendem a mesma visão exposta no PDRAE. No entanto, autores como Montaño (2003), Simionatto (1997) e Babilônia (2012) defendem o Estado como responsável final pelas atividades de interesse público e colocam a parceria entre público e privado – Estado e OSCIP – como sendo uma transferência de responsabilidade, ou até mesmo, uma terceirização dos serviços públicos.

Montaño (2003) e Babilônia (2012) mostram que na visão dos autores liberais, o terceiro setor “seria uma alternativa inovadora e eficiente de resolução da ‘questão social’. [...] e é apresentado como uma alternativa inovadora, num processo de consolidação da democracia e do desenvolvimento social.” (BABILÔNIA, 2012, p.6)

Se opondo à visão liderada pelo Banco Mundial, Montañó (2003) mostra que uma das funcionalidades do “terceiro setor” no projeto neoliberal seria torná-lo meio para “desonerar o capital da responsabilidade de cofinanciar as respostas às refrações da “questão social” mediante políticas sociais estatais. ” (MONTAÑO, 2003, p.235) Para esse autor, ao interpretar a lógica neoliberal, o Estado é somente um meio (financeiro) para as resoluções das “questões sociais” e a sociedade fica responsável por dar respostas aos problemas por ela mesma enfrentados.

A ação social deixa de ser financiada pelo conjunto da sociedade, pelo capital, pelo trabalho etc., e passa agora a ser cada vez mais financiada pelos setores carentes, mais ligados aos trabalhadores de média e baixa renda. Isto é, o capital deixa de ser obrigado a cofinanciar as políticas sociais estatais; passa-se de uma “solidariedade sistêmica” (mediante a contribuição compulsória e diferencial) para uma “solidariedade individual e voluntária”. (MONTAÑO, 2003, p.236)

Para Simionatto (1997), o cerne da questão está na interpretação que os neoliberais dão para o que se define como “sociedade civil”. Em sua obra *Globalitarismo e sociedade civil: a manipulação dos conceitos*, a autora aponta que, segundo a lógica neoliberal, “a sociedade civil é composta por aqueles que estão incluídos no mercado e este constitui o *ethos* da democracia.” (SIMIONATTO, 1997, p.5) E questiona em seguida: “e quanto aos outros que não têm acesso ao mercado? Ora, os outros se contentam com a estima e a solidariedade própria dos pobres.⁷ Esse é o efeito

⁷ “Recentemente, o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias (*Folha de São Paulo*, 4/1/97), destaca que ‘a globalização exige o fortalecimento da sociedade civil’, indicando que ‘as complexidades da nova sociedade fazem com que você tenha

trágico do globalitarismo que acentua as desigualdades na medida em que decreta a supremacia dos mercados de forma imperialista.” (SIMIONATTO, 1997, p.5)

Simionatto (1997) aponta que a dicotomia “público” e “privado” nasce a partir do momento em que as classes mais “articuladas em torno de uma oligarquia financeira globalizada” (SIMIONATTO, 1997, p.11) ao se utilizarem das instituições capazes de defender seus projetos para implementarem o “ajuste econômico”, expressão das políticas neoliberais, acabam promovendo “o desmonte da esfera pública, efetuando a privatização dos mais elementares bens públicos (como saúde e educação), sob o propalado discurso da necessidade de reduzir o déficit público.” (SIMIONATTO, 1997, p. 12)

Para o caso do Brasil, sobre a criação das Organizações Sociais e, mais tarde, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Simionatto (1997) disserta que tais manobras na reorganização da sociedade civil e do cumprimento da lógica neoliberal valorizam cada vez mais o interesse corporativo das classes, “em detrimento dos institutos caráter coletivo.” (SIMIONATTO, 1997, p.20)

A criação das OS e OSCIP para os autores, portanto, tira, cada vez mais, a responsabilidade do Estado de áreas previstas na Carta Magna de 1988 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1988), como saúde, educação e assistência social, e a transfere para os próprios indivíduos que formam a sociedade civil.

de apelar para essa energia que está na base da sociedade’. Mas de que sociedade civil fala o presidente do BID? Para ele, dois elementos são fundamentais: a solidariedade e a autoestima. E prossegue: ‘o pobre é por natureza solidário, para sobreviver na pobreza.’ (SIMIONATTO, 1997, p.3)

Base legal no Brasil: as Leis nºs 9.790/1999 e 13.019/2014

A implementação das propostas defendidas pelo PDRAE resultou em mudanças institucionais importantes no Brasil no tema das publicizações: as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014.

A Lei nº 9.790/1999, aprovada no contexto de reforma do Estado no Brasil, regulariza a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, OSCIP, e institui o Termo de Parceria. Conforme consta no Projeto de Lei nº 4.690/1998 que deu origem à Lei nº 9.790/1999 – “a Lei visa simplificar o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos a fim de potencializar as relações entre o Estado e a sociedade civil.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998b, p.226)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público devem atuar em áreas específicas, como assistência social, atividades culturais, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção do voluntariado, promoção gratuita da saúde e da educação, promoção da segurança alimentar e nutricional, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, entre outras. Com relação às OSCIPs, o Estado não abre mão do serviço público para transferi-lo à iniciativa privada, tal como ocorre na OS.⁸

Já a Lei nº 13.014/2014, criada para suprir lacunas deixadas pela referida lei de 1999, a partir do relatório final da CPI das ONGs, estabelece o regime jurídico das parcerias

⁸ Lei nº 9.637/1998 (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998a); Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, **a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União**, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por organizações sociais (p.5).

voluntárias que envolvam ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, além disso, esta norma estabelece diretrizes para a política de fomento e de colaboração, dentre outras. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014)

Apresenta-se no Quadro 1 um comparativo entre as duas normas legais que tratam do tema.

Quadro 1 – Comparativo entre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Brasil entre as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014

(continuação)

| Lei nº 9.790/1999 | Lei nº 13.019/2014 |
|---|--|
| Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. | Art. 1º - Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento. |
| Não era previsto na Lei de 1999. | Art. 9º - No início de cada ano civil, a administração pública fará publicar, nos meios oficiais de divulgação, os valores aprovados na lei orçamentária anual vigente para execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, que poderão ser executados por meio de parcerias previstas nesta Lei. |

Quadro 1 – Comparativo entre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Brasil entre as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014 - (continuação)

| Lei nº 9.790/1999 | Lei nº 13.019/2014 |
|--|---|
| <p>Art. 10.</p> <p>§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:</p> <p>I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;</p> <p>II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;</p> <p>III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;</p> <p>IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;</p> <p>V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;</p> <p>VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.</p> | <p>Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho, sem prejuízo da modalidade de parceria adotada:</p> <p>I - diagnóstico da realidade que será objeto das atividades da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas;</p> <p>II - descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto;</p> <p>III - prazo para a execução das atividades e o cumprimento das metas;</p> <p>IV - definição dos indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;</p> <p>V - elementos que demonstrem a compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, devendo existir elementos indicativos da mensuração desses custos, tais como: cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público;</p> <p>VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela administração pública;</p> <p>VII - estimativa de valores a serem recolhidos para pagamento de encargos previdenciários e trabalhistas das pessoas envolvidas diretamente na consecução do objeto, durante o período de vigência proposto;</p> <p>VIII - valores a serem repassados, mediante cronograma de desembolso compatível com os gastos das etapas vinculadas às metas do cronograma físico;</p> <p>IX - modo e periodicidade das prestações de contas, compatíveis com o período de realização das etapas vinculadas às metas e com o período de vigência da parceria, não se admitindo periodicidade superior a 1 (um) ano ou que dificulte a verificação física do cumprimento do objeto;</p> <p>X - prazos de análise da prestação de contas pela administração pública responsável pela parceria.</p> |

(continuação)

| | |
|---|--|
| <p>Não era previsto na Lei de 1999.</p> | <p>Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto.</p> <p>§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:</p> <p>[...]</p> <p>II - a exigência de que a organização da sociedade civil possua:</p> <p>a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;</p> <p>b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;</p> <p>c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.</p> |
| <p>Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.</p> | <p>Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:</p> <p>[...]</p> <p>III - tenha como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;</p> |

Quadro 1 – Comparativo entre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Brasil entre as Leis nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014 - (continuação)

| Lei nº 9.790/1999 | Lei nº 13.019/2014 |
|---|---|
| <p>Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.</p> | <p>Art. 43. As contratações de bens e serviços pelas organizações da sociedade civil, feitas com o uso de recursos transferidos pela administração pública, deverão observar os princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade e do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade, de acordo com o regulamento de compras e contratações aprovado para a consecução do objeto da parceria.</p> <p>§ 1º O processamento das compras e contratações poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas.</p> <p>§ 2º O sistema eletrônico de que trata o § 1º conterá ferramenta de notificação dos fornecedores do ramo da contratação que constem do cadastro de que trata o art. 34 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.</p> |

(conclusão)

| | |
|---|--|
| <p>Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.</p> | <p>Art. 45. As parcerias deverão ser executadas com estrita observância das cláusulas pactuadas, sendo vedado:</p> <p>I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;</p> <p>II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>III - modificar o objeto, exceto no caso de ampliação de metas, desde que seja previamente aprovada a adequação do plano de trabalho pela administração pública;</p> <p>IV - (VETADO);</p> <p>V - utilizar, ainda que em caráter emergencial, recursos para finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho;</p> <p>VI - realizar despesa em data anterior à vigência da parceria;</p> <p>VII - efetuar pagamento em data posterior à vigência da parceria, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente da administração pública;</p> <p>VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores, partidos políticos ou quaisquer entidades congêneres;</p> <p>IX - realizar despesas com:</p> <p>a) multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou a recolhimentos fora dos prazos, salvo se decorrentes de atrasos da administração pública na liberação de recursos financeiros;</p> <p>b) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;</p> <p>c) pagamento de pessoal contratado pela organização da sociedade civil que não atendam às exigências do art. 46;</p> <p>d) obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas.</p> |
|---|--|

Fonte: Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 13.019/2014. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014). Elaboração própria.

Dentre as mudanças mais importantes que a lei de 2014 trouxe comparativamente à norma de 1999, destacam-se:

i) Exigência de previsão orçamentária no plano plurianual e na lei orçamentária anual dos Entes Públicos para firmarem parcerias, que envolvam transferências de recursos financeiros, entre as organizações da sociedade civil e a administração pública.

ii) Obrigatoriedade de Chamamento público: inovação importante, os critérios de escolha das OSCIP não estavam explicitados na norma de 1999. Supõe-se que a escolha era feita com base no Termo de Parceria, o qual deveria ser regido pelos princípios da cooperação, competição, transparência e parceria, sendo assim a escolha seria feita considerando “(...) parceiro mais adequado do ponto de vista técnico, de maior relevância sob o ponto de vista de serviços prestados à sociedade.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998, p.226) Essa forma de seleção dava margem para escolhas de cunho pessoal, e não necessariamente, o melhor para sociedade. Esta lacuna foi suprida pela mudança contida na Lei de 2014.

Conforme exposto pela CPI das ONGs (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2011), as auditorias realizadas pelo TCU deixaram à vista uma discricionariedade exacerbada por parte dos gestores públicos na seleção de entidades que receberiam transferências voluntárias de recursos públicos, pois não existiam, à época, regras estabelecendo procedimentos para a seleção das entidades que iriam executar diversos objetos de interesse da Administração Pública.

iii) Pré- aprovação do Plano de Trabalho pela administração Pública: a norma de 2014 exige pré-aprovação do plano de trabalho pela administração pública antes de firmar a parceria com a OSCIP e a descrição detalhada no art. 45º da Lei nº 13.019/2014 de onde não se pode realizar

despesas com os recursos financeiros para realização do objeto de trabalho, pois, conforme depoimento do Procurador da Justiça, Dr. Rômulo Conrado, para a CPI das ONGs

[...] tem sido constatado que algumas organizações não governamentais, ao serem constituídas, não apresentam condições mínimas de manutenção. Então elas acabam precisando se utilizar de recursos federais, que seriam utilizados para prestação de serviços, mas que de fato acabam se utilizando desses recursos para o seu próprio custeio. É o caso de ONG que, após receber recursos públicos, instala-se, adquire uma sede, compra computadores, paga salários aos seus membros e dirigentes. (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2011, p.64)

Portanto, só serão aceitos gastos que já estejam pré-definidos no cronograma de desembolso do Plano de Trabalho previamente aprovado pela Administração Pública.

iii) Fiscalização: a Lei nº 13.019/2014, estabelece como atribuição da Administração Pública fiscalizar e avaliar as parcerias celebradas. Para tanto, ela “poderá valer-se de apoio técnico de terceiros” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 18) para que a inspeção prevista em lei seja cumprida.

A fiscalização representa um aspecto importante; no entanto, não parece que o Estado supriu as lacunas apresentadas pela CPI das ONGs:

A União mostra-se ágil na celebração de convênios e contratos de repasse, mas extremamente morosa na fiscalização e

na análise das prestações de contas das transferências voluntárias [...]. É notório o descompasso entre a velocidade com que são firmados novos instrumentos de transferência e a morosidade na fiscalização e na análise das prestações de contas dos convênios anteriormente firmados. Assim sendo, verifica-se que a celebração de novos convênios pelos órgãos concedentes deveria limitar-se a sua capacidade operacional. (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2011, p.207)

Diante do exposto, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, a Lei nº 13.019/2014, objetivou melhorar a fiscalização dos repasses de verbas públicas a entidades da sociedade civil, de garantir a qualidade dos serviços prestados e de ampliar o controle do Estado e da sociedade nas ações que envolvem recursos públicos.

Histórico das OSCIP no Brasil e a implementação do PSF em Porto Alegre/RS

A criação desta nova modalidade institucional, em 1999, ou seja, instituição pública não estatal com qualificação de OSCIP, resultou num significativo crescimento, conforme demonstrado na Tabela 1. Em 1999, as organizações qualificadas como tal somavam oito em todo o país. Com a disseminação dessa nova modalidade institucional, a quantidade de organizações titulares da qualificação de OSCIP cresceu de 08, em 1999, para 522, em 2002.

Tabela 1 – Organizações qualificadas com o título de OSCIP no Brasil – por Estado de 1999 até 2010

| Estado/ Ano | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|----------------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| AC | 0 | 0 | 3 | 4 | 6 | 4 | 2 | 5 | 1 | 1 | 2 | 0 | 28 |
| AL | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 3 | 9 | 6 | 9 | 2 | 2 | 0 | 42 |
| AM | 0 | 0 | 3 | 7 | 2 | 3 | 8 | 4 | 8 | 1 | 3 | 0 | 39 |
| AP | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 15 |
| BA | 0 | 5 | 9 | 15 | 33 | 25 | 39 | 26 | 31 | 17 | 27 | 9 | 236 |
| CE | 0 | 1 | 6 | 12 | 26 | 29 | 41 | 16 | 11 | 5 | 10 | 3 | 160 |
| DF | 1 | 14 | 30 | 51 | 59 | 58 | 57 | 47 | 44 | 24 | 24 | 30 | 439 |
| ES | 0 | 3 | 3 | 23 | 45 | 44 | 43 | 29 | 21 | 18 | 11 | 11 | 251 |
| GO | 1 | 3 | 7 | 12 | 28 | 17 | 28 | 12 | 21 | 13 | 22 | 31 | 195 |
| MA | 0 | 4 | 0 | 5 | 14 | 5 | 10 | 5 | 7 | 3 | 4 | 1 | 58 |
| MG | 0 | 4 | 21 | 27 | 65 | 55 | 83 | 63 | 56 | 29 | 52 | 22 | 477 |
| MS | 0 | 1 | 2 | 5 | 22 | 5 | 8 | 10 | 5 | 13 | 2 | 4 | 77 |
| MT | 0 | 0 | 3 | 8 | 8 | 3 | 7 | 6 | 11 | 7 | 8 | 5 | 66 |
| PA | 0 | 2 | 4 | 3 | 18 | 7 | 13 | 9 | 7 | 3 | 5 | 3 | 74 |
| PB | 0 | 1 | 3 | 1 | 9 | 8 | 15 | 16 | 9 | 7 | 1 | 1 | 71 |
| PE | 0 | 2 | 11 | 17 | 24 | 13 | 27 | 14 | 14 | 8 | 7 | 4 | 141 |
| PI | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 5 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 18 |
| PR | 2 | 8 | 44 | 72 | 92 | 76 | 121 | 78 | 46 | 35 | 36 | 16 | 626 |
| RJ | 1 | 8 | 28 | 40 | 57 | 62 | 68 | 66 | 57 | 55 | 38 | 38 | 518 |
| RN | 0 | 2 | 1 | 13 | 8 | 9 | 8 | 6 | 4 | 5 | 2 | 1 | 59 |
| RO | 0 | 0 | 3 | 11 | 17 | 8 | 7 | 3 | 4 | 6 | 2 | 2 | 63 |
| RR | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 21 | 0 | 31 |
| RS | 0 | 5 | 7 | 23 | 25 | 41 | 43 | 43 | 32 | 24 | 25 | 20 | 288 |
| SC | 0 | 2 | 7 | 23 | 31 | 42 | 42 | 43 | 30 | 19 | 5 | 12 | 256 |
| SE | 1 | 1 | 1 | 3 | 13 | 7 | 10 | 8 | 4 | 6 | 1 | 2 | 57 |
| SP | 2 | 16 | 48 | 135 | 246 | 254 | 290 | 221 | 221 | 134 | 146 | 105 | 1818 |
| TO | 0 | 0 | 1 | 2 | 6 | 5 | 4 | 1 | 3 | 4 | 1 | 1 | 28 |
| TOTAL | 8 | 82 | 248 | 522 | 868 | 789 | 996 | 740 | 657 | 441 | 458 | 322 | 6131 |

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2010). Elaboração própria.

O ano que mais teve organizações sem fins lucrativos obtendo a qualificação de OSCIP foi 2005 com 996 novas OSCIPs no Brasil. Desde então, o número vem caindo relativamente ao longo dos anos, pois segundo o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) “houve uma mudança de critérios no Ministério da Justiça, que passou a ser demasiado restritivo em sua interpretação da norma legal que, ressalte-se, é a mesma desde 1999”.⁹ Em 2010, foram qualificadas 322 novas OSCIPs no país. Entre os estados que mais tiveram organizações qualificadas como OSCIP destacam-se São Paulo, sempre com mais de 25% das novas OSCIPs no período considerado, e o Paraná, que chegou a ter 121 novas OSCIPs em 2005.

É importante ressaltar que o Ministério da Justiça apresenta em seu site somente as organizações com título de OSCIP por ano, portanto é possível afirmar que já foram criadas mais de seis mil Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público desde 1999 até 2010. No entanto, não há como analisar a variação do número total de OSCIPs no Brasil neste período, pois não se tem informação disponível acerca das que perderam sua qualificação.

Na justificativa da Lei nº 9.790/1999, a criação de OSCIPs no Brasil foi defendida como uma “orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1998, p. 225) Dito isso, era de se esperar que o maior número de OSCIPs se encontrasse nos Estados com pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),¹⁰ no entanto,

⁹ Retirado de <http://www.gife.org.br/artigo-utilidade-publica-e-oscip-como-anda-a-qualificacao-11176.asp>. Acessado em 01 de junho de 2015.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvi-

isso não foi observado, conforme demonstrado na Tabela 2, a qual mostra a relação entre a localização das OSCIPs, por estado da federação, e o IDHM do estado correspondente.

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal vs. Número de OSCIP por Estado 2010

(continuação)

| Ranking IDHM 2010 | Unidade da Federação | IDHM 2010 | Número de novas OSCIPs em 2010 | OSCIPs criadas de 1999 até 2010 |
|-------------------|----------------------|-----------|--------------------------------|---------------------------------|
| 1º | DF | 0,824 | 30 | 439 |
| 2º | SP | 0,783 | 105 | 1818 |
| 3º | SC | 0,774 | 12 | 256 |
| 4º | RJ | 0,761 | 38 | 518 |
| 5º | PR | 0,749 | 16 | 626 |
| 6º | RS | 0,746 | 20 | 288 |
| 7º | ES | 0,74 | 11 | 251 |
| 8º | GO | 0,735 | 31 | 195 |
| 9º | MG | 0,731 | 22 | 477 |
| 10º | MS | 0,729 | 4 | 77 |
| 11º | MT | 0,725 | 5 | 66 |
| 12º | AM | 0,708 | 0 | 15 |
| 13º | RR | 0,707 | 0 | 31 |
| 14º | TO | 0,699 | 1 | 28 |
| 15º | RO | 0,69 | 2 | 63 |
| 16º | RN | 0,684 | 1 | 59 |

to humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. PNUD, www.pnud.org.br, acessado em 04 de maio de 2015.

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal vs. Número de OSCIP por Estado 2010

(conclusão)

| Ranking IDHM 2010 | Unidade da Federação | IDHM 2010 | Número de novas OSCIPs em 2010 | OSCIPs criadas de 1999 até 2010 |
|-------------------|----------------------|-----------|--------------------------------|---------------------------------|
| 17 ^o | CE | 0,682 | 3 | 160 |
| 18 ^o | AM | 0,674 | 0 | 39 |
| 19 ^o | PE | 0,673 | 4 | 141 |
| 20 ^o | SE | 0,665 | 2 | 57 |
| 21 ^o | AC | 0,663 | 0 | 28 |
| 22 ^o | BA | 0,66 | 9 | 236 |
| 23 ^o | PB | 0,658 | 1 | 71 |
| 24 ^o | PI | 0,646 | 1 | 18 |
| 25 ^o | PA | 0,646 | 3 | 74 |
| 26 ^o | MA | 0,639 | 1 | 58 |
| 27 ^o | AL | 0,631 | 0 | 42 |

Fonte: PNUD 2010; BRASIL. Ministério da Justiça (2010). Elaboração Própria.

Observa-se que os estados de São Paulo e o Distrito Federal, que têm o melhor IDHM, são as unidades federativas onde está localizado o maior número de OSCIP, 439 e 1818, respectivamente, de 1999 a 2010. Em comparação com estados como Piauí e Alagoas, que estão entre os dez piores no IDHM, que tiveram somente 18 e 42 OSCIPs no mesmo período.¹¹

No que se refere à estratégia de utilizar OSCIP como um “braço do Estado” para atingir o maior número de pessoas possível buscando o desenvolvimento do país e o acesso às necessidades básicas, como saúde e educação, é bem

¹¹ Esta relação poderia ser verificada através de um estudo econométrico, no entanto, este não é objetivo da presente pesquisa.

provável que este objetivo foi cumprido pela quantidade de OSCIPs criadas entre 1999 e 2010, mais de seis mil no Brasil. No entanto, é de se questionar se tal estratégia foi usada adequadamente em todas as regiões brasileiras, se o Estado estimulou corretamente a qualificação das OSCIPs por unidade federativa ou se somente a utilizou como um meio de transferência de responsabilidade, terceirizando os serviços públicos.

Implementação do PSF em Porto Alegre/RS

Em Porto Alegre, o Programa Saúde da Família foi implantado em 1996, ainda que já existisse o Serviço de Saúde Comunitário (SSC), que realizava atendimentos na zona norte e leste da capital com foco na atenção básica, de acordo com Luvison e Baldisserotto. (2008, apud WEIN; BERTI, 2010) Fez-se necessário a implantação das ESF por existirem “vazios de atendimento em saúde e para complementar a cobertura de assistência em áreas de grande vulnerabilidade socio sanitárias.” (WEIN; BERTI, 2010, p.24)

A cidade de Porto Alegre tem 1.472.482¹² habitantes e está dividida em dezessete Distritos Sanitários, sendo que cada um deles pertence a uma Gerência Distrital, a saber: 1) Centro, 2) Noroeste/Humaitá/Navegantes/Ilhas, 3) Norte/Eixo Baltazar, 4) Leste/Nordeste, 5) Glória/Cruzeiro/Cristal, 6) Sul/Centro-Sul, 7) Partenon/Lomba do Pinheiro, 8) Restinga/Extremo-Sul.

Como se pode observar na Tabela 3, em 1999, a cidade contava com 29 equipes Saúde da Família, cobrindo apenas 7,61% da população, de acordo com os dados do Ministério da Saúde. Em 2002, este número subiu para 56

¹² Fonte: IBGE (2010).

ESFs e a cobertura dobrou para 14,07%. Ao final de 2009, Porto Alegre contava com 92 ESFs, cobrindo 22,43% da população. De 1999 a 2010, o número de ESFs cresceu 227%, ampliando a população atendida de 7,71% para 22,88%, cobrindo, em 2010, aproximadamente 330 mil pessoas. Em 2010, o número de equipes implantadas foi somente 15% das 598 do teto de equipes sugeridas pelo MS para que toda a população de Porto Alegre tenha acesso ao programa.

Tabela 3 – Equipe Saúde da Família em Porto Alegre - Cobertura populacional – 1999-2010

| Ano | População | Teto | Implantados | Estimativa da População coberta | Proporção de cobertura populacional estimada (%) | Responsável pelo PSF |
|------|-----------|------|-------------|---------------------------------|--|---|
| 1999 | 1.298.107 | 0 | 29 | 100.050 | 7,71 | Associações de Bairros |
| 2000 | 1.314.032 | 0 | 29 | 100.050 | 7,61 | Associações de Bairros e FAURGS |
| 2001 | 1.373.313 | 0 | 35 | 120.750 | 8,79 | FAURGS |
| 2002 | 1.373.313 | 0 | 56 | 193.200 | 14,07 | FAURGS |
| 2003 | 1.383.454 | 0 | 63 | 217.350 | 15,71 | FAURGS |
| 2004 | 1.394.085 | 581 | 62 | 213.900 | 15,34 | FAURGS |
| 2005 | 1.394.085 | 581 | 82 | 282.900 | 20,29 | FAURGS |
| 2006 | 1.428.696 | 595 | 90 | 310.500 | 21,73 | FAURGS |
| 2007 | 1.440.939 | 600 | 92 | 317.400 | 22,03 | FAURGS e Instituto Sollus |
| 2008 | 1.440.939 | 600 | 93 | 320.850 | 22,27 | Instituto Sollus |
| 2009 | 1.430.220 | 596 | 93 | 320.850 | 22,43 | Instituto Sollus e Instituto de Cardiologia |
| 2010 | 1.436.123 | 598 | 95 | 327.750 | 22,82 | Instituto de Cardiologia |

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica – DAB.

A FAURGS geriu o Programa Saúde da Família de setembro de 2000 até agosto de 2007. Em 2001, o município contava com 35 ESFs, de acordo com os dados disponibilizados na base de dados online do Ministério da Saúde. O número de ESFs, de 2000 a 2007, cresceu 217% como é possível observar na Tabela 3, passando de 29 ESF para 92. Durante a gestão da FAURGS frente ao Programa Saúde da Família houve um aumento de 168%¹³ no número de ESFs que foram autorizados através de seis termos aditivos. Em cada um desses termos, devia-se especificar o cronograma de desembolso e repasse por parte da Prefeitura de Porto Alegre à Fundação. No primeiro termo aditivo do convênio, não se especifica a quantidade então existente de ESF, somente é descrito que tal termo tem por objetivo prorrogar o convênio por mais 12 meses, haja vista a inserção de novas cinco equipes de odontologia e a manutenção das equipes na rede já instalada. Somente a partir do segundo termo aditivo, firmado em 2002, que se especificou a quantidade de ESF que deveriam ser aumentadas.

Diversas informações importantes para o acompanhamento do desempenho da FAURGS como prestadora de serviços se encontravam sem métrica nos referidos documentos, como o próprio número de novas equipes a serem instaladas, número de famílias cadastradas e o número de pessoas atendidas, por exemplo. Como se pode observar no convênio, a Fundação se responsabilizou pelos encargos sociais e trabalhistas decorrentes do convênio. Essa transferência de responsabilidade de vínculo empregatício do Município para a FAURGS levou a um enfraquecimento das relações entre empregados e empregadores, segundo aponta Leão (2009):

¹³ No Anuário de 2010 e 2012 (PORTO ALEGRE. PREFEITURA MUNICIPAL, 2012) não são disponibilizados dados do ano de 2000.

[...] o fim da parceria do Município com a FAURGS devido a uma dívida de cerca de R\$ 3,9 milhões de reais causou a demissão de 731 profissionais no Programa Saúde da Família. De um dia para o outro, as 330 mil pessoas assistidas pelo Programa ficaram sem atendimento e o sistema de saúde, sob a responsabilidade da Prefeitura de Porto Alegre, entrou em crise. (LEÃO, 2009, p.69)

No que se refere à execução do PSF pelo Instituto Sollus, este ficou à frente do PSF em Porto Alegre por um período de dois anos. O termo de parceria foi assinado em agosto de 2007 e a execução do PSF pelo Instituto começou em setembro do mesmo ano até agosto de 2009.

Quando a PMPA firmou o termo de parceria com o Instituto Sollus, em agosto de 2007, o TCE/RS emitiu uma liminar no mesmo mês suspendendo a referida parceria até ser realizada uma análise mais minuciosa do documento. Ainda que dois dias depois da execução da liminar, esta tenha sido revogada, o termo de parceria entre o Instituto Sollus e a PMPA foi estudo de caso de uma auditoria operacional realizada pelo TCE /RS em 2009. Tal auditoria tinha por objetivo a fiscalização do Programa Saúde da Família durante os anos de 2008 e 2009, período no qual o Programa foi gerenciado, em 20 dos 24 meses considerados, pelo Instituto Sollus.

No que se refere à contratação dos funcionários para a execução do Programa foi apontado pela auditoria que

[...] havia e há intermediação de mão de obra, não caracterizando uma terceirização de serviços, quer seja nas formas clássicas previstas nos artigos 30, inciso V, e 175, da Constituição Federal [...]. Isto por que

todas essas entidades foram contratadas para realizar atividades-fim inerentes à Administração Pública, as quais deveriam ser atendidas com servidores contratados mediante concurso público. (RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2009, p.21)

Conforme aponta o parecer do TCERS houve uma terceirização de uma atividade fim, que, segundo a Constituição Brasileira de 1988, é de competência do Estado. Portanto, em Porto Alegre, segundo o referido Tribunal de Contas do Estado a execução do PSF, de 2007 a 2009, não atendeu aos preceitos constitucionais, pois a parceria entre as instituições não passou de terceirização de mão-de-obra.

Tal fato pode ser comprovado ainda através do parecer de auditoria realizado pelo TCE/RS durante a gestão do Instituto Sollus. De acordo com o disposto na cláusula terceira do termo de parceria firmado em agosto de 2007, era de responsabilidade do Instituto Sollus e da Secretaria Municipal de Saúde a promoção de capacitação para os novos integrantes das equipes de Saúde da Família, a fim de que a comunidade fosse melhor atendida. No entanto, o documento emitido pelo TCE (RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2009) aponta que não havia informações sobre tais capacitações às ESFs e, além disso, no referido parecer, de acordo com o TCE (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado, 2009), quando questionada sobre o oferecimento dos cursos introdutórios às ESF, a SMS

Informou que a responsabilidade recai sobre a entidade que gerencia a Estratégia no Município, ficando a competência de articulação ao encargo da Coordenação Geral de Rede de Atenção Básica, da SMS,

não havendo informação das capacitações à Equipe de Desenvolvimento, integrante da CGADSS. (RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, 2009, p.56)

Portanto, observou-se uma falha por parte do Instituto Sollus por não ter a documentação necessária que comprovasse e justificasse a execução dos serviços para a qual foi contratada e também se constatou a omissão, por parte do Município (Poderes Executivo e Legislativo) da fiscalização da execução do Termo de Parceria.

Em relação à tese de terceirização de serviços públicos ocorridos através do Programa Saúde da Família, aponta-se, em primeiro lugar, que os repasses financeiros para o PSF são feitos pelo Governo Federal através do Ministério da Saúde. Como parte da estratégia do Governo Federal, para estimular a criação de Equipes de Saúde da Família por parte dos municípios, a qual inclui um Agente Comunitário de Saúde (ACS), em 1997 foi criado o Piso da Atenção Básica (PAB) que

Consiste em um montante de recursos financeiros federais destinados à viabilização de ações de Atenção Básica à saúde e compõe o Teto Financeiro do Bloco Atenção Básica. O PAB é composto de uma parte fixa (PAB fixo) destinada a todos os municípios e de uma parte variável (PAB variável) que consiste em montante de recursos financeiros destinados a estimular a implantação das seguintes estratégias nacionais de reorganização do modelo de atenção à saúde: Saúde da Família (SF), ACS; Saúde Bucal (SB). (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997, p. 241)

Conforme o MS (2006 apud LEÃO, 2009, p. 46), “o número de ESF’s aumentou de 328, em 1994, para cerca de 16.698, em 2002, ou seja, um crescimento de 4.990% em oito anos”.

Sendo assim, visto que há repasse de recursos federais para a execução dessa política pública, é plausível esperar que o Ministério da Saúde estabeleça metas a serem atingidas pelos municípios participantes do PSF. A corroboração com a tese de terceirização se faz, portanto, no momento em que as instituições contratadas para executar o PSF não tinham liberdade de argumentar suas métricas, ao mesmo tempo em que nem mesmo a Prefeitura o tinha, pois, o Governo Federal as estabeleceu previamente. As instituições que firmaram parceria com a PMPA, portanto, não passaram de meras agências recrutadoras de pessoal para a execução do PSF.

Outro aspecto a ser observado sobre a contratação de funcionários para a execução do PSF de maneira terceirizada é justificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000 (CONGRESSO NACIONAL, 2000), a qual no art. 19º estabelece que os gastos com pessoal não possam exceder em 60% o valor da Receita Corrente Líquida.¹⁴ Portanto, visto que há um limite para a contratação de funcionários públicos, utilizou-se das organizações sem fins lucrativos para repasse de verbas para a execução dessa política.

Por fim, a FAURGS, o Instituto Sollus e as Associações de Bairros não tinham experiência prévia na prestação de serviços na área da saúde reiterando o fato de que elas somente eram empresas que tinham como objetivo atuar

¹⁴ No caso do Poder Executivo Municipal, o gasto com pessoal não poderá exceder 54% da Receita Corrente Líquida (RCL). Além disso, a referida legislação estabelece limite de alerta quando o ente atingir 90% do limite e estabelece vedações quando o limite de gasto com pessoal ultrapassar 95% do limite.

contratando pessoas para atuarem na área da saúde.

A não renovação, em agosto de 2009, do termo de parceria entre o Instituto Sollus e a PMPA ocorreu após denúncia realizada pelo Ministério Público Estadual sobre o desvio de recursos públicos realizados pela OSCIP. Somente em dezembro de 2009 a denúncia foi julgada pelo Tribunal de Justiça, o que prejudicou a averiguação dos fatos com os responsáveis pelo Instituto Sollus, visto que o Termo de Parceria havia sido encerrado em agosto daquele ano. Em agosto de 2009, de acordo com a Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (2010), firmou-se convênio com o Instituto de Cardiologia para dar continuidade ao PSF, onde sua execução foi acompanhada pelo Ministério Público do Trabalho.

É possível afirmar, portanto, que independente da análise das metas e parâmetros para verificar a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela OSCIP, Instituto Sollus, em comparação com a FAURGS, é necessário observar que as características do Programa Saúde da Família não permitem a transferência das suas responsabilidades para um terceiro além do próprio Município.

Considerações finais

O PDRAE, aprovado no Governo FHC (1995-1998), resultou num conjunto de mudanças institucionais do estado brasileiro, dentre as quais a criação de uma esfera pública não estatal, cujo marco legal está definido na Lei nº 9.790/1999. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999)

O argumento defendido no PDRAE era de que uma entidade privada sem fins lucrativos alocaria de forma mais eficiente comparativamente ao setor público estatal. No entanto, no estudo de caso referente à implementação do

PSF no município de Porto Alegre, por uma OSCIP, ou seja, uma instituição criada no Brasil no âmbito das publicações defendidas pelo PDRAE, não foi possível identificar melhor desempenho desta em relação à implementação da mesma política pública no período anterior.

Considerar como medida de eficiência apenas a personalidade jurídica do ator que implementa a política pública é desconsiderar as complexidades que envolvem a temática, ainda mais na área da saúde pública. Além disso, a única pesquisa feita no Brasil comparando eficiência entre setores, público e privado, conforme aponta Giambiagi e Além (2011), mostrou que a variável que explica maior ou menor eficiência é a estrutura de mercado na qual o setor está inserido e não quem é o proprietário do capital, se público estatal ou público não estatal ou privado.

Portanto, não se comprovaram os argumentos em favor da eficiência ou da ampliação do controle sobre as OSCIPs, uma vez que os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo municipal, não têm demonstrado capacidade de fiscalizar todas as OSCIPs, principalmente em função do grande número de OSCIPs. E como haverá controle social, se a sociedade desconhece até mesmo a localização das OSCIPs? Diante disso, questiona-se o quanto esta reorganização da sociedade civil resultou na “valorização dos interesses corporativos de classes em detrimento dos institutos de caráter coletivo”, conforme aponta Simionatto (1997).

Por fim, as OSCIPs, concebidas no Brasil num contexto de estado mínimo, ao transferir para indivíduos da sociedade civil responsabilidades em áreas como a saúde dentre outras, posicionam-se na contramão da concepção de Estado previstas na Carta Magna de 1988.

Referências

ALEM, A.C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

BABILÔNIA, L. “Terceiro Setor” e publicização: nova dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas em Uberlândia MG. In: **III Seminário do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFSCar: novos olhares, novas perspectivas**. São Carlos: 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar, no. 101, 4 de maio 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 mai 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Consulta a Entidades Qualificadas**. [?]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/consulta-a-entidades-qualificadas>>. Acesso em: 02 dez 2014.

BRASIL. Departamento de Atenção Básica – DAB. **Teto, credenciamento e implantação das estratégias de Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e Saúde Bucal**: Rio Grande do Sul. [2000-2009]. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/dab/historico_cobertura_sf/historico_cobertura_sf_relatorio.php>. Acesso em: 18 jul 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Família**: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial. Brasília, 1997. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd09_16.pdf>. Acesso em: 15 mar 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. Projeto de Lei nº 4.690, de 1998. Dispões sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, V. 53, n. 164, p. 22997, out. 1998b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14OUT1998.pdf#page=223>>. Acesso em: 18 set 2014.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 14 mai 2014.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>

Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 14 mai 2014.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 649, de 2011**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102968>. Acesso em: 14 mai 2014.

CHIEZA, R.A. **O ajuste das finanças públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008. 196 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FERNANDES, R.C. “O que é o terceiro setor?” In: **3º SETOR: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: GIFE e Editora Paz e Terra, 2005.

IBGE. **Censo Demográfico 2010 – Resultado do universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 de março de 2015.

LEÃO, M. **Programa Saúde da Família: Dificuldades, Méritos e Contradições no Município de Porto Alegre**. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

PEREIRA, L.C.B.. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE, 1)

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Auditoria Operacional**. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado, dez. 2010. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/auditoria_operacional/aops/AuditoriaOperacional_Porto_Alegre.pdf>. Acesso em: 26 jun 2014.

SIMIONATTO, I. **Globalitarismo e sociedade civil: a manipulação dos conceitos**. Florianópolis, 1997. Disponível em: <http://ucbweb2.castelobranco.br/webcaf/arquivos/12933/1568/6612898_Globalitarismo_e_Sociedade_CivilA_Manipulacao_Dos_Conceitos_to_1_.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

VALENTIN, J.R. **Convênio com ONGs: abordagem com ênfase nas fragilidades, aplicando mineração de dados**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2434032.PDF>>. Acesso em 10 maio 2014.

WEIN, M.; BERTI, P. **A Saúde Bucal na Estratégia de Saúde da Família no Município de Porto Alegre** – Rio Grande do Sul. 2010. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Odontologia) – Faculdade de Odontologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.