

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

LUCIANA DA SILVA MELLO

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
(OSCIPS): UM MODELO DISSIMULADO DE PRIVATIZAÇÃO NA ATENÇÃO
BÁSICA DE SAÚDE EM PORTO ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2021

LUCIANA DA SILVA MELLO

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
(OSCIPS): UM MODELO DISSIMULADO DE PRIVATIZAÇÃO NA ATENÇÃO
BÁSICA DE SAÚDE EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Aragon Erico Dasso Junior

PORTO ALEGRE

2021

LUCIANA DA SILVA MELLO

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
(OSCIPS): UM MODELO DISSIMULADO DE PRIVATIZAÇÃO NA ATENÇÃO
BÁSICA DE SAÚDE EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Aragon Erico Dasso Junior

Aprovado em 03/12/2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Davide Carbonai

Profa. MSc Claucia Picolli Faganello

“Precisamos dar um sentido humano às nossas construções. E, quando o amor ao dinheiro, ao sucesso, nos estiver deixando cegos, saibamos fazer pausas para olhar os lírios do campo e as aves do céu”.

Érico Verissimo

Resumo

Dentro do contexto da Reforma do Aparelho do Estado, surgiram as figuras das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), em substituição do Estado na prestação das Políticas Públicas efetivadas aos cidadãos. Cada vez mais é uma tendência que o Poder Público repasse suas atividades a organizações privadas. A Atenção Básica de Porto Alegre é um exemplo da implantação deste modelo, que é um dos pilares da Administração Gerencial brasileira, tudo em nome de uma pretensa eficiência no atendimento à sociedade. Em razão disso, este trabalho apresenta os modelos de prestação que foram recentemente utilizados em Porto Alegre e analisa as opções que podem ser adotadas para a instrução de um novo modelo para a gestão Municipal na área de saúde. O trabalho analisa se de fato as OSCIPS estão substituindo o Poder Público na prestação de serviços e se este modelo está atrasando o desenvolvimento e a continuidade da Atenção Básica em Porto Alegre. Foi utilizado a análise bibliográfica para entender como a Administração Gerencial surgiu no mundo e como foi implementada no Brasil e como propiciou o surgimento das OSCIPS. Após, foi realizada uma análise documental para exemplificar como foi implementada a substituição do Estado na Atenção. Diante do analisado, depreende-se que o modelo adotado em Porto Alegre através da contratação de OSCIPS, de fato atrasa não só o desenvolvimento, quanto a continuidade, substituindo, de fato e direito, o Estado na prestação das políticas Públicas na Atenção Básica da cidade e que a nova Administração Municipal pode utilizar novamente, em um círculo vicioso, o modelo falido adotado com a contratação do Instituto Sollus.

Palavras-Chaves: Organizações da Sociedade Civil (OSCIPS); Atenção Básica; Administração Gerencial; Porto Alegre.

Abstract:

Within the context of the Reform of the State Apparatus, the figures of Civil Society Public Interest Organizations (in Portuguese OSCIPS) replacing state in the provision of public policies to citizens. It's a increasing trend that public power transfers its activities to private organizations. Porto Alegre's basic attention in health is an example of the implementation of this model which is one of the pillars of Brazilian Management Public Administration all in the name of an alleged efficiency in serving society. For this reason, this work presents the provision models that were recently used in Porto Alegre and analyzes the options that can be adopted to instruct a new model for city health management. The paper analyses that in fact OSCIPS are replacing the Public Power in the provision of services and if this model is delaying the development and continuity of Primary Care in Porto Alegre. Bibliographic analysis was used to understand how Management Administration emerged in the world and how it was implemented in Brazil and how it led to the emergence of OSCIPS. Afterwards, a documental analysis was carried out to exemplify how the replacement of the State in Primary Care was carried out to assess the scenarios set for the "new" formatting in the health area in the capital.

In light of the analysis, it appears that the model adopted in Porto Alegre through the hiring of OSCIPS, in fact delays not only development, but also continuity, replacing, in fact and in law, the State in the provision of Public policies in Primary Care. city and that the new Municipal Administration can again use, in a vicious circle, the bankrupt model adopted with the contracting of the Sollus Institute.

Key words: Civil Society Public Interest Organizations (in Portuguese OSCIPS), Basic Health Attention, management administration, Porto Alegre

SUMARIO

1 Introdução	8
2 Gerencialismo no Brasil.....	14
2.1 Administração Pública Gerencial.....	14
2.1.1 Conceito da Administração Pública Gerencial.....	17
2.1.2 Características do Gerencialismo.....	21
2.1.3 Reforma Gerencial no Brasil.....	26
2.2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).....	28
2.2.2 Emenda Constitucional nº 19/1998.....	32
2.3 Conclusões do Capítulo 2.....	33
3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS).....	35
3.1 O que são as OSCIPS.....	35
3.2 Natureza Jurídica.....	39
3.3 Previsão Legal.....	41
3.4 Conclusões do Capítulo 3.....	41
4 Estratégia Saúde da Família em Porto Alegre: análise de experiências anteriores e cenários futuros.....	42
4.1 Abordagem Metodológica.....	42
4.2 Estratégia Saúde da Família em Porto Alegre e a Opção Trágica por uma OSCIP: o caso Sollus.....	43
4.3 IMESF: uma fundação pública de direito privado inconstitucional.....	48
4.4 Vamos Errar Novamente?.....	51
4.5 Conclusões do Capítulo 4.....	56
5 Considerações Finais.....	59
Referências Bibliográficas.....	62

1. INTRODUÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS) surgiram no contexto da reforma do aparelho do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no qual o discurso era melhorar a eficiência estatal. Vários outros elementos surgiram em conjunto justificando a utilização das referidas organizações no implemento do que chamamos de Administração Pública Gerencial, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a inclusão do princípio constitucional da Eficiência, através da Emenda Constitucional 19/1998.

A justificativa para criação dessas entidades foram várias: como o atendimento de gaps onde a Administração Pública não tinha como atuar; a economicidade, pois no entendimento dos defensores do Gerencialismo, o privado atende e utiliza os recursos de forma mais eficaz e eficiente que o público; a desburocratização do Estado, porque as organizações não tem necessidade de contratualizar e comprar da mesma forma que a Administração Pública (através de licitação), etc. Essas entidades fazem parte do denominado “Terceiro Setor”¹, pois são entidades privadas, sem fins lucrativos, operando serviços públicos que antes eram administradas pelo Poder Público. Mas o que são OSCIPS e como surgiram?

Há algum tempo no país se discute de que forma serão implementadas as políticas públicas tão necessárias para a população que é tão carente de todo tipo de recursos e da fruição de serviços. Desde a promulgação da Constituição de 1988, onde houve uma ampliação nos direitos sociais da população brasileira, de forma mais justa para corrigir e prestar auxílio aos cidadãos que não têm condição de acesso ao mínimo para sua subsistência. Então foi constatado a necessidade de discussão de como fornecer o acesso a essas políticas públicas e de como custear a prestação do serviço. A demanda só crescia, pois além da dívida histórica do Estado brasileiro com a maioria da população, ainda existia uma grande massa atingida pela hiperinflação e os vários e desastrosos planos econômicos do início dos anos 1990, que ainda continua crescente. Utilizando o exemplo da saúde, onde em média 20% da população tem, atualmente,

¹ Ao longo deste Trabalho este termo será objeto de discussão e crítica.

algum tipo de convenio particular e o restante depende exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS)².

Em princípio, ainda que de forma incipiente, pois havia alta demanda e baixa estrutura, utilizou-se do que já havia disponível por parte do Estado, mas foi constatado que havia a necessidade das formas de se ampliar a prestação de serviço e também uma forma mais eficaz de custeio destas políticas sociais.

Então, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, surgiram várias medidas para reformar o Aparelho do Estado e então colocar o país em uma nova era, uma gestão gerencialista, onde os principais pilares foram a desregulamentação da economia, a paridade dólar e real, privatizações de diversas empresas estatais, a alienação de imóveis e estruturas públicas, o início das discussões da terceirização irrestrita, dentre outras implementações de um governo de direita e liberal. Foi então que começou a ideia de repassar alguns serviços públicos à iniciativa privada, pois segundo os defensores da proposta, o prestariam a custo menor e em larga escala. Começou o planejamento sobre a melhor forma de repassar a execução de políticas públicas aos particulares.

Em 1995 criou-se, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), estabelecendo as bases do Gerencialismo na Administração Pública brasileira. Em decorrência do Plano Diretor surgiu a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9637/1998).

No Plano Diretor fica bem clara a intenção do Governo vigente em não prestar mais diretamente vários serviços públicos, tal como descrito no trecho a seguir:

O que interessa é obter um resultado ótimo, dados recursos escassos. Este resultado, entretanto, não é nem pode ser julgado do ponto de vista econômico. (...) haverá a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, e também de incorporação e criação de órgãos. Parte-se de uma discussão sobre funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, para em seguida proceder à análise das competências e estruturas organizacionais da administração direta e indireta, visando verificar se são insuficientes, superdimensionadas, ou superpostas, além de considerar as possibilidades de descentralização. (BRASIL, 1995)

² Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/09/04/7-em-cada-10-brasileiros-dependem-do-sus-para-tratamento-diz-ibge.htm> > acesso em 05/12/2021

Percebe-se, que havia no Plano, a clara manifestação de que o Estado não deveria prestar mais diretamente vários serviços públicos. Como consequência, várias estruturas administrativas foram repassadas a entidades privadas.

Havia, também, a previsão das Organizações Sociais, que vieram a ser implementadas após, conforme os estudos previstos no texto da então prevista Reforma Administrativa. No PDRAE elas são consideradas como fundamentais para sua implementação, conforme exposto trecho a seguir:

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. Entende-se por “Organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitada as condições descritas em lei específica... (BRASIL, 1995)

Na sequência do PDRAE e da Lei nº 9637/1998 surgiram, então, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), através da Lei nº 9790/1999, que são entidades privadas sem fins lucrativos e que atuam na área a no mínimo três anos, que aplicam todo o recurso recebido no seu objeto social, sem que seja distribuído nenhum tipo de lucro ou bonificação a qualquer sócio, dirigente, empregados ou doadores, e que serão objeto de estudo neste trabalho.

Observa-se que houve uma ampliação das áreas de atuação das Organizações Sociais (1998) para as OSCIPS (1999) e também na própria Lei de OSCIPS, de 1999 a 2014.

Então cumprido todos os requisitos legais, as OSCIPS, podem formalizar junto ao Executivo de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) os chamados Termos de Parceria, onde fica estabelecido todo campo de atuação, remuneração, indicação de desempenho e metas dentre outras cláusulas que será publicado em meio oficial. Essas organizações devem apresentar prestação de contas, mas não precisam contratar via concurso público, nem comprar via licitação.

Diante do exposto, o problema de pesquisa deste Trabalho de Conclusão de Curso é: “Em que medida a opção por OSCIPS, em substituição ao Estado na prestação

de serviços públicos, pode representar um novo atraso no desenvolvimento da Atenção Básica da Saúde de Porto Alegre?”

O objetivo geral é analisar a possibilidade de contratação de OSCIPS, no contexto da prestação de serviços públicos, no caso concreto da Atenção Básica de Porto Alegre.

Os objetivos específicos são: descrever a evolução normativa das OSCIPS no Brasil, desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado até a legislação vigente; examinar o papel das OSCIPS no universo das organizações da sociedade civil no Brasil; estudar a experiência de Porto Alegre na contratualização de OSCIPS na Atenção Básica, demonstrando o histórico do funcionamento dessas entidades e como foi feita a contratação dos serviços.

A hipótese estudada é: a contratação de OSCIPS, em substituição ao Estado, representa um novo atraso no desenvolvimento da Atenção Básica em Porto Alegre.

O modelo weberiano / burocrático vem sendo substituído há décadas no mundo inteiro pelo modelo gerencial, a chamada Administração Pública Gerencial ou ainda *New Public Management (NPM)*. Este novo tipo de Estado atende a expectativa de certos segmentos sociais (os mais vinculados ao mercado financeiro), mas será que quem mais necessita da ajuda estatal está contemplado com este modelo? Pois em sua essência, este novo modelo de Estado é baseado na busca por resultados, na eficiência, no ajuste fiscal e em corte de gastos (ABRUCIO,1997, p.10), além destas características é fundamentado em privatizações, terceirizações e no repasse de atividades para o mercado financeiro.

Com uma massa crescente da população nas classes baixa e média baixa, e o nível de desemprego cada vez maior³, devido a períodos de crise econômica e principalmente pelo impacto em que a pandemia do COVID-19 no Brasil, a área social está cada vez mais sendo exigida, com a crise sanitária que estamos vivendo desde 2020, assistimos ao Sistema Único de Saúde, como exemplo, ser cada vez mais

³ Disponível em < <https://cps.fgv.br/DesigualdadePandemia>> acesso em 05/12/2020

demandado, e não será apenas a saúde a ser impactada pelo COVID-19, mas a rede social como um todo⁴.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) já são uma realidade no Brasil desde o fim da década de 1990 e são usadas como modelo do implemento do Estado gerencial no país e foram moldadas para descentralizar o atendimento ao cidadão e “dar ganho” de qualidade, eficiência e economicidade nas relações Estado – sociedade.

Este trabalho, do ponto de vista teórico, quer contribuir analisando este tipo de organização para verificar se as OSCIPS atendem seus objetivos ou foi um modelo construído para contribuir para o Estado gerencial, somente contribuindo para o ajuste fiscal, ficando em segundo plano o alcance das políticas públicas implementadas no país. Outra análise a ser feita é se este modelo está a serviço dos princípios constitucionais da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) ou se por suas características burlam o que está escrito na Carta Magna.

Já do ponto de vista empírico, o trabalho, quer contribuir com a análise crítica das OSCIPS, para que haja uma revisão, caso necessário, deste modelo para o atendimento, tanto legal quanto do ponto de vista social, na medida que o auxílio a população que depende da ação governamental tenha garantido seus direitos sociais, de forma digna e equânime.

Por fim, busca – se, em consonância com a Resolução 01/2014 do Conselho Nacional de Educação, art. 2, parágrafo I que institui as diretrizes para o curso de Administração Pública, em que: “o ethos republicano e democrático como norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo-se à responsabilidade pela res pública e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado”, assim contribuindo com a Administração Pública mais justa e ética. E, principalmente, pela defesa do patrimônio público.

⁴ Disponível em < <https://www.poder360.com.br/coronavirus/sus-cresceu-durante-a-pandemia-enquanto-saude-privada-teve-queda-diz-ibge/> acesso em 05/12/2021

O trabalho foi estruturado da seguinte forma: no Capítulo 1, consta a introdução ao estudo; a fundamentação teórica está incluída no Capítulo 2, resgatando o surgimento da Administração Gerencial e como foi implantada no Brasil; o Capítulo 3 aborda a figura das OSCIPS, como surgiram neste contexto e a legislação vigente sobre o tema; a seguir, no Capítulo 4 é realizada a análise da experiência da contratualização na Atenção Básica da Saúde de Porto Alegre e como se deu o funcionamento recente da prestação do serviço; e, por derradeiro, são apresentadas as considerações finais da presente pesquisa.

2. Gerencialismo no Brasil

Os modelos de Administração Pública se modificaram múltiplas vezes no século XX, acompanhando, tanto, os acontecimentos históricos quanto a evolução tecnológica e também sanitária. Com estas mudanças, e novas demandas por parte dos cidadãos, a sociedade mundial saiu do modelo de Estado de Bem Estar Social para a Administração Pública Gerencial, um projeto bem mais liberal que o anterior, e que modificou a concepção que se tinha de como gerenciar a área pública.

Capitaneada por Estados Unidos e Reino Unido, difundiu – se para o restante do mundo através de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), chegou ao Brasil após a redemocratização e se consolidou como projeto no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através de mecanismos como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e Emenda Constitucional nº 19/1998.

2.1 Administração Pública Gerencial

No século XX ocorreram várias “turbulências” mundiais que mudaram as concepções de Estado. Passamos por duas Guerras Mundiais, o Crack da Bolsa de Nova York em 1929 (onde ocorreram mudanças grandes no mercado financeiro mundial), muitos anos de Guerra Fria entre os Estados Unidos e União Soviética, duas grandes Crises do Petróleo na década de 1970 e a Queda do Muro de Berlim no final dos anos 1980.

Grande parte dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial teve que recuar de um modelo mais liberal, necessitando de um novo modelo de Estado, ainda que continuasse com os pilares do liberalismo, porém, que não se utilizou de todos os meios e foi mais voltado as políticas sociais, para superar a fome e a miséria em seus territórios arrasados política e economicamente pela guerra. Em países, hoje chamados de desenvolvidos, adotaram-se um modelo de Estado ativo por meio da ampliação do chamado de Welfare State ou o Estado de Bem-Estar social que

[...] correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde,

previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. (ABRUCIO,1997, p.6)

Este modelo de Estado ativo na economia e nas políticas sociais vigorou até o final dos anos 1970, quando houve mudanças nos tabuleiros políticos dos Estados Unidos e do Reino Unido, em função da grande crise econômica e social derivada do petróleo (ABRUCIO,1997, p.6). Como “saída” para a crise, o modelo Neoliberal se apresenta como promessa. Na Inglaterra foi eleita, como primeira ministra, a Margaret Thatcher; enquanto, no país americano, foi eleito Ronald Reagan. Thatcher fundou, junto com Keith Joseph, a organização *Centre for Policy Studies* para difundir os preceitos do Liberalismo e de economia de livre mercado (DASSO JUNIOR, 2014, p.11).

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. E os problemas fiscais tendiam a se agravar na medida em que se iniciava, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, uma revolta dos *taxpayers* (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos, principalmente porque não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estava em xeque o consenso social que sustentara o Welfare State. (ABRUCIO,1997, p.9)

Com a questão de escassez de recursos e com a “falta” de qualidade no setor público, havia a necessidade de um novo modelo de Administração Pública, em que a marca seria a eficiência e a efetividade na governança estatal, substituindo um modelo weberiano / burocrático, que é considerado lento, “apegado” a normas e, principalmente, ineficiente (ABRUCIO,1997, p.10), aos poucos a Administração Pública “monopolista” estava ruindo.

Havia uma pressão para que se alterassem os paradigmas da Administração Pública, pois se entendia que o modelo até então vigente não atendia mais as necessidades dos diversos atores envolvidos: “Dada a imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, aproveitou-se a oportunidade para se propor, simplesmente, redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado” (CLAD, 1999, p.1), então o cenário favorável no fim dos anos 1970, foi o plano de fundo perfeito para que se instalasse este novo modelo de Estado no mundo.

Influenciados pelas Escolas de Chicago, Virginia e Austríaca, foi originado o chamado *New Public Management (NPM)*, traduzido para o português, como a “Nova

Gestão Pública” (DASSO JUNIOR, 2014, p.10) e foi base dos governos americano e inglês daquele período. Foram políticas baseadas em uma gestão neoliberal, que tinha por base a diminuição do Estado, enfraquecimento sindical, a terceirização dos serviços públicos, dentre outras medidas liberais implantadas, na visão de seus críticos.

Este novo modelo de Gestão apresentou-se como alternativa ao modelo weberiano / burocrático anteriormente utilizado. Com uma abordagem claramente neoliberal e conservadora, com uma proposta de uma administração mais flexível e descentralizada, sendo que

O New Public Management (NPM) apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços. Como ideologia, o NPM recuperou ideais do liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo. Nesse sentido, a Administração Pública deveria apenas direcionar os serviços, e não executá-los diretamente. Havia uma preferência por terceirizar e contratar fora. Por meio de vários provedores privados, poder-se-iam usar os benefícios da competição entre eles. Adaptado (MOTTA,2013, p.3)

O NPM, tinha uma abordagem bem diferente do modelo burocrático, pois permitia foco no cliente, resultado, desempenho e qualidade (MOTTA,2013, p.3), o foco em uma Administração Pública mais aproximada do mercado financeiro prometia uma gestão com mais qualidade e mais enxuta (eficaz) na aplicação de recursos e com isto mais democrática, funcional e

As propostas do NPM avançaram rapidamente em época de nova ascensão das ideologias liberais, pois gastos e *déficits* públicos já assustavam governos. Promessas de reinvenção da Administração Pública eram bem-vindas pela população, pois trouxeram um novo otimismo na gestão pública por sucessivas idealizações de maior qualidade e eficiência. A crença em um mundo contemporâneo de mudanças rápidas e exigentes de novas soluções favorecia a proposição de inserção de práticas flexíveis de gestão privada no setor público. (MOTTA,2013, p.4)

Mas a NPM encontrou as mais diversas dificuldades, pois o setor público é fundamentalmente diferente do privado, “A área pública, por sua vez, está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas: novos consensos políticos para introduzir novidades”. (MOTTA,2013, p.4) dependem de

As empresas privadas e as organizações públicas possuem características bastante distintas em termos de dinâmicas ou finalidades. Algumas dessas características podem ser camufladas nas formas institucionais, mas emergem rapidamente no cotidiano administrativo. Interferências políticas de instâncias superiores ocorrem a todo momento e não cessam nas opções do campo político/gerencial superior, mas desenvolvem-se continuamente e

durante todas as etapas das ações administrativas. Portanto, na prática, é impossível conceder autonomia de decisão em meio a um controle político acentuado; o contexto da Administração Pública favorece mais a lealdade política e menos a lealdade organizacional – requisito para o êxito de novas práticas gerenciais. Os gestores públicos têm carreira e cargo mais vulneráveis à política e menos ao desempenho. Ademais, os controles políticos tornam as tarefas rotineiras não delegáveis, favorecendo a centralização e danificando todas as ideias de descentralização. (MOTTA,2013, p.5)

Na América Latina, em função dos governos ditatoriais, o modelo gerencial, demorou mais a ser replicado, com exceção do Chile com o General Augusto Pinochet o seu principal entusiasta, apoiado em organismos internacionais como o Banco Mundial. (CLAD, 1999, p.4).

O modelo de gerencial chegou, na América Latina, para que as “reformas até então realizadas resolveram apenas a questão da estabilização econômica, pois o desenvolvimento não foi retomado com firmeza, a concentração de renda não foi revertida, e a democracia ainda não se consolidou” (CLAD, 1999, p.4), então a “Nova Gestão Pública” foi utilizada meramente como estabilização econômica e ainda não pensando no espectro social e reformador do aparelho do Estado.

A “Nova Gestão Pública” influenciou a reforma do aparelho do Estado brasileiro, trazendo para o país, então, a Administração Pública Gerencial.

2.1.1 Conceito da Administração Pública Gerencial

O modelo Gerencial visa transformar o paradigma de uma Administração Pública ineficiente, que não atende os cidadãos com qualidade e efetividade. E busca

[...] criar um novo tipo de relacionamento com a sociedade e com o mercado. O pressuposto básico é que o estado tem um papel central no desenvolvimento e produção de políticas públicas, mas exige o estabelecimento de redes com outras esferas para o sucesso em seus objetivos. Esta visão pressupõe uma situação de interdependência, para que os governos contemporâneos não mais eles podem resolver dilemas de ação coletiva por conta própria. Ressalte-se que nesta nova situação o Poder Público continua a ser o responsável final pelos problemas da comunidade, mas sua governança não pode mais continuar baseado no puro princípio de comando-controle, tendo que continuamente conquistar legitimidade e inventar novas formas de articulação social. (CLAD, 2010, p.17, tradução nossa).

A Administração Pública Gerencial, derivada da concepção de Estado Neoliberal, é o sistema ideal para substituir um modelo Burocrático, inflexível, improdutivo (segundo os críticos do até então modelo em que se amparava a Administração Pública), que incluía dentre outras coisas:

Corte de gastos — inclusive de pessoal —, aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial, tal como era proposto pelos reformadores do começo da década de 80. O *managerialism* substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado. (ABRUCIO,1997, p.10)

O Gerencialismo tem como objetivo transformar a Administração Pública em uma organização privada e o cidadão em cliente (DASSO JUNIOR, 2014, p.21), desconsiderando toda a diferença entre o que é público e privado, pois a

[...] distinção da esfera da natureza entre a Administração Pública e a administração privada está na finalidade de cada uma, pois enquanto a primeira busca realizar interesses gerais, a segunda deseja satisfazer os interesses particulares (o lucro é o objetivo a ser buscado incessantemente) (DASSO JUNIOR, 2014, p.16).

Outra justificativa para a Reforma do Aparelho do Estado era ganhar qualidade que “dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”. (ABRUCIO,1997, p.12), mesmo que um sistema de qualidade, como o proposto não fosse adequado à Administração Pública.

Com isso, os governos dividiriam, não só a prestação dos serviços públicos, mas também a criação e a decisão sobre políticas públicas, repartindo as competências e descentralizando as decisões entre vários atores, alterando os paradigmas assim transformando a Administração Pública, teoricamente, em uma estrutura mais desburocratizada, menos hierarquizada e com um relacionamento mais próximo ao mercado financeiro (CLAD, 2010, p.16). A ideia mais importante do modelo Gerencial é a descentralização, que é fator determinante para que a Administração Pública seja mais dinâmica,

Aqui, um ponto importante foi a busca por maior autonomia e desconcentração do poder. As os órgãos públicos tornaram-se mais autônomos. Da mesma forma, os gestores públicos ganharam maior liberdade para ser empreendedores na área administrativa e nas decisões relacionadas às políticas públicas. Em termos institucional, este tem sido um processo bastante heterogêneo entre os países. O que dá maior unidade ao todo é o florescimento de uma cultura anticentralizadora e antiuniformizante. Houve

boas experiências em nome dessas ideias, entretanto, a resistência do modelo tradicional ainda é muito forte. (CLAD, 2010, p.16, tradução nossa).

Na Inglaterra, além da descentralização, houve a “Extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal” (ABRUCIO,1997, p.12), criando assim, novas estruturas no atendimento ao cidadão, partindo sempre do pressuposto que as organizações privadas têm mais qualidade que as públicas.

A aproximação da Administração Pública com o setor privado parte do princípio de que como há escassez de recursos, para atender com melhor qualidade, transparência e controle, nada melhor que incentivar a concorrência (ABRUCIO,1997, p.23). Além do exposto, cria-se o cenário ideal para o ajuste fiscal e a implantação das novas estruturas previstas como observado no parágrafo anterior.

Como o modelo Gerencial se aproxima com o mercado financeiro, além do que já foi descrito, que o cidadão se tornaria cliente, são previstas privatizações de serviços não essenciais, estruturas descentralizadas e concorrência na prestação de serviços. Os servidores públicos se tornariam prestadores de serviço (apenas em atividades consideradas de Estado e então exclusivas) e assim “o governo concentraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas, direcionando e garantindo o suprimento das necessidades básicas (e direitos) da sociedade por meio de transferências para o setor privado e o terceiro setor”. (MOTTA,2013, p.3), sendo que,

A mudança do papel do Estado nos setores econômico e social é outra tendência estrutural. Sua atuação deve estar voltada primordialmente para a área social, assegurando a universalidade dos serviços de saúde e educação, e para a criação de instrumentos que ajudem a promover o desenvolvimento econômico, garantindo as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistêmica do país, por meio de políticas fortes nos setores de ciência e tecnologia e comércio exterior. A grande modificação no papel do Estado, contudo, tem de ocorrer na forma de intervenção no plano econômico e no plano político. (CLAD, 1999, p.2 e p.3)

Outro ponto a se destacar é a necessidade da alteração da Administração Burocrática, com forte viés Patrimonialista, por uma orientada pela busca de resultados e com uma filosofia meritocrática (CLAD, 2010, p.10), investindo cada vez mais em uma administração profissionalizada. A ideia aqui é se investir em capacitação e

também elevar o nível de escolaridade dos servidores públicos, com a justificativa de gerar mais eficiência e transparência, pois funcionários mais bem capacitados geram mais qualidade no atendimento prestado.

Com a alteração do modelo burocrático para um modelo meritocrático na gestão dos recursos humanos há uma mudança na remuneração dos servidores em que “A própria existência da carreira é fundamental, desde que se baseie em regras claras de promoção por mérito e não por anos de serviço ou idade” (CLAD, 2010, p.10, tradução nossa).

O foco no desempenho viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado. Sugeriu-se que, pelo foco no produto, na eficiência e no resultado, as organizações públicas poderiam ter flexibilidade e autonomia para introduzir bônus pelo desempenho. (MOTTA,2013, p.3)

É relevante destacar, também, no modelo Gerencial uma preocupação com a motivação dos servidores, não com um viés de preocupação com o indivíduo, mas para que se foquem no atingimento dos objetivos e resultados de gestão “Dito isso, a elaboração de incentivos motivacionais para funcionários, também do ponto de vista individual ou coletivo, é fundamental para o alcance dos objetivos da administração pública”. (CLAD, 2010, p.10, tradução nossa)

Destaque importante, que se faz necessário, no Gerencialismo, isto já mais modernamente, é o investimento em tecnologia de gestão, para organizar e atender aos serviços que os cidadãos necessitam. Já são utilizados, com sucesso em algumas organizações e governos na América Latina, embora alguns neoliberais afirmem que “tanto a cultura do formalismo burocrático quanto o pouco conhecimento e até mesmo o resistência às novas tecnologias por parte dos funcionários públicos constitui um obstáculo para o desenvolvimento do governo eletrônico”. (CLAD, 2010, p.12, tradução nossa)

A crítica que se faz quanto a “informatização” dos governos, na verdade é a crítica a estrutura de conexão, pois em um país como o Brasil, que não tem democratização no acesso à internet, não teríamos equidade no atendimento ao cidadão, sendo a sua utilização apenas para uma suposta economicidade, contribuindo com o ajuste fiscal implantado pelos governos, garantindo a qualidade e agilidade na Administração Pública.

Em termos de controle da gestão não houveram mudanças significativas, apesar das promessas de que seriam criadas “novas” e democráticas formas de controle (CLAD, 1999, p.6), não foi o que efetivamente ocorreu “No NPM, a tentativa de flexibilizar não extinguiu os controles tradicionais, mas também mostrou aumento da burocracia. Algumas reformas criaram mais regras burocráticas e mais níveis hierárquicos para controlar a suposta descentralização” (MOTTA,2013, p.4)

O Quadro a seguir, de Paes de Paula (2005), resume bem e de forma sintética as variáveis aplicáveis ao modelo Gerencial:

Quadro 1: Síntese do Gerencialismo

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais
Abertura das instituições políticas a participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público

Fonte: PAES DE PAULA, 2005, p.6, adaptado.

2.1.1 Características do Gerencialismo

O modelo Gerencial foi elaborado através do Consenso de Washington, em novembro de 1989, onde um grupo de estudiosos e especialistas, construíram um receituário a ser replicado em países, através do Fundo Monetário Internacional (FMI), onde o modelo de gestão Burocrática e o Estado de bem estar social estavam em decadência e com grandes déficits. Sinteticamente as medidas são descentralização do aparelho de Estado; “privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades, públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado”. (CAPOBIANGO,2013, p.7)

As características do Gerencialismo diferem-se, conforme quem defende e aos críticos do modelo. A seguir veremos o que preconizam as duas vertentes referente as características deste modelo de gestão.

Segundo os patrocinadores da Reforma do Aparelho do Estado classificam a Administração Pública Gerencial da seguinte forma:

- a) a profissionalização da alta burocracia; b) a administração pública deve ser transparente; c) descentralizar a execução dos serviços públicos é tarefa essencial no caminho da modernização gerencial; d) nas atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do governo central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional; e) a administração pública gerencial orienta-se, basicamente, pelo controle dos resultados; f) a maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores deve ser complementada por novas formas de controle; g) no modelo gerencial de administração pública, é preciso distinguir duas formas de unidades administrativas autônomas; h) orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; i) modificar o papel da burocracia em relação à democratização do poder público. Adaptado (CLAD, 1999, p.10 até p.19)

Abaixo desdobramos cada uma das características, conforme as alíneas:

- a) A profissionalização da alta burocracia: os funcionários de hierarquia mais alta deve ser especializada para que se reduza o clientelismo e o patrimonialismo da Administração Pública, esta profissionalização visa também, a despolitização transformando-os em atores mais autônomos (CLAD, 1999, p.10). Mas isso é só para funcionários da chamada “elite burocrática”, pois

[...] a América Latina não pode adotar um padrão único de regime jurídico ou de contratação, tratando os burocratas igualmente em termos de direitos e deveres, até porque parte das atividades públicas poderá ser realizada por profissionais que não necessariamente serão servidores públicos. Determinadas tarefas auxiliares ou de apoio ao núcleo duro do Estado serão de modo geral terceirizadas, desde as mais simples, como limpeza, até as mais complexas, como serviços de informática. (CLAD, 1999, p.10 e p.11)

- b) A Administração Pública deve ser transparente: pois mesmo especializando e com funcionários com mais autonomia, não é suficiente para combater a corrupção, então cada vez mais toda atividade governamental deve ser o mais transparente possível, o que ainda não ocorre plenamente no Brasil pois os dados faltantes nos portais de Transparência nem sempre são corretamente fornecidos, e segundo os defensores da Administração Gerencial “...os administradores públicos mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade, a

administração pública gerencial constitui-se um instrumento fundamental na defesa do patrimônio público...”. (CLAD, 1999, p.11).

- c) Descentralizar a execução dos serviços públicos é tarefa essencial no caminho da modernização gerencial: a descentralização é necessária para que os serviços prestados tenham ganho de eficiência e efetividade, mas a descentralização por si só não é a solução para que se atendam as demandas da sociedade, a função do Estado, mero fornecedor de “dinheiro”, é garantir recursos para que haja equidade, em caso de países com maior desigualdade, para que não exista desequilíbrio na oferta de serviços públicos. (CLAD, 1999, p.11 e p.12)
- d) Nas atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do governo central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional: a execução de atividades deve ser descentralizada e as atividades devem ser autônomas, as agências reguladoras devem fiscalizar e normatizar, controlando os resultados. (CLAD, 1999, p.12)
- e) A administração pública gerencial orienta-se, basicamente, pelo controle dos resultados: deve-se alterar a lógica de burocrática visando cumprir apenas normas e regulamentos e buscar o resultado e o atingimento das metas. “Com o controle *a posteriori* dos resultados, em primeiro lugar, o pressuposto norteador é o da confiança limitada e não da desconfiança total em relação aos funcionários públicos”. (CLAD, 1999, p.13) Os resultados devem ser controlados a posteriori, não só para verificação de desempenho e controle de atingimento metas e também correção de rumos

A administração pública gerencial utiliza-se do controle *a posteriori* dos resultados como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras. Isso é o que tem sido denominado princípio do aprendizado organizacional, fundamental para que a administração por objetivos não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual mau desempenho dos órgãos públicos, mas sim conseguir desenvolver a capacidade de aprender com sua performance e melhorar continuamente a prestação dos serviços públicos (CLAD, 1999, p.13).

- f) A maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores deve ser complementada por novas formas de controle: além do controle de metas e o controle contábil – financeiro, propõe-se o controle do mercado, já que a maioria dos serviços públicos passarão para a iniciativa privada, e o controle social, que o Estado deve criar estruturas para a população se manifestar e ter como

“cobrar” melhores condições no atendimento (CLAD, 1999, p.16), apesar que no Brasil, os defensores deste projeto, sistematicamente enfraquecem ou desdenham desta estrutura de controle, muitas vezes até esvaziando todas as formas de controle social.

- g) No modelo gerencial de administração pública, é preciso distinguir duas formas de unidades administrativas autônomas: o primeiro é para atividades monopolistas com o objetivo de aumentar a flexibilidade. O segundo tipo são estruturas que atuam nos campos de serviços sociais e científicos. (CLAD, 1999, p.16)

... o CLAD defende que o Estado deve continuar atuando na formulação geral, na regulação e no financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico, mas que é possível transferir o provimento desses serviços a um setor público não estatal em várias situações. De antemão, é preciso frisar que não se trata da privatização dos serviços públicos na área social. O Estado continuará sendo o principal financiador e, mais do que isso, terá um papel regulador no sentido de continuar definindo as diretrizes gerais e poderá retirar a provisão de determinadas políticas, caso seus mantenedores não estejam realizando um trabalho de acordo com o esperado pelos cidadãos. (CLAD, 1999, p.16)

É importante verificar no parágrafo destacado acima que há uma diferença retórica, pois o financiamento, segundo o texto, bastaria para não ser um serviço privatizado, quando o que a sua principal característica é quem presta o serviço, se for um ente privado, se considera sim, privatizado, vemos no que foi escrito que há uma diferença semântica que pode confundir um leitor mais desavisado ao erro.

- h) Orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário: a ideia é fazer o cidadão como mais um ator na avaliação e no controle dos serviços prestados, construindo uma democracia representativa que não acabaria apenas em uma eleição

A consolidação da democracia em nossa região nos oferece uma dupla possibilidade: de construir uma eficaz democracia representativa, afastando-nos definitivamente da herança autoritária, e de instituir novas formas de participação, principalmente no que se refere ao controle público local da provisão dos serviços públicos. (CLAD, 1999, p.18)

Aqui, percebe-se mais um instrumento de retórica, pois onde o “projeto Gerencialista” foi implementado, não se aumentou o controle e a participação popular no Estado, principalmente em países da América Latina.

- i) Modificar o papel da burocracia em relação à democratização do poder público: a reforma gerencial busca democratizar e fortalecer a democracia, trazer mais eficiência e eficácia ao poder público oferecendo “... fundamentos macroeconômicos estáveis, criando condições para a elevação do investimento privado nacional e multinacional, bem como para aumentar a competitividade internacional dos países da América Latina”. (CLAD, 1999, p.19)

A última característica demonstra claramente o objetivo da Reforma do Aparelho do Estado é que toda estrutura estatal seja utilizada para beneficiar o mercado financeiro, podemos verificar em todas as características destacadas pelos “adeptos” do “projeto Gerencialista” ficam no campo da retórica, pois em vários lugares onde foi implementado, não verificamos a maioria dos pontos “exaltados” no plano. A grande maioria do que realmente foi executado se refere a privatizações, criações de agências reguladoras e principalmente as medidas de ajuste fiscal. Quanto aos “benefícios” exaltados da reforma, infelizmente, vemos pouco ou quase nada.

Por outro lado, segundo Dasso (2014, p.15), as características da “Nova Gestão Pública”, que fundamentam a Administração Pública Gerencial são:

- a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política. (DASSO JUNIOR, 2014, p.16)

Então, explicando cada um dos conceitos:

- a) A Lógica do Privado em detrimento do público começou no governo Margaret Thatcher no Reino Unido, com a privatização de empresas nacionais e transferência de serviços a iniciativa privada para a redução de custo governamental, (ABRUCIO,1997, p.12), partindo sempre do pressuposto que o mercado presta melhor serviços que a Administração Pública.
- b) O Mercado que deve formular políticas públicas: como o Estado não forneceria os serviços públicos é ele quem deve formar as políticas públicas que achar necessária para o atendimento do cliente-cidadão. (DASSO JUNIOR, 2014, p.18)

- c) Os Serviços Públicos devem assumir a concorrência empresarial: o Estado deve buscar a eficiência, qualidade e redução de custos, buscando o lucro. (DASSO JUNIOR, 2014, p.19)
- d) O cidadão como Cliente: o serviço público deixa sua característica social, para adquirir uma lógica empresarial visando o lucro como o fim, perdendo assim, o vínculo cidadão – Estado. (DASSO JUNIOR, 2014, p.20)
- e) Gestão afastada da Política: é como no “...exemplo do sucesso desse argumento é o caso das agências reguladoras brasileiras”. (DASSO JUNIOR, 2014, p.21) Ou seja, com a criação das agências as decisões “técnicas” passam do governo para estas entidades teoricamente despolitizadas.

Ainda é possível destacar, no âmbito da Administração Gerencial, uma cultura empreendedora, que em que o privado concorre com o público, nos serviços não exclusivos, e se utiliza de programas de gestão, qualidade e reengenharia do setor privado e ainda se privilegia das práticas de gestão e profissionalização do setor privado (PAES DE PAULA, 2005, p.3).

2.1.3. Reforma Gerencial no Brasil

A Administração Pública brasileira sempre teve como pauta as Reformas Administrativas, pois desde o tempo do Império, se falava em um Estado grande e que não atendia os anseios da população em geral.

A primeira grande reforma veio no Governo Vargas, com a chamada “burocratização” do Estado, em 1936 com a criação do então Conselho Federal do Serviço Público Civil, que tinha como objetivo a Reforma Administrativa, este órgão, então, foi substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (VIOLIN,2007, p.7), que dentre outras coisas, instituiu como método de seleção aos cargos público o concurso, de certa forma garantiria uma impessoalidade nas escolhas dos servidores.

Durante a Ditadura Militar, no ano de 1967, foi elaborado o Decreto Lei nº 200, que constituiu os conceitos de Administração Direta e Indireta, criando algumas “figuras” jurídicas como Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações Públicas. Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira

o Decreto-Lei nº 200/67 ao mesmo tempo que foi considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, facilitou práticas patrimonialistas e fisiológicas ao permitir a contratação de empregados sem

concurso público e ao enfraquecer indevidamente o Núcleo Estratégico, por meio de estratégia oportunista do regime militar, que ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concurso, preferiu contratar os escalões superiores, sem concurso, pelas empresas estatais, o que fez fracassar a reforma administrativa, que ficou pela metade. (VIOLIN,2007, p.15)

Na Constituição de 1988, a Administração Pública “ganhou” um capítulo detalhado para reger as atividades e que segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira foi somente para “empenharam-se no *rent-seeking*, ou seja, na busca de vantagens e privilégios às custas do Estado”. (BRESSER-PEREIRA,1999, p.7).

Os principais dispositivos criados na Constituição de 1988 foram:

Os principais dispositivos na Constituição de 1988 que tendiam para essa direção foram os artigos sobre a estabilidade e o sistema de previdência dos servidores públicos, complementados a nível apenas federal pela lei de 1991 sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos. Criaram-se privilégios para os servidores públicos, garantindo-se-lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática, sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade. (BRESSER-PEREIRA,1999, p.7)

Ou seja, os defensores da Reforma do Aparelho do Estado só enxergavam na Constituição as vantagens para os servidores e a estabilidade, mas outros dispositivos bastantes importantes na Gestão Pública vieram via dispositivo constitucional, tais como:

em primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade; a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país; propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia (ABRUCIO,2007, p.3)

Ou seja, havia sim, uma preocupação com a melhoria com a qualidade e quantidade dos serviços prestados, a previsão da criação da Escola Nacional de Administração Pública, com o intuito de capacitar os servidores e o fortalecimento do

controle via órgãos como o Ministério Público e Tribunal de Contas, como exemplo, desvelam as críticas que na Constituição, o capítulo, da Administração Pública, só foi criado para “dar benefícios” os servidores públicos.

A Reforma Gerencial no país, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi o mentor intelectual da proposta, começou no governo Fernando Collor que abriu o Brasil para o capital estrangeiro, apresentou diversos planos econômicos, inclusive o famigerado confisco das poupanças, lançou “Programa Nacional de Desestatização (PND) e, mais adiante, um Projeto de Reconstrução Nacional” (DASSO JUNIOR, 2006, p.263).

Ainda coordenou, conforme uma promessa de campanha, uma grande “caça aos marajás”, que “desmontou o aparato governamental afastando, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguindo vagas no serviço público, totalizando 134.912 servidores demitidos, 33.174 aposentados e 53.222 colocados em disponibilidade” (DASSO JUNIOR, 2006, p.231).

Mas isso só foi o começo da Reforma do Aparelho do Estado, pois foi no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995, que ela foi ganhando forma. Através do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que tinha a função precípua de promover as “mudanças necessárias” na Administração Pública brasileira e o principal instrumento desta reforma foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

2.2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

É notório que o Brasil viveu muitos problemas econômicos nos anos 1980, tanto é que são chamados de “a década perdida”, e no início dos anos 1990 estivemos à mercê de vários Planos Econômicos que se mostraram desastrosos (DASSO JUNIOR, 2006, p.222). Com a redemocratização, depois de mais de 20 anos de Ditadura Militar, e com a Constituição de 1988, os brasileiros sonhavam com melhores condições econômicas e de vida.

Infelizmente, o governo Fernando Collor, foi desastroso para a população, como já dito antes, pois além de enfraquecer o serviço público, foi um dos precursores da Reforma do Aparelho do Estado, que teve continuidade no governo Itamar Franco, com o lançamento Plano Real, mas quem realmente tomou frente do gerencialismo no Brasil, foi o governo FHC.

Em novembro de 1995, o então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que era bem claro quanto aos seus objetivos já na introdução

As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (BRASIL, 1995, p.18)

A intenção sempre foi de ter o menor custo possível, contando que “através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente”. (BRASIL, 1995, p.18) e que o Estado se buscava ser

...promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. (BRASIL, 1995, p.18)

O Estado, então seria pelo Plano, mero fornecedor de recursos e fiscalizador as organizações privadas que, segundo o plano, garantiria um atendimento das necessidades básicas da população com mais qualidade do que o Estado poderia oferecer.

No planejamento previsto pelo MARE as atividades são divididas em quatro categorias, o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, os Serviços Não-Exclusivos e Produção para o Mercado.

- a) Núcleo Estratégico: São as funções onde as decisões e as Políticas Públicas são planejadas e que correspondem ao Presidente e seus Ministros, o Poder Legislativo e Judiciário e os órgãos de controle. (BRASIL, 1995, p.53)
- b) Atividades Exclusivas: São as atividades ou serviços que só o Estado pode realizar, que surge da imperatividade dos atos.

Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à

educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. (BRASIL,1995, p.52)

- c) **Serviços Não-Exclusivos:** São as atividades em que o Estado “concorre” com outras instituições, sejam públicas (não estatais) ou privadas, mesmo que estes não tenham poder de Estado, são instituições que contribuem para o desenvolvimento social. “São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus”. (BRASIL,1995, p.52 e p.53)
- d) **Produção para o Mercado:** São as atividades eminentemente lucrativas, como as empresas estatais

Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL,1995, p.53)

O quadro demonstrativo a seguir, que foi elaborado pelo MARE e consta no PDRAE, resume bem o que e como é caracterizado o aparelho do Estado e qual o destino de cada função.

Quadro 2: Setores do PDRAE

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	○		○

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p.60).

Outro ponto que chama a atenção no PDRAE é a proposição de uma “Nova Política de Recursos Humanos” cujo objetivo, além da retirada da estabilidade e flexionar os cargos públicos, era “...reduzir a pressão existente sobre o Tesouro

Nacional no que se refere ao pagamento dos inativos e pensionistas, extinguindo-se aquelas vantagens que são distorcidas e não se coadunam mais com a realidade, sendo passíveis de reprovação pela sociedade”. (BRASIL, 1995, p.64), em mais um tópico do Plano o objetivo principal era reduzir a remuneração do servidor, em consequência de enfraquecer as políticas públicas.

Para angariar apoio do funcionalismo, o próprio Bresser-Pereira afirma como conseguiu “persuadir” para trazer o maior número de pessoas para apoiar seu plano:

Mas além de debater e de me empenhar em persuadir os altos funcionários, tomei medidas concretas para conseguir seu apoio. Dei especial relevância ao conceito de "carreiras típicas de Estado", que envolvem o uso do poder de Estado, como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas., etc. Constatei que essas carreiras são menos remuneradas do que empregos semelhantes no setor privado, enquanto os servidores públicos comuns, de nível médio, ganham salários superiores em cerca de 50% aos salários do mercado. Portanto, embora aumentos salariais gerais tenham sido suspensos desde 1995, obtive vários aumentos para carreiras específicas. Menores do que eu esperava, dadas as limitações orçamentárias, porém suficientes para assinalar uma aliança. (BRESSER-PEREIRA,1999, p.17)

Foi orquestrada uma política perversa, colocando os servidores mais “altos” em detrimento os servidores públicos “comuns”, tudo em nome de uma reforma cujo objetivo principal era o ajuste fiscal a qualquer preço.

Dentro do que foi proposto pelo PDRAE, destaca-se a criação de uma estrutura que, em suma, substituiria o Estado na formulação e na prestação de políticas e serviços públicos, deixando o foco somente nas atividades exclusivas. Para preencher esta lacuna foram criadas as Organizações Sociais (OS), através da lei 9637/1998.

O modelo desenvolvido pelo PDRAE, foi apropriado da assistência prestado pelos movimentos sociais, comunidades eclesiais e o movimento sindical, na década de 1980, em que prestavam serviços, nas áreas de educação, saúde, transporte dentre outras demandas sociais (PAES DE PAULA, 2005, p.4), a estas foram chamadas de Organizações não – governamentais.

As Organizações Sociais surgiram com o propósito de descentralizar os serviços não exclusivos, que pela reforma, poderiam ser prestados pela sociedade civil. O MARE apoiava – se

[...] na eficiência do controle social e se delega a formulação de políticas públicas aos burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução, atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade. (PAES DE PAULA, 2005, p.6, adaptado)

Ou seja, a aposta da Administração Gerencial nas Organizações Sociais era um ganho de eficiência e eficácia, e também, contando com a economicidade ao publicizar (terceirizar) estas atividades consideradas não – exclusivas para a sociedade civil, também denominado por alguns como “terceiro setor”.

2.2.2 Emenda Constitucional nº 19/1998

Para fazer as alterações na Administração Pública, que os defensores da Reforma Gerencial queriam implementar, estava prevista no PDRAE duas Emendas à Constituição já que o “funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal” (ABRUCIO,2007, p.4), uma das Emendas era sobre a Previdência que “Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios”. (BRASIL, 1995, p.52)

A outra, que depois de aprovada passou a ser chamada de Emenda Constitucional (EC) 19/1998, o preambulo do texto proposto, já deixa bem claro a intenção: “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1998, pg.1) que impunham “Medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo”. (ABRUCIO,2007, p.5)

Resumidamente, a Emenda nº 19/1998 alterava carreiras, os estatutos dos servidores públicos, acrescentava o princípio da eficiência, aos já previstos (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade) e o que mais chama a atenção, o limite para contratação e prevê inclusive a exoneração de servidores que não são estáveis.

A reforma era voltada para “o andar de baixo” do serviço público, como já tratado antes. A estratégia do MARE era “persuadir” funcionários de níveis mais altos do governo para

Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados, ou suas funções podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional. (ABRUCIO,2007, p.8)

Mas a Emenda Constitucional nº 19/1998 acabou, ao invés de reformar e trazer flexibilidade a Administração Pública, ficou restrita, em sua grande maioria dos artigos, há redações comprometidas com o ajuste fiscal em que

não havia uma incompatibilidade natural entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O que houve, contudo, foi uma subordinação do segundo tópico em relação ao primeiro. Isso ficou bem claro na discussão da Emenda Constitucional no 19, na qual o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial. A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. (ABRUCIO,2007, p.7)

A Emenda 19/1998, foi utilizada como justificativa, desde sua aprovação, para publicizar serviços não exclusivos, para OS e OSCIPS, e terceirizar atividades, pois este tipo de contratação não se enquadra nos limites financeiros de contratação de servidores públicos, burlando os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, e as formas de contratações, que até então, eram por concurso público.

2.3. Conclusões do Capítulo 2

O modelo Gerencial foi fruto das transformações mundiais do século passado, por experiências na Inglaterra e nos Estados Unidos, e gestado no Consenso de Washington, foi disseminado, através do FMI, no mundo com a justificativa que os Estados estavam com modelos de gestão “esgotados” e com grandes déficits oriundos de políticas econômicas e sociais equivocadas durante décadas.

Percebe-se que a Administração Gerencial é um receituário pronto em que não se leva em conta as particularidades de cada país que os adota, características como, diminuir o tamanho do Estado, profissionalizar a gestão e especializar os servidores públicos, fazer ajustes fiscais e reformas, transformar os pilares da Administração Pública como se fossem dos entes privados, privatizações dentre outras medidas. O modelo Gerencial, ainda, está em constante atualização, para cada vez mais se alinhar com o neoliberalismo.

No Brasil, desde a “redemocratização”, foram diversas mudanças para o alinhamento com este novo tipo de gestão, mas as primeiras mudanças mais significativas vieram, primeiramente no governo Collor e FHC, sendo que o principal mentor da reforma do Estado, à época, no comando no MARE, foi Luiz Carlos Bresser-

Pereira. Em nenhum momento, durante os governos que se seguiram, foram desfeitos os principais pilares gerenciais. Ainda hoje, é possível observar a hegemonia do Gerencialismo na Administração Pública brasileira.

A Reforma do Aparelho do Estado estava prevista e planejada através da publicação do PDRAE, representando boa parcela do receituário previsto pelos organismos internacionais. Naquele documento fundador, o Estado se dividia em quatro setores básicos: Núcleo Estratégico e Atividades Exclusivas, que conforme o que se traçava, são setores em que somente o Estado deve atuar; e na outra ponta Serviços Não Exclusivos (saúde, educação, cultura) e Produção para o Mercado (empresas estatais) que deveriam passar, respectivamente, para entidades privadas sem fins lucrativos (em publicizações, através das OS e OSCIPS), e para entidades privadas com fins lucrativos (privatizações).

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, e suas restrições para contratação e manutenção de servidores públicos, e também, se utilizando da justificativa do déficit público crescente, estava formada o ambiente ideal para a transferência dos Serviços Não Exclusivos para entidades privadas sem fins lucrativos. Para que se instrumentalizassem esses tipos de organizações, foram promulgadas as Leis nº 9637/1998 e nº 9790/1999, que regulamentaram, respectivamente, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, estruturas que seriam usadas para substituir o Estado na prestação das demandas de políticas públicas e sociais no país.

3. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS)

É imperioso para analisar como funciona e quais as funções das organizações privadas, que estão assumindo a responsabilidade pela prestação de atividades públicas em substituição ao Estado.

Para tanto, nesta parte desta pesquisa, analisaremos a questão jurídica envolvida para entender o funcionamento e como são regidas as OSCIPS a luz da legislação brasileira e quais os requisitos para o seu funcionamento.

3.1 O que são as OSCIPS

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) na Reforma do Aparelho do Estado, através do PDRAE, em que previam a criação de Organizações Sociais (entidades muito parecidas com as OSCIPS), que são empresas privadas sem fins lucrativos prestando serviços não-exclusivos com verba do Estado, inclusive com bens e servidores cedidos pelo o governo (BRASIL, 1995, p.75), além da verba estatal podem se utilizar de doações, financiamentos e outras fontes de renda não governamental.

A chamada “Publicização”, que nada mais é passar uma função, serviço ou empresa estatal, que desenvolvam atividades de serviços não-exclusivos e que tenham Poder de Estado, e que seriam financiados pelo o Estado (BRASIL, 1995, p.17 e p.18), que gradualmente, são transferidos ao capital privado

A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntaria, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial. (BRASIL, 1995, p.75)

Observando as prioridades do governo para Publicizar, verifica-se que há uma política perversa de ataque a direitos básicos da população, pois no PDRAE

Não há nenhuma menção à redução da pobreza ou à diminuição da desigualdade social ou a uma melhora na prestação do serviço público. O uso de expressões como “competitividade”, “usuários”, “consumidores”, “estimular o investimento privado”, entre outras, são símbolos que denotam claramente a visão exclusivamente economicista, privatista e gerencial do Conselho a respeito da prestação de serviços públicos. Ademais, a Recomendação sugere que um dos objetivos deve ser “buscar a qualidade e

segurança dos serviços públicos”. O que aparentemente representa uma garantia ao cidadão, logo adiante apresenta a verdadeira face ultraliberal, quando estabelece a condição de que esses serviços públicos devem ser prestados “aos menores custos possíveis”. (DASSO JUNIOR, 2013, p.14).

Ou seja, no “projeto gerencialista”, não há nenhuma garantia de que o cidadão terá um serviço no mínimo adequado, e sim, ter um custo baixo no atendimento à população e também o PDRAE nunca pensou em outro prisma, como descrito no trecho abaixo

O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-separa o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL, 1995, p.18)

O Estado não dá um bom atendimento, em que muitos governos também não se preocuparam isso não foi exclusividade do governo FHC, o fato de grande parte da população, empobrecida, necessita de serviços públicos, ao passo que o problema da ineficiência do Estado não seja culpa do Estado ou dos servidores, como os “mentores” da Reforma do Aparelho do Estado afirmam, mas a pobreza de grande parte da população que se quer tem condições de ter o básico necessário à sua sobrevivência.

O processo de “onguização”, como estão sendo denominados a Publicização através das OSCIPS, acaba sendo um processo de “que estamos designando como conversão mercantil filantrópica de movimentos sociais de base popular” (FONTES, 2006, p.1), que acaba subvertendo o processo das políticas públicas através de organizações em que se confundem com as Organizações Não Governamentais (ONGs), subvertendo a razão da sua existência

Protagonizadas por muitos ex-exilados, reforçariam a tendência isolacionista das organizações populares: apoiadas, em boa parte, por fontes de financiamento internacional, deveriam provar não estarem coligadas a partidos ou a projetos políticos, limitando sua atuação a demandas específicas. Vinculavam – se a entidades ligadas às igrejas (cristãs), a benemerência internacional ou, ainda, a setores diretamente empresariais, fortemente internacionalizados. A filantropia internacional apoiava diretamente a construção de ONGs, assim como a grande maioria de seus projetos. (FONTES, 2006, p.3)

Percebe-se que o “projeto gerencialista” subverteu a utilização de organismos sociais se apropriando de ideias e alterando através de retórica o que muito se trabalhou para ajudar cidadãos que são excluídos socialmente.

Os adeptos da Reforma do Aparelho do Estado se apropriaram de forma perversa destes projetos de ONGs utilizando – se do espaço por elas criados que com a experiencia adquirida nas diversas estruturas já existentes para sustentar um projeto que serviria para que “sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico”. (DAGNINO,2004, p.6).

E por falta de financiamento, algumas ONG, acabam perdendo seu caráter assistencial perdendo toda a lógica de sua criação e perdendo sua razão de existência, perdendo sua ligação com os movimentos de lutas sociais que há muito vem reivindicando direitos e se rendendo a uma lógica rentista e neoliberal e que vende uma ideia de democratização dos direitos sociais aos mais diversos atores.

O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. (DAGNINO,2004, p.12).

O PDRAE se apropria da representatividade e do conhecimento destas ONGs para dar uma certa identificação com o seu projeto, deslocando o conceito de representatividade (DAGNINO,2004, p.13), “vendendo” uma ideia que na prática não existe e assim passando uma visão de maior credibilidade destas novas estruturas.

Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas consequências políticas. Seu exemplo mais extremo é a composição do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e centro das políticas sociais durante seu mandato, no qual a representação da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa, etc. Esse entendimento particular da noção de representatividade a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia. (DAGNINO,2004, p.13).

Para os defensores das OSCIPS, a lei que as criou, amplia o acesso a políticas públicas, desburocratizam e tornam mais eficientes, isto é menos custoso ao Estado visto que é muito importante na Reforma do Aparelho do Estado o ajuste fiscal a

qualquer preço, para o cidadão, tornando os sujeitos mais participativos no processo democrático, como vimos antes onde tratamos sobre as características do modelo Gerencial.

A criação destas organizações buscou reconhecer direitos de entidades que já se dedicavam a defesa de determinados segmentos sociais e com a lei buscou

[...] reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional e, por outro lado, potencializar a realização de parcerias com os governos, com base em critérios de eficácia e eficiência, além de mecanismos mais adequados de responsabilização. (FERRAREZI,2002, p.18)

O objetivo da Lei nº 9.790/99, que criou as OSCIPS, é acelerar a regulamentação, criação, a transferência de recursos e do funcionamento, com o reconhecimento de que as políticas públicas não devem ser objeto de monopólio do Estado e se traduzindo em agilidade para a atuação neste segmento. (FERRAREZI,2002, p.18)

Neste sentido a lei de criação das OSCIPS é “... a nova Lei das OSCIP o início do processo de atualização da legislação brasileira que passa a reconhecer a importância e as especificidades da esfera pública não estatal”. (FERRAREZI,2002, p. 20) passando utilizar ao

[...] conhecimento e a prática acumulados pelas organizações da sociedade civil em seu trabalho com grupos sociais vulneráveis e na experimentação de formas inovadoras de enfrentamento dos problemas sociais não têm sido devidamente reconhecidos pelo Estado. Não há um estímulo sistemático para o estabelecimento de relações de parceria e colaboração visando a promoção do desenvolvimento social, e ainda são poucos os incentivos ao investimento social das empresas e pessoas. À medida que as organizações sem fins lucrativos passam a ocupar o espaço público, cresce sua importância econômica, em função do seu potencial de criação de novos empregos; sua importância política, pela participação cidadã nos assuntos públicos; e sua importância social, assumindo crescentes responsabilidades na defesa de direitos, prestação de serviços e controle social. (FERRAREZI,2002, p.20)

Aqui percebemos novamente, a apropriação do que deveria ser instrumento de políticas sociais, subvertido a lógica do mercado financeiro, pois é explícito que a situação financeira é mais importante do que prestar um atendimento digno e socialmente responsável a população em geral.

3.2 Natureza Jurídica

As OSCIPS são Pessoas Jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos e tem uma área bem ampla de atuação pela lei podendo atuar nos campos de ensino, saúde, educação, desenvolvimento social. Devem estar em funcionamento há no mínimo 3 anos (MEDAUAR,2018, p.91), devem ter Estatutos Sociais em conformidade com a lei instituidora vigente e que respeitem os Princípios Constitucionais vigentes (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

Devem apresentar suas contas perante os órgãos competentes e suas atividades devem ser transparentes (CARVALHO FILHO, 2015, p.372) e “ainda adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência da participação no respectivo processo decisório” (MEDAUAR, 2018, p.92).

Para serem consideradas como OSCIPS, as organizações que devem a ter em seu contrato social pelo menos um dos objetos sociais elencados a seguir, conforme o rol elencado na Lei nº 9790/1999:

Promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; Promoção gratuita da educação e da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata a mesma lei; Promoção da segurança alimentar e nutricional; Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; Promoção do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socio produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e outros valores universais; Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades acima indicadas; Estudos e pesquisas para desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas por qualquer meio de transporte. (BRASIL, 1999)

As OSCIPS podem “colaborar” com o Estado das seguintes formas:

1. através da execução direta de projetos, programas e planos de ação; 2. pela entrega de recursos humanos, físicos ou financeiros; e 3. pela prestação de atividades de apoio a outras entidades sem fins lucrativos. Havendo condições de cooperação com a Administração, a lei prevê a celebração de *termo de parceria*, no qual deverão estar formalizados, de modo detalhado, os direitos e as obrigações dos pactuantes. Por sua natureza, esse negócio jurídico qualifica-se como verdadeiro *convênio administrativo*, já que as partes têm interesses comuns e visam à mutua cooperação, além do fato de que uma delas será o Poder Público representado por algum de seus órgãos ou pessoas. (CARVALHO FILHO,2015, p.372)

A documentação exigida para a abertura da certificação de entidade sem fins lucrativos é:

cópias dos seguintes documentos: estatuto social registrado no cartório competente: ata de eleição de sua última diretoria: balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício: declaração de isenção do imposto de renda: e inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes. (GASPARINI,2003, p.469)

Atendidos todos os critérios, é aberto o pedido para certificação junto ao Ministério da Justiça que irá analisar se todos os requisitos legais são atendidos para expedir o certificado de qualificação da organização (CARVALHO FILHO, 2015, p.372).

Mas embora haja a previsão legal de respeito aos princípios constitucionais, a licitação não é obrigatória

Nos termos do art. 11, a aquisição de produtos e contratação de serviços com recursos transferidos da União, por entidades privadas sem fins lucrativos, deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessário, no mínimo, a cotação de preços no mercado antes da celebração do contrato. Desse modo, a licitação prevista no Decreto nº 5.504/2005 deixou de ser obrigatória, mas pode ser realizada. (MEDAUAR,2018, p.92)

A criação da lei das OSCIPS, segundo seus defensores trouxe mais agilidade e segurança jurídica para a atuação destes organismos e

Aliada a essa ideia, um outro consenso enfatizou a necessidade de imprimir, cada vez mais, credibilidade às organizações da sociedade civil mediante a qualificação, no universo do Terceiro Setor, do subconjunto daquelas que atuam de acordo com princípios da esfera pública na produção do bem comum. Isso implica criar mecanismos legais de visibilidade, transparência e controle públicos, permitindo definir melhor o acesso a eventuais benefícios e incentivos governamentais e doações. (FERRAREZI,2002, p.18)

Mas o que efetivamente se percebe é a utilização indevida de mecanismos que promoviam o bem estar de alguns segmentos sociais que foram apropriados para a transferência de responsabilidades para “colaborar” com a diminuição do Estado. (DAGNINO,2004, p.5)

3.3 Previsão Legal

As OSCIPS foram criadas através da Lei Federal 9790/1999, em maio de 1999, que definiram sua criação, área de atuação e funcionamento, forma de parcerias com o governo e instituiu o Termo de Parceria, ou seja, a versão mais genérica para após uma futura regulamentação.

E em junho de 1999, o governo regulamentou as OSCIPS através do Decreto 3100/1999, que qualificou as organizações “candidatas”, definiu a documentação que deve ser apresentada para a qualificação como “sem fins lucrativos”, quais os requisitos que devem constar no Termo de Parceria e o detalhamento das demais normas de funcionamento e do cumprimento de obrigações e deveres das organizações.

3.4 Conclusões do Capítulo 3

Percebe-se que na Reforma do Aparelho do Estado, com a implantação da Administração Gerencial, houve a substituição do Estado em áreas que não eram consideradas essenciais em detrimento da estrutura estatal com a justificativa de que o atendimento à demanda da sociedade seria com mais qualidade e com economicidade.

Mas o que se depreende do exposto no Capítulo é que o Estado abriu mão da prestação do atendimento à população para organizações privadas que podem ter o funcionamento de forma pouco transparente, mesmo com um arcabouço de normas legais, que podem ser terreno fértil para mau uso do dinheiro público e que podem utilizar a estrutura estatal em benefício próprio.

É possível perceber, também que, a utilização de ONGs foi deturpada do seu objetivo precípua, que era atender grupos sociais em vulnerabilidade, para substituir o Estado em um claro movimento para o desenvolvimento do PDRAE e consequentemente o desdobramento da Administração Gerencial no Brasil.

Outro ponto importante a se destacar é que a legislação vigente foi construída de forma ampla e genérica, de forma a ampliar o arcabouço de organizações que sejam capazes de atuar na área, facilitando assim, o desenvolvimento do ambiente perfeito para que organizações privadas ocupem o espaço que deveria ser da Administração Pública.

4. Estratégia Saúde da Família em Porto Alegre: análise de experiências anteriores e cenários futuros

Objetivando entender a realidade do que são as OSCIPS e verificar se a forma de atuação ocorre dentro dos Princípios da Administração Pública, depois de analisar o histórico da Administração Gerencial e como o Gerencialismo chegou ao Brasil e compreender a parte do ordenamento jurídico sobre este modelo de organização, será analisado o caso concreto, o exemplo da Prefeitura de Porto Alegre que implantou, no passado, uma experiência do tipo e que pode voltar a utilizar este modelo.

4.1 Abordagem Metodológica

Para melhor analisar e cumprir os objetivos, assim como validar a hipótese sobre as OSCIPS, será examinado se a “figura jurídica” perpassa ou infringe os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública Brasileira. Para tal, utilizar-se-á também a experiência de transferência dos serviços de Saúde Pública em Porto Alegre, especialmente no que tange à Estratégia Saúde da Família.

Optou-se, portanto, pela utilização do método de abordagem hipotético–dedutivo para o desenvolvimento da pesquisa. Ou seja, esta pesquisa partiu de uma hipótese geral e buscar-se-á demonstrar em um caso concreto que essa hipótese se confirmou. A partir deste método foram construídos problemas / premissas, no qual foram feitas diversas conjecturas para verificar se aplicam a teoria à prática.

Após, foi analisada essas hipóteses. Para a fase de teste foram levantadas conjecturas, estudadas e refletidas para serem evidenciadas à luz das arguições feitas para a validação ou não do que foi proposto (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.95 e p.96)

A fim de auxiliar no processo de construção da pesquisa, foram utilizados como técnicas de pesquisa: a análise bibliográfica e a análise documental.

A fase de análise bibliográfica foi fundamental para entender e explicar o cenário da pesquisa, a partir de materiais já desenvolvidos e estudados (GIL,2002, p.44). Com isso, houve condições de analisar, a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, de onde partiu o modelo de OSCIPS no Brasil. Também foi importante para verificar o papel dessas Organizações na atualidade da Administração Pública brasileira

e analisar o funcionamento das OSCIPS. Fundamentalmente, foram consultados artigos acadêmicos, doutrina, teses e trabalhos devidamente publicados.

A análise documental foi construída para demonstrar toda a evolução normativa das organizações envolvidas, desde a sua concepção até a legislação em vigor. Foram consultadas as leis que regulamentam as OSCIPS, as leis federais nº 9790/1999 e nº 13019/2014, ademais do decreto federal nº 3100/1999 e o decreto estadual nº 12901/2008.

Depois de coletados todos os dados, foi possível analisar e transpor os dados para comprovar ou contestar os problemas / premissas no início da etapa de metodologia. Assim foi possível demonstrar as visões sobre o tema, verificar os instrumentos normativos, exemplificar as estruturas das organizações estudadas e principalmente desenvolver os objetivos e a hipótese da pesquisa.

4.2 Estratégia Saúde da Família em Porto Alegre e a Opção Trágica por uma OSCIP: o caso Sollus

O programa Estratégia de Saúde da Família (ESF) em Porto Alegre era administrado, desde o início dos anos 2000 pela Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS) para organizar, pois até então os ESFs na cidade eram praticamente inexistentes (DEUS, 2013, p.99), até este momento, a prefeitura havia feito um convênio com algumas associações de bairro que dispunham de alguma estrutura para o atendimento da população. O projeto era coordenado pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC).

A partir do contrato com a FAURGS, o ESF passou a ser inteiramente terceirizado oficialmente, de fato e direito, e

A partir do convênio supracitado, entre os anos de 2000 e 2007 (período de vigência do convênio com a Faurgs), as contratações de médicos, enfermeiros, técnicos em enfermagem e agentes comunitários de saúde da Capital se deram pelo regime das Consolidações das Leis Trabalhistas, sem que houvesse processos públicos de seleção. Em 2001, já sob a gestão da Faurgs, houve a implementação de mais seis equipes do PSF. Em 2002 foram inauguradas mais 21 novas equipes, além de três equipes de saúde bucal. (DEUS, 2013, p.100)

Em 2005, a Procuradoria do Município, elaborou parecer contrário ao convênio, pois havia uma taxa de administração que foi considerada irregular, a FAURGS argumentava que o valor era necessário para bancar despesas referentes aos contratos relativos à parceria entre os órgãos. Unilateralmente, a Prefeitura, deixou de pagar a referida taxa e a disputa foi parar na justiça (WOLTMANN, 2012, p.46 e p.47). No ano de 2007, depois de muita discussão entre as partes, o contrato com a FAURGS foi rompido e deixando a população desatendida e mais de 700 funcionários sem emprego (WOLTMANN, 2012, p.47).

Na Ata nº 19 de 2007 em uma plenária ordinária do Conselho Municipal de Saúde, após o rompimento do contrato com a FAURGS, fica bem claro a intenção de continuar terceirizando o serviço de ESFs e pelo que foi informado, pois pela postura da advogada da Prefeitura Cláudia Brito, a intenção era a contratação de uma OSCIP para prestar os atendimentos:

Dentro das opções que a Secretaria encontrou, a mais plausível, juridicamente hoje, claro que fora o que todos falam, que é o Concurso Público, mas não podemos promovê-lo de hoje para a semana que vem. Nem para daqui a 4 meses. Todos sabem o que significa um Concurso Público. Mas já existem tratativas para isso, como o Secretário falou. E dentro destas opções, foi escolhida uma OSCIP (Organização Social Civil de Interesse Público). Possui registro no Ministério da Justiça. É regida pela Lei 9790/99. Tem todas as Certidões Negativas, que a Lei exige. Juridicamente, é uma Instituição sem fins lucrativos. Não tem distribuição de renda entre seus sócios. Não será uma simples contratação de pessoal. Existe uma convergência de vontades tanto entre a Secretaria, quanto a organização civil, na medida em que vai ter Capacitação Continuada, dos trabalhadores dos PSFs bem como de toda a Rede. Vai haver, continuamente, e de forma sistemática, capacitação na área de Programa de Saúde da Família. Através de uma análise preliminar que fizemos na documentação, esta documentação atende a todos os requisitos formais que a Lei exige, para a assinatura de um Convênio com um ente público. (PORTO ALEGRE, 2007)

Pode-se perceber a clara influência do Neoliberalismo no discurso exposto acima, só era possível prestar atendimento à população contratando uma OSCIP, que já estava escolhida sem licitação ou concorrência e sem nenhuma transparência, a justificativa é sempre os entraves burocráticos, como sempre defendeu Luiz Carlos Bresser-Pereira: “Com a desculpa de que o pior inimigo a ser combatido era o clientelismo, o serviço público tornara-se rígido e ineficiente, carecia de um sistema de incentivos e punições, e sofria do excesso de regulamentos e procedimentos estritos”. (BRESSER-PEREIRA,1999, p.9)

É interessante perceber, que não há preocupação com qualidade ou expansão no atendimento na apresentação ao Conselho e também não há apresentação dos valores que seriam investidos com a OSCIP contratada, nesta reunião que foi lavrada a Ata, sequer foi apresentado alguma estimativa de custos, embora a organização já estivesse escolhida, sem que o Conselho fizesse nenhuma apreciação ou opinado em qualquer tópico sobre a contratação.

Surgiu, então, o Instituto Sollus que era uma OSCIP sediada no Estado de São Paulo, sediada em Sorocaba (HAMERSKI, 2018, p.56), cujo CNPJ da pessoa jurídica constava como atividade 88.00-6-00 – Serviços de assistência social sem alojamento, a organização não era voltada, pelo menos não no CNPJ, para serviços de saúde.

O Prefeito José Fogaça defendia a contratação do Instituto Sollus afirmando que: “o Sollus foi escolhido para prestar o serviço por apresentar experiência e boa conduta” (HAMERSKI, 2018, p.56), apesar que o fato de ter experiência nunca foi comprovado, e houve diversos questionamentos aos responsáveis pela Prefeitura, Vereadores ligados ao governo e demais representantes do Poder Público, mas todos garantiram a licitude da parceria (WOLTMANN, 2012, p.47).

Os representantes da Prefeitura em exposição ao Conselho Municipal de Saúde, e, após a publicização, divulgaram que “sua proposta era de R\$ 2,3 milhões para gerenciar, por um ano, 84 postos de ESF e 331 funcionários terceirizados, conforme o termo de parceria” (WOLTMANN, 2012, p.48), em valores de outubro de 2021, corrigidos pelo Índice Geral de Preços (IGPM) da Fundação Getúlio Vargas, representa a cifra de R\$ 7.091.859,56 por mês o custo da parceria, isso somente para o gerenciamento de funcionários.

Um detalhe chamou atenção no Termo de Parceria com a Sollus: os serviços contratados e o número de funcionários contratados eram bem menores que a FAURGS, quando esta, coordenava o ESF em Porto Alegre, mas o valor repassado a OSCIP contratada era maior que o contrato anterior (WOLTMANN, 2012, p.47).

Após o anúncio da parceria com Instituto Sollus, não tardam a aparecer denúncias sobre a contratação da OSCIP com o Município, a mais preocupante era que duas das organizações contatadas para prestar atendimento, as OSCIPS Interset e Sollus eram registradas com o mesmo responsável e endereço no cadastro do CNPJ (WOLTMANN, 2012, p.48)

Apesar do total falta de diálogo e ferindo a legislação, pois a contratação se deu sem licitação, foi firmado o Termo de Parceria entre as partes, embora o Conselho Municipal de Saúde e outros diversos atores da sociedade civil (WOLTMANN, 2012, p.48), a Sollus ficou com a responsabilidade de coordenar e contratar profissionais habilitados para operar o ESF em Porto Alegre (HAMERSKI, 2018, p.56).

Chama a atenção que, ainda que prestando um serviço público, nas primeiras formatações do ESF, a prática que continuou com o Instituto Sollus, sem fazer concurso público, até porque esta formatação de parceria não obriga a contratação desta forma. Isso claramente fere o disposto no Art. 37 da Constituição Federal no que tange à questão do princípio da impessoalidade. A seleção e a contratação de pessoas devem ser feitas por concurso público de provas ou provas e títulos. Também feriu os demais princípios (Legalidade, Moralidade e Publicidade), por consequência.

Por conseguinte, para tentar regularizar a situação, e principalmente havia a preocupação com a demissão dos funcionários contratados, tanto por o que aconteceu com os funcionários da FAURGS, que foram todos demitidos, quanto pelo o Instituto Sollus, que ao fim contratual foram dispensados também, e desmonte de toda a estrutura já criada dos ESFs, foi proposto um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Ministério Público do Estado, em 2007 logo após a assinatura do contrato com o Instituto Sollus (WOLTMANN, 2012, p.50), em que o Município se comprometia a organizar concurso público para contratação de servidores para o ESF e que a contratação de uma OSCIP fosse apenas para não causar prejuízo a população.

Então em 2009, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas abriram uma investigação, após denúncia do Conselho Municipal de Saúde, em que o Instituto Sollus era investigado, pois haviam suspeitas que a empresa não estava prestando os serviços contratados, apesar de estar recebendo a verba pública para tanto e estava apresentado notas fiscais falsas (WOLTMANN, 2012, p.49), outra denúncia apresentada referia – se a contratação de forma fraudulenta de funcionários⁵ para a atuação no Município, lembrando que as OSCIPS não são obrigadas a contratar via concurso público.

⁵ Disponível em < <https://simpa.org.br/caso-sollus-decisao-em-favor-do-municipio-so-foi-possivel-gracas-ao-conselho-municipal-de-saude/> > acesso em 05/12/2021

A própria Prefeitura assume que há problemas na prestação de contas do Instituto Sollus e que é necessário a substituição, mas não é pela suspeita de irregularidades, porque o contrato está no final, conforme consta na Ata nº 18 de 2009 em uma plenária extraordinária do Conselho Municipal de Saúde, diz o secretário de Gestão Clovis Magalhães:

Por conta sim, da conclusão deste tempo de vigência da relação com o Instituto Sollus e também por conta de uma dificuldade que estamos tendo na completa prestação de serviços, parcialmente nas prestações de contas da Sollus, entendemos por bem que buscaríamos uma outra relação e que não seria possível a permanência desta relação do Instituto Sollus com a Prefeitura de Porto Alegre, em que pese, como dissemos, os serviços que são prestados são satisfatórios. Os índices de satisfação, que verificamos, por parte dos prestadores de serviço do Programa de Saúde da Família, são de excelência e tem produzido um efeito positivo em nossa comunidade (PORTO ALEGRE, 2009a)

Embora que a Lei 9790/1999 preveja mecanismos de publicidade e transparência, na prática, não é o que aconteceu, não de forma plena como foi descrito pela própria Prefeitura na plenária do Conselho Municipal de Saúde. O artigo 4º, da Lei 9790/1999, discrimina no seu inciso VII determina como deve ser a publicidade nesta situação a saber:

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão; c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento; d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (BRASIL, 1999)

Então em agosto de 2009, ao fim do contrato de parceria, o Instituto Sollus, oficialmente, não coordena mais o ESF em Porto Alegre, depois de mais de seis meses de investigações. No ano de 2010 foi deflagrada a Operação Pathos, que confirmou as irregularidades na OSCIP e em maio de 2019, depois de mais de dez anos após o encerramento da parceria, a Prefeitura venceu a ação proposta na justiça, sendo os

responsáveis pelo Instituto Sollus condenados a ressarcir aos cofres públicos a importância de R\$ 11,4 milhões.⁶

E com isso, mais uma vez, a cidade de Porto Alegre promovia um desmanche no ESF, demitindo todos os profissionais envolvidos e deixando a população desassistida por quase um mês (WOLTMANN, 2012, p.52), perdendo – se o conhecimento adquirido com o envolvimento da população atendida.

4.3. IMESF: uma fundação pública de direito privado inconstitucional

Após a encerramento do contrato com o Instituto Sollus, houve um momento de transição na gestão do ESF, Fundação Universitária de Cardiologia (FUC) em setembro de 2009 (DEUS, 2013, p.101), embora o Conselho Municipal de Saúde, novamente, questionasse a contratação, fica claro a falta de diálogo e a transparência no processo de contratação conforme a Ata nº 20 de 2009 em uma plenária ordinária do Conselho através do que foi relatado pela coordenadora do Conselho, Maria Leticia:

Ontem tivemos a notícia de que o Convênio foi assinado, as 17 horas. Nós recebemos uma proposta de Convênio e sobre a mesma o Conselho fez uma série de considerações, apesar de no primeiro momento não terem vindo todos os anexos e que quando vieram, faltou um. Enviamos nossa análise para o Ministério Público Estadual, do Trabalho, para o Gestor e demais categorias envolvidas e hoje fomos lá para saber como estava. Então, primeiramente houve uma pauta sobre reivindicações dos trabalhadores, com a mediação do Ministério Público do Trabalho. Também havia representação do Instituto Sollus, e Cardiologia. Representação da Secretaria da Saúde, eu e o OSCAR pelo Conselho e mais algumas categorias com suas respectivas assessorias jurídicas. Nós fizemos a referência de que mais uma vez o Conselho Municipal de Saúde não foi ouvido e com isso não era considerado o caráter deliberativo deste Conselho, ao que foi respondido pelo representante do Gestor, de que ele virá ao Conselho. Hoje não poderia por já ter compromisso assumido anteriormente. Perguntamos também ao Ministério Público sobre o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta de 2007. Foi respondido que os dois Ministérios Públicos, Estadual e do Trabalho, deverão reunirem-se para tomarem as devidas providências. Sobre a duração do Convênio, o contrato que nós recebemos dizia que era de um ano, prorrogável por mais 5. A partir do Convênio assinado o Ministério Público se posicionará. (PORTO ALEGRE, 2009b)

Novamente a gestão Municipal contratava uma empresa privada, sem licitação e descumprindo o acertado com os órgãos de fiscalização através do TAC assinado anteriormente, sem diálogo com o Conselho de Saúde e os demais atores envolvidos. Mais uma vez, infringindo a legislação e os princípios constitucionais. A coordenadora

⁶ Disponível em: <<https://simpa.org.br/caso-sollus-decisao-em-favor-do-municipio-so-foi-possivel-gracas-ao-conselho-municipal-de-saude/>> acesso em 07/11/2021

do Conselho Maria Leticia alerta para outros questionamentos que não foram respondidos e que eventualmente poderiam trazer problemas a parceria:

Outra questão é de que tem item que diz que “além das Equipes de Saúde da Família, poderão ser agregados ao Convênio outros estabelecimentos de Saúde”. Para nós não pode ter isso. O convênio é provisório, tem de ser temporário, e é exclusivamente para atender esta situação extraordinária. A Tabela Financeira, tem diversos custos que nós questionamos. Estamos enviando este Convênio para o Tribunal de Contas do Estado, da União, pois isto tem de ser visto antes de que aconteça o que aconteceu com a Sollus. (PORTO ALEGRE, 2009b)

Em 2010, a Prefeitura montou um grupo de trabalho para solucionar o problema do ESF em Porto Alegre, “Este grupo de trabalho era composto principalmente pelo Poder Executivo (Secretária de Saúde, Secretária de Administração e Procuradoria – Geral do Município), mas também possuía participação de alguns sindicatos...” (WOLTMANN, 2012, p.56).

No projeto de lei apresentado, estabelecia a criação do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF) em que o regime jurídico apresentado era de uma Fundação Pública de Direito Privado, sendo assim, os funcionários seriam selecionados por concurso público, mas seriam celetistas. O então prefeito, José Fortunati, da época, justificava que seria melhor para eficiência não dependendo de servidores que prestariam um mal atendimento (HAMERSKI, 2018, p.57). Percebemos, mais uma vez, a lógica perversa do Neoliberalismo, pois novamente apresenta – se o servidor público como causa dos problemas do Estado:

Combinou-se também com enfraquecimento do Estado e da perspectiva do Estado, graças à progressiva afirmação de um “discurso satanizador do setor público” e de uma ideologia estatal “auto incriminatória”, que igualará tudo o que era estatal com a ineficiência... (NOGUEIRA, 2003, p.4)

O IMESF foi criado para prestar atendimento à população e que anteriormente era atendida pela FAURGS e Instituto Sollus, e naquele momento estava sobre a execução, temporária em quanto se formalizava a estrutura pública, da FUC. A criação do IMESF tinha como

...o objetivo de operar os serviços de Estratégia de Saúde da Família (ESF), na capital. A finalidade do Instituto é atender a rede de Estratégia da Saúde da Família, sob a forma de promoção, prevenção e proteção da saúde coletiva e individual.” (HAMERSKI, 2018, p.57).

Com a criação do IMESF, além avançar na rede de atendimento em que a Prefeitura vinha aumentando sistematicamente, mesmo com empresas privadas no

atendimento, ganharíamos em qualidade e transparência, pois com uma Fundação Pública aumentaram os mecanismos de controle social. (WOLTMANN, 2012, p.128)

Além das informações mais acessíveis pelos mecanismos de transparência o Conselho Municipal de Saúde, que apesar da importância não faz parte da gestão do IMESF, manteve a função de controle social, além dos órgãos de controle como o Ministério Público. (DEUS, 2013, p.127)

Apesar de que a Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre se manifestou em parecer a sua contrariedade, com o formato de Fundação Pública de Direito Privado e defendia que a formato de contratação e a personalidade jurídica do IMESF poderia ser considerado inconstitucional, o projeto de criação foi aprovado pela Câmara Municipal. (WOLTMANN, 2012, p.62)

O IMESF foi criado para atender 88 Unidades de Saúde da Família em oito eixos, 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-Sul⁷. Contava em janeiro de 2020 com 1711 cargos preenchidos, sendo que a maior parte deles é de Agente Comunitário de Saúde da ESF⁸.

Então em 2011 aconteceu o que já tinha sido previsto pela Procuradoria Geral do Município, o Fórum em Defesa do SUS questionou a constitucionalidade da lei que criou o IMESF, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). (HAMERSKI, 2018, p.58)

O investimento realizado em janeiro de 2020 foi 16.004.707,37⁹, neste valor estão inclusos os gastos de custeio, manutenção, insumos e de recursos humanos. Todos estes dados são de livre acesso, graças as leis de transparência na área pública, no caso das organizações que prestavam o atendimento ao ESF, anteriormente, não eram obrigadas a divulgar estas informações pertinentes, somente as previstas na Lei 9790/1999.

⁷ Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_secao=808> acesso em 08/11/2021

⁸ Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia-entidades/usu_doc/01-2020_cargos.pdf> acesso em 08/11/2021

⁹ Disponível em

<<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/entidadeReceitaExercicioPesquisa.do?viaMenu=true&entidade=IMESF>> acesso em 08/11/2021

Ainda que a legislação vigente preveja mecanismos de transparência, o Conselho Municipal de Saúde não divulga atas das suas Plenárias desde 2018¹⁰ e o Portal da Prefeitura de Transparência, em que abrange os dados do IMESF, está incompleto em alguns itens, um dos principais, como o Quantitativo de Cargos, que está desatualizado desde março de 2021.¹¹

Em setembro de 2019 o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou o IMESF inconstitucional e um ano após a ação transitou em julgado, sem mais possibilidade de recurso, e infelizmente o fato ocorreu em um governo, do então prefeito Nelson Marchezan, que tinha um viés declaradamente neoliberal / gerencialista e então ao fim de 2020, mesmo ainda quando o mundo enfrentava a pandemia do Corona Vírus, a Prefeitura começou a desmanchar a estrutura e demitir os funcionários do IMESF.

Quadro 3 – Cronologia Atenção Básica

Ano	Acontecimento
Até o início dos anos 2000	Convênios com Associações de Bairros e o Grupo Hospitalar Conceição
Anos 2000 até 2007	Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS)
2007 até 2010	OSCIP Instituto Sollus
2010 até 2011	Fundação Universitária de Cardiologia (FUC) – Temporário até assumir o IMESF
2011 até 2020	Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF)
2020 até o momento	A Santa Casa, o Hospital Vila Nova, o Instituto de Cardiologia e o Hospital Divina Providência – Temporário, pois a Prefeitura não definiu o formato, mas existe a possibilidade retornar o formato de OSCIP

Fonte: Autoria própria

4.4 Vamos Errar Novamente?

O então prefeito Nelson Marchezan enalteceu a decisão do STF, pois finalmente poderia levar a diante o projeto neoliberal defendido pelo seu partido, que é o mesmo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, e de Luiz Carlos Bresser-Pereira, que na

¹⁰ Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secao=2204> acesso em 08/11/2021

¹¹ Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia-entidades/default.php?p_secao=78> acesso em 08/11/2021

implantação da PDRAE, disse “uma tempestade caiu sobre mim”. (BRESSER-PEREIRA,1999, p.7), só que no caso do Prefeito de Porto Alegre foi em um momento ideal para levar adiante seus planos.

O ex-Prefeito Nelson Marchezan tão logo possível começou o desmonte na saúde de Porto Alegre, demitindo, inclusive sem decisão autorizativa do Judiciário, os trabalhadores do IMESF, boa parte deles em dezembro de 2020 em plena pandemia e faltando poucos dias para acabar seu governo¹².

Na época o secretário da Saúde Pablo Stürmer afirmou que a extinção do IMESF era de caráter irreversível e anunciou a assinatura de um Termo de Parceria com a Santa Casa, o Hospital Vila Nova, o Instituto de Cardiologia e o Hospital Divina Providência para operacionalizar o ESF¹³, enquanto mais uma vez, a população ficava desassistida e os trabalhadores do IMESF demitidos.

O assunto foi tema na campanha ao Paço Municipal de 2020, em que boa parte dos candidatos defendiam a gestão pública do IMESF, mas alguns defendiam que a prestação do serviço podia ser transferida à iniciativa privada, entre eles o então Prefeito Nelson Marchezan e o atual Prefeito Sebastião Melo¹⁴, na mesma linha defendida por Luiz Carlos Bresser-Pereira “...visto que as atividades de apoio devem ser terceirizadas, e as atividades sociais e científicas transferidas para o setor público não-estatal, suspendendo-se a contratação direta pelo Estado.” (BRESSER-PEREIRA,1999, p.4)

Mais uma vez a saúde de Porto Alegre deve ser entregue a OSCIPS, nas mãos de entidades que não possuem transparência suficiente para receber verbas públicas e que não são garantia de que a Administração Pública terá um serviço eficiente e econômico, descumprindo o previsto na Constituição Federal de 1988:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece uma divisão em ordem econômica e ordem social. Com relação à ordem econômica, fica mais claro o caráter de subsidiariedade do Estado na prestação direta de atividades econômicas. Ou seja, sem adentrarmos na questão do serviço público (art. 175), as atividades econômicas apenas

¹² Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/12/funcionarios-do-imesf-comecaram-a-ser-demitidos-nesta-segunda-pela-prefeitura-de-porto-alegre-ckif12wmt008h019wivhrf7g.html>> acesso em 09/11/2021

¹³ Disponível em <<https://guaiba.com.br/2020/01/13/sturmer-extincao-do-imesf-e-uma-realidade-e-nao-ha-qualquer-movimento-possivel-para-restaura-lo/>> acesso em 09/11/2021

¹⁴ Disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/eleicoes/noticia/2020/11/maioria-dos-candidatos-a-prefeitura-de-porto-alegre-e-contra-a-terceirizacao-dos-postos-de-saude-ckgutupur001y015x8diyd4a3.html>> acesso em 10/11/2021

poderão ser exploradas diretamente pelo Estado quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173), além é claro dos casos de monopólio da União (art. 177). Entretanto, quando analisamos a ordem social tratada a partir do art. 193 a situação se inverte, pois, a Constituição é clara ao responsabilizar o Estado como ator importante - e talvez principal - na questão social, principalmente na educação, saúde e assistência social. (VIOLIN, 2012 p.1 e p.2)

O desmanche do IMESF e a demissão dos funcionários continua em um ritmo acelerado no Governo Sebastião Melo, que formou um Grupo de Trabalho para decidir os rumos do ESF em Porto Alegre, mas como, novamente, o Conselho Municipal de Saúde não participa do processo e não há a transparência necessária para que a população acompanhe a decisão do Poder Executivo. A Administração Gerencial, que é o modelo seguido pelo atual Governo Municipal, que criam barreiras e acabam dificultando a participação da sociedade nas decisões e no planejamento de políticas públicas (PAES DE PAULA, 2005, p.9).

A Administração Municipal terá dois caminhos a seguir para solucionar o problema do ESF em Porto Alegre: prosseguir com a extinção do IMESF e continuar repassando as Unidades de Saúde para OSCIPS, contratando via concurso público somente os Agentes Comunitários de Saúde que são os objetos do TAC firmado com o Ministério Público (1); ou enviar um novo projeto para a Câmara de Vereadores criando uma nova entidade da Administração Indireta (uma Fundação Pública, só que desta vez de Direito Público, e que cumpra os requisitos legais para evitar uma nova ADIN) (2).

A partir desse ponto, serão analisados os dois cenários possíveis para esta questão, lembrando que de qualquer forma o ponto de partida para a criação de uma nova estrutura parte do princípio da extinção total do IMESF.

A criação de uma estrutura pública, de qualidade, coordenada pela Administração Pública desta vez sem os vícios na lei de sua criação que na época foi justificado da seguinte forma pela Prefeitura:

Como argumentos favoráveis à criação de uma fundação pública de direito privado, definida em sua lei de criação como componente de administração indireta, o Executivo municipal utilizou a questão da limitação de gastos com pessoal, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) como o principal fator responsável. (DEUS, 2013, p.107)

Então, como no trecho destacado anteriormente, é possível perceber que o principal objetivo da Prefeitura era burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal, neste

cenário que foi apresentado, o formato jurídico deve ser uma Fundação Pública de Direito Público, assim corrigindo uma falha que infringiu o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e também um vício que a criação, que foi um dos motivos da ADIN impetrada para a extinção do IMESF, que por ser uma organização de Direito Privado, não poderia prestar atendimento via Sistema Único de Saúde conforme a Lei nº 8080/1990, seria viável se a formatação jurídica fosse de Direito Público como não era este o caso, atendimento prestado só poderia ser realizado em caráter complementar, então este é um ponto a ser corrigido (HAMERSKI, 2018, p.59).

Para corrigir os demais erros cometidos na criação do IMESF, os servidores terão Plano de Carreira e responderão ao Regime Jurídico Único, como todo os demais contratados da Administração Direta Municipal (HAMERSKI, 2018, p.59) e isto, ao contrário do que defendem os Neoliberais, melhoraria o atendimento, a área de cobertura e o envolvimento social, visto que a principal vantagem do ESF é o envolvimento e o conhecimento, por parte do Poder Público, da população atendida. O fato de ter os trabalhadores selecionados por concurso, além de atender o disposto na Constituição Federal, permite ter funcionários sem vínculos precarizados, como ocorre em inúmeras organizações privadas.

Fora a questão jurídica, a estratégia do ESF público não foi ruim, foi a experiência que permaneceu operando por mais tempo dentre todas outras organizações que o coordenou e a gama de serviços oferecidos foi ampliada (HAMERSKI, 2018, p.78).

A alternativa viável que o Prefeito pode se utilizar é o modelo adotado anteriormente com o Instituto Sollus, publicizando a parte de atenção à saúde e contratando via concurso público somente os Agentes Comunitários de Saúde. Pode-se continuar com as quatro organizações que estão atuando ou contratando outra organização.

Como visto anteriormente, a Administração Pública Gerencial defende a privatização e / ou a terceirização em nome da melhoria da qualidade e na expansão dos serviços oferecidos, o Poder Público torna-se mero regulador dos serviços, abrindo mão da sua execução (WOLTMANN, 2012, p.29).

Acontece que a legislação vigente, sobre as OSCIPS, as transforma em organizações menos transparentes, mesmo que haja mecanismos de fiscalização, não há garantias, visto que o controle social previsto é após a prestação de serviço (DEUS, 2013, p.44), então se houver uma irregularidade, a contraprestação está quitada e será

objeto de disputa judicial, como ocorreu com o Instituto Sollus, em que a Prefeitura questionou as irregularidades durante anos e ainda não recebeu o devido ressarcimento. Este caso é apenas mais um no país, temos por exemplo o caso da Prefeitura de Tangará da Serra no Mato Grosso com a OSCIP Instituto de Desenvolvimento Humano, Econômico e Ação Social (Idhea¹⁵), que ocorreu no mesmo período que Porto Alegre e ainda não conseguiu recuperar os recursos investidos até hoje.

Com o Instituto Sollus, em Porto Alegre, em princípio a prestação de contas estava em dia, conforme prevê a legislação, mas o problema do desvio de verbas era a utilização de notas fiscais frias (WOLTMANN, 2012, p.49) e serviços contratados, efetivamente pagos, que não foram realizados pela Sollus (HAMERSKI, 2018, p.56), então teoricamente a OSCIP estava dentro da legalidade, com toda documentação aprovada, mas a documentação fraudada, isto prova que mesmo com mecanismos de controle, ainda é possível haver irregularidades nesta forma de contratação.

Além de todos os problemas já destacados, as OSCIPS tendem a utilizar – se de vínculos trabalhistas precários, como terceirização, pejotização e até mesmo a falta de registro legal, ainda: “A combinação entre a ênfase na automatização dos procedimentos, o foco na satisfação do cidadão-cliente e a falta de uma carreira pública estruturada tende a afetar a formação da responsabilidade pública desses funcionários”. (PAES DE PAULA, 2005, p.10), então, se houver um erro médico, por exemplo, seria difícil responsabilizar o funcionário envolvido.

Mais um problema que podemos destacar, é a contratação de profissionais sem a devida formação e conhecimento técnico como aconteceu no Rio de Janeiro nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA), mais especificamente no Engenho Novo, onde o médico só foi descoberto por causa de erros de português nas receitas que prescrevia aos pacientes¹⁶ e na Unidade do Realengo onde o falso médico chegou a atender mais de 3 mil usuários¹⁷ colocando em risco a vida de inúmeros pacientes.

Outra problemática que observamos no modelo de contratação via OSCIPS é a cada fim de contrato voltamos ao ponto inicial e a cada fim de contrato, a Administração Pública deve iniciar uma nova contratação e formatação do serviço

¹⁵ Disponível em < <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2011/05/justica-nega-retorno-e-ladeia-prefeitura-de-tangara-da-serra.html>> acesso em 15/11/2021

¹⁶ Disponível em < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/25/mais-um-falso-medico-e-presno-no-rio-farsante-foi-descoberto-por-erros-de-grafia-como-potacio.ghtml>> acesso em 15/11/2021

¹⁷ Disponível em < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/18/policia-prende-falso-medico-que-fez-mais-de-tres-mil-atendimentos-na-upa-de-realengo.ghtml>> acesso em 15/11/2021

público a ser prestado a população, e outro problema verificado é que desde a reforma implantada no governo FHC, que resultou na criação das OSCIPS, é autorizado o Estado é autorizado a contratar estas organizações sem licitações (WOLTMANN, 2012, p.32), caso de Porto Alegre, que nunca fez licitação para a contratação das prestadoras de serviço privadas.

Com tudo que foi exposto, há inúmeras preocupações com a publicação e a contratação de OSCIPS para o atendimento ao cidadão e no momento vivemos um momento de indefinições em Porto Alegre, o Prefeito Sebastião Melo e o grupo de trabalho que estudam a formatação do “novo” ESF na capital não trabalham com transparência para que a população saiba que rumo tomar, mas com se manteve a contratação de organizações para substituir o IMESF é provável que se retome este modelo que já se mostrou extremamente falho e falido.

É bastante preocupante, visto que, ocorreu nas experiências anteriores. O ideal seria que retornássemos ao modelo de prestação de serviços feitas diretamente, mas infelizmente desde a Reforma do Aparelho do Estado, isto não é uma realidade e é bastante provável que este círculo vicioso retorne na capital, apesar que não há uma posição oficial da Administração Pública, é provável que se repita a experiência, com a atuação de OSCIPS na área de saúde em Porto Alegre.

4.5. Conclusões do Capítulo 4

Neste Capítulo foram apresentadas duas grandes possibilidades de gestão nos serviços públicos: uma que é operada diretamente pelo o Estado e outra que foi repassada a uma organização privada, prevista em lei desde a Reforma do Aparelho do Estado e utilizada nas várias unidades administrativas do país.

Quando o Estado é o prestador direto de serviços de saúde, ele pode utilizar de diversos formatos, constantes na Administração Direta (órgãos públicos, notadamente Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre) ou Administração Indireta (como estamos falando de um serviço público essencial e de competência do Município, as opções existentes são criar uma Autarquia ou uma Fundação Pública de Direito Público).

Pode-se verificar que o modelo gerencial, através de organizações privadas, é bastante problemático quanto à observância do princípio da publicidade, mesmo que haja uma lei que prevê o mínimo de transparência e regras para o bom desenvolvimento

das atividades previstas. Analisando a situação e exemplos práticos, percebe-se inúmeros problemas. Não se deve generalizar, mas é notório que a grande maioria de OSCIPS tem irregularidades graves nesse aspecto.

Os principais problemas incluem, inúmeros desvios, contratação de prestadores de serviço com vínculos precários ou sem conhecimento técnico, contratação sem concurso público, o recebimento de verbas sem a devida contraprestação de serviço realizada, a fraude em notas fiscais, a dificuldade de ressarcimento aos cofres públicos, dentre outras tantas disfunções que este modelo apresenta.

O que ocorreu em Porto Alegre foi fruto de inépcia e falta de planejamento e em inúmeros momentos foram infringidas diversas leis e normas vigentes, além do descumprimento à Constituição Federal, inclusive comprovada via Judiciário e reconhecida via STF.

É imperioso que a Administração Municipal consulte a população e se utilize da estrutura do Conselho Municipal de Saúde, pois em inúmeras situações a Prefeitura foi alertada que a contratação de uma entidade privada poderia trazer problemas na prestação de serviço. Além disso, houve o alerta da Procuradoria Geral do Município que foi descartado e antecipou uma situação futura em que o Prefeito descartou o parecer, as estruturas de controle social são muito importantes para que mitiguem os problemas estudados.

Como se pode perceber, houve problemas nos dois modelos adotados no ESF na capital gaúcha, mas o modelo de contratação via OSCIPS se mostrou desastroso em vários aspectos, tanto na perspectiva da ampliação de atendimentos a população quanto na questão econômica onde houve fraude devidamente comprovada.

O Instituto Sollus foi uma experiência bastante frustrante, pelos desvios comprovados, e principalmente pela falta de transparência na sua atuação. Além das irregularidades, após o fim do contrato, a Prefeitura foi obrigada a reiniciar todo o trabalho que já estava sendo desenvolvido e começar do zero a estrutura do ESF. O preocupante é que isto já havia ocorrido anteriormente e foi desconsiderado nos planejamentos para a implantação.

Já no exemplo do IMESF, o que ocorreu foi negligência e inépcia da Administração Municipal, um problema legal na formatação da estrutura legal da

organização prestadora de serviços públicos. Caso não houvesse esse problema constitucional e jurídico, o “problema” estaria resolvido e não precisaríamos estar retornando para uma experiência gerencial que se mostrou ineficiente.

Para uma boa gestão pública, principalmente no caso estudado, é preciso que haja não só um bom planejamento, mas que as estruturas criadas e os profissionais contratados tenham uma certa estabilidade e constância na prestação dos atendimentos. Não é possível que uma política pública seja reiniciada a cada três ou quatro anos, que é normalmente o prazo que se contrata uma OSCIP.

5. Considerações Finais

A Administração Pública brasileira foi entregue, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, ao modelo Gerencial que foi gradualmente transferindo a estrutura estatal para o controle da gestão privada e é um modelo que está em processo de evidente desenvolvimento no Brasil, independente da bandeira política no poder em exercício no país. Percebe-se que em Porto Alegre não se diferenciou das experiências advindas da Reforma do Aparelho do Estado e também se utilizou de OSCIPS para substituir as estruturas públicas por organizações privadas, com a pretensa justificativa de melhor atender a população e com menos recursos dispendidos.

Esta pesquisa apresentou as OSCIPS como forma de substituição do Estado na prestação de atendimento aos cidadãos nas diversas demandas sociais e buscou responder o subseqüente problema de pesquisa: “Em que medida a opção por OSCIPS, em substituição ao Estado na prestação de serviços públicos, pode representar um novo atraso no desenvolvimento da Atenção Básica da Saúde de Porto Alegre?”. Por todo o exposto na fundamentação teórica e expresso na análise, fica evidente que a Administração Municipal outorgou a entidades privadas a sua atribuição, deixando a comunidade à mercê de organizações com profusas obscuridades e vícios na sua finalidade.

É nítido que a experiência de Porto Alegre apresentou diversas disfunções por adotar o modelo de OSCIPS na atenção básica e pelas mais diversas falhas, houve entraves para o funcionamento e o desenvolvimento no atendimento na área de saúde. Foi explicitado que fracassaram, não só por falta de transparência e pela aplicação inadequada de recurso, mas também, a inépcia do planejamento e continuidade da política pública da Atenção Básica. Resta claro que ao fim de cada contrato era reiniciada o ESF na cidade, ficando evidente que só interessava a Administração Municipal implementar o modelo Gerencial sem empenhar-se em garantir a qualidade necessária à população.

Em decorrência do conteúdo que foi exposto na pesquisa, tanto na parte teórica quanto na análise do caso concreto, os objetivos foram atingidos e assim foi possível verificar e discorrer sobre o histórico e o funcionamento das OSCIPS, em especial o modelo de Porto Alegre, que até o momento, infelizmente, ficou evidente que é parco

no seu propósito. É evidente que existem outras opções a serem consideradas e devem ser analisadas para que se consolide um modelo permanente na Atenção Básica, de forma que não haja prejuízo para a população de Porto Alegre, o que até o presente momento é constante.

O que observa no caso estudado é que há incorreções no planejamento e na implementação, pois pela forma que o modelo foi desenvolvido, o mesmo carece de avaliações no que tange a possíveis disfunções e incertezas jurídicas advindas de organizações privadas, que em sua maioria não possuem o conhecimento necessário sobre a coisa pública e que apresentam inúmeras disfuncionalidades para o cumprimento do dispositivo contratual, especialmente no objetivo de prestar a assistência ao cidadão.

O mais flagrante entrave para o desenvolvimento deste estudo é a falta de transparência das OSCIPS, pois mesmo havendo normas legais específicas para a prestação de contas, estas organizações logram várias formas de dissimular a apresentação de dados de forma a dificultar a verificação de possíveis ilicitudes. Outra dificuldade enfrentada é a falha (falta) comunicação da atual Administração Municipal sobre os planos futuros para a Atenção Básica em Porto Alegre, restando a esta pesquisa, analisar as possibilidades através de cenários projetados, sem que haja, de fato, delineado o caminho que a Prefeitura irá desenvolver.

Resta evidente que o tema é um desafio para o estudo da Administração Pública brasileira, pois a legislação vigente sobre as OSCIPS é bastante disfuncional, tendo inúmeras lacunas advindas de uma redação elaborada de forma bastante dúbia que possibilita distintas formas lesar o Estado. Ademais, o modelo Gerencial demonstra-se bastante falho em diversos momentos, como no exemplo apresentado, que em função de diversas imperfeições, teve que ser descontinuado e reinicializado, restando em numerosos prejuízos à população de Porto Alegre.

Outro revés a ser enfrentado, no caso do exemplo analisado, é que os incumbidos de planejar e implementar as políticas públicas, não compartilhavam as decisões ou exteriorizavam como seria o modelo utilizado. No caso do Conselho Municipal de Saúde, o exposto na pesquisa demonstra que a Administração Pública Municipal apresentou um único caminho possível, e já desenvolvido, sem a

possibilidade de haver qualquer alteração no rumo proposto. Ou seja, desprezou completamente essa importante instância de Controle Social.

Houve limitações importantes para a análise e o desenvolvimento da pesquisa, apesar de tratar – se da Administração Pública, há carência na apresentação de dados e na transparência municipal no que tange a Atenção Básica. Outra dificuldade enfrentada é a falta de dialogo com a sociedade da atual Prefeitura, fato que impossibilita a saber qual rumo a Administração Pública irá determinar a questão nos próximos anos, pois todo o processo de formatação da Atenção básica pós IMESF é realizada dentro de gabinetes sem a divulgação dos rumos propostos.

É imperioso que a Administração de Porto Alegre desenvolva uma política de Atenção Básica, contínua e permanente, de forma a garantir, não só a segurança jurídica necessária, mas o atendimento à sociedade de forma ininterrupta e com a qualidade e abrangência que lhe são devidas, especialmente à população que é acolhida pelo programa Estratégia de Saúde da Família, pois geralmente essa parcela da cidadania está entre os mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, Cadernos ENAP nº 10, p. 1-50, 1997

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro, RAP - Edição Especial Comemorativa p.67-86, jun. 2007

BRASIL, Emenda Constitucional 19/1998 de 04 de junho de 1998, Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.1 n. 106 – E, 1998 disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm > Acessado em 05/10/2021 às 21:20

BRASIL, Presidência. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995 disponível em < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> > Acessado em 05/10/2021 às 21:33

BRASIL, Lei 9790/1999 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm > Acessado em 05/10/2021 às 21:33

BRASIL, Decreto 3100/1999 Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm > Acessado em 05/10/2021 às 21:33.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. Brasília, Revista do Serviço Público, v.50(4), p.5-30, out – dez 1999

CAPOBIANGO, R. P., NASCIMENTO, A. L., SILVA, E. A, Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica *in* Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. Vitória, 2010, p.1-15

CARVALHO FILHO, José dos Santos; Manual de direito administrativo. 28. ed. rev., ampla. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

CLAD; Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Uma nova gestão pública para a América Latina. Revista do Serviço Público Ano 50 Número 1; Jan-Mar 1999

CLAD; Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI; in XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010

DAGNINO, Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa; Revista Política e Sociedade n° 5; out. 2004

DASSO JUNIOR, Aragon Erico; “Nova Gestão Público” (NGP): A Teoria de Administração Público do Estado Ultraliberal; 2014. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=25e95f3f099c48ac> > Acessado em 05/08/2021 às 19:00

DASSO JUNIOR, Aragon Erico. Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit Demográfico das Agências Reguladoras brasileiras. 2006, Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2006

DEUS, Estéfani Sandmann; Controle Social das Políticas de Saúde: O Caso do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família, 2013, Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (PUCRS)

GASPARINI, Diógenes; Direito Administrativo - 8ª edição, revista e atualizada; São Paulo: Editora Saraiva, 2003

GIL, Antônio Carlos, Como elaborar projetos de pesquisa/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo; Editora Atlas, 2002

MEDAUAR, Odete; Direito Administrativo moderno; 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRAREZI, Elisabete; Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor / Elisabete Ferrarezi, Valéria Rezende - Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

FONTES, Virgínia; Sociedade civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica; OSAL, Observatório Social de América Latina, ano VI, no. 19. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina; julho. 2006.

HAMERSKI, Bruna A Presença do Setor Privado na Saúde Pública no Município de Porto Alegre: O Caso do IMESF. 2018, Trabalho de Conclusão (Bacharelato em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2018

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade Fundamentos de metodologia científica 5. ed. - São Paulo; Editora Atlas 2003.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça; O Estado da arte da Gestão Pública; RAE nº 1 v. 53, São Paulo, jan.– fev., 2013

PAES DE PAULA, Ana. Paula; Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de Administração de Empresas, v.1, jan., 2005

PORTO ALEGRE, Conselho Municipal de Saúde. Ata número 19, da plenária realizada em 02/08/2007. Porto Alegre. Disponível em <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu_doc/ata_19_\(02.08.07\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu_doc/ata_19_(02.08.07).pdf)> acesso em 08/11/2021 as 19:00

PORTO ALEGREa, Conselho Municipal de Saúde. Ata número 18, da plenária realizada em 12/08/2008. Porto Alegre. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu_doc/ata_18-09.pdf > acesso em 08/11/2021 as 19:00

PORTO ALEGREb, Conselho Municipal de Saúde. Ata número 20, da plenária realizada em 13/09/2008. Porto Alegre. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu_doc/ata_20-09.pdf> acesso em 08/11/2021 as 19:00

VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, ano 7 nº 30, Belo Horizonte, p. 1-254 out - dez. 2007

WOLTMANN, Eduardo; Fundações Públicas de Direito Privado como Ferramentas de Gestão de Serviços Municipais de Saúde o Caso do Município de Porto Alegre. 2012, Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012