Gestão de Organizações Sociais de saúde e cultura: Análise comparativa da alocação dos recursos no terceiro setor em São Paulo

Júlia Carvalho Adolphs Ramalho[4] e Flavia Mori Sarti[5]

Resumo

A Lei Federal nº. 9.637 de 1998 definiu juridicamente a figura das Organizações Sociais (OS) no Brasil. Desde então, a atuação das OS tem sido crescente, sendo atualmente vinculadas à provisão de serviços em diferentes áreas de atuação do setor público. O presente artigo examinou indicadores de gestão de duas organizações sociais em diferentes setores de atuação: saúde (Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina) e cultura (Associação Pinacoteca de Arte e Cultura) para avaliar eficiência e efetividade do gasto público realizado via terceiro setor no estado de São Paulo.

Objetivos

O objetivo geral do presente artigo foi conduzir uma análise comparativa dos processos de monitoramento de indicadores objetivos em duas áreas de atuação de organizações sociais (OS) no estado de São Paulo: saúde e cultura, destacando-se elementos convergentes e divergentes nos processos de monitoramento nos dois setores em questão.

Métodos e Procedimentos

O desenvolvimento do estudo foi baseado em análise de dados secundários obtidos em documentos públicos relativos às ações

[4] Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)
[5] Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)

implementadas nas áreas de saúde e cultura no estado de São Paulo. Os planos de trabalho propostos nos aos contratos de gestão (CG) ativos estabelecidos com OS foram utilizados como principal fonte de informações do presente estudo. O processo de seleção das OS para avaliação na pesquisa foi baseada em volume de repasses do governo e responsabilidade pela gerência de equipamentos com maior porte.

Assim, foram selecionadas: Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) na área da saúde e Associação Pinacoteca de Arte e Cultura na área da cultura. No caso da SPDM, foram analisados CG com vigência de 2014 a 2019 e CG com vigência de dezembro de 2019 a junho de 2023. No caso da Pinacoteca, foram analisados CG com vigência de dezembro de 2018 a junho de 2023 e CG que esteve em vigor de dezembro de2014 a junho de 2018.

Desenvolvimento

O controle das atividades das Organizações Sociais atinente ao monitoramento na alocação dos recursos, resultados e prestação de contas tem sido exercido em dois contextos: controle interno e controle externo. O controle interno é realizado por: a) Secretaria demandante da contratação, que acompanha a execução; b) Conselho Administrativo da Organização Social, que busca aprovação dos atos institucionais do contrato; c) Entidade Executora do contrato de gestão na Secretaria, que monitora e orienta execução dos contratos; e d) Comissão de avaliação vinculada à Secretaria, responsável pela fiscalização dos resultados e emissão de pareceres para análise da Secretaria e, posteriormente, na fase de controle externo, o TCE (MARTINS; OLIVEIRI, 2019).

O controle externo está circunscrito à análise do Tribunal de Contas do Estado. Avaliando-se documentos disponibilizados no portal eletrônico, verifica-se que o foco dos pareceristas está nas contas, ou seja, não há análise qualitativa, das metas pactuadas no Contrato de Gestão no contexto do estado de São Paulo. Assim,

constitui uma análise *pro-forma* da alocação de recursos somente. Os pareceres emitidos demonstram ausência de considerações acerca dos indicadores de qualidade apresentadas pelas Organizações Sociais, assim como comentários sucintos e pouco minuciosos sobre indicadores financeiros.

Foram analisados dados de dois CG de cada Organização Social selecionada no presente estudo, de forma a permitir análise comparativa entre CG encerrado e vigente, assim como entre OSS de distintos setores de atividade, como forma de esmiuçar a análise realizada pelo órgão fiscalizador, bem como questões orçamentárias identificadas nos CG.

Inicialmente, uma análise de forma dos contratos de gestão das OS indicou inclusão de estruturas de tópicos com similitudes entre si. No entanto, os contratos da SPDM (setor saúde) apresentam menor engessamento normativo do que contratos da área de cultura, permitindo maior flexibilidade aos gestores em termos de remanejamento de recursos para execução dos serviços.

Ademais, em vista da existência de aditamentos contratuais recorrentes em termos de questões orçamentárias nos dois setores de atividade sob análise, foram avaliadas variações orçamentárias para comparação do valor inicialmente previsto no período do contrato de gestão em relação ao valor executado.

Verificou-se aditamentos com variações orçamentárias positivas em termos orçamentários nos dois contratos de OS da saúde analisados, enquanto aditamentos em contratos estabelecidos com OS da cultura apresentaram variação negativa ao longo dos anos pactuados (Tabela 1).

Tabela 1 - Análise dos contratos, valores previstos e repasses e valores aditamentos contratuais - Associação Pinacoteca de Arte e Cultura e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina. São Paulo, 2014-2020.

Orçamento	Pinacoteca (CG 005/2013)			SPDM (CG 44/2014)		
	Previsto (R$)	Repasse (R$)	Aditamento (%)	Previsto (R$)	Repasse (R$)	Retir-ratificação (%)
2014	24.475.000,00	24.475.000,00	0,00%	136.129.992,00	136.129.992,00	0,00%
2015	26.922.500,00	23.422.500,00	-13,00%	136.129.998,00	145.680.000,00	7,02%
2016	29.614.750,00	21.548.700,00	-27,24%	145.680.000,00	145.680.000,00	0,00%
2017	32.576.225,00	21.548.700,00	-33,85%	151.987.200,00	152.502.256,80	0,34%
2018	36.833.845,00	19.752.975,00	-46,37%	156.668.400,00	160.607.084,19	2,51%
Total	150.422.320,00	110.747.875,00	-26,38%	726.595.590,00	740.599.332,99	1,93%

Orçamento	Pinacoteca (CG 001/2018)			SPDM (CG 49/2019)		
	Previsto (R$)	Repasse (R$)	Aditamento (%)	Previsto (R$)	Repasse (R$)	Retir-ratificação (%)
2018	2.506.262,64	2.506.263,00	0,00%	-	-	-
2019	20.986.978,00	21.598.144,00	2,91%	154.165.000,00	154.285.000,00	0,08%
2020	20.986.978,00	18.048.801,00	-14,00%	168.180.000,00	165.892.330,00	-1,36%
2021	20.986.978,00	19.048.801,00	-9,24%	151.362.001,00	-	-
2022	20.986.978,00	-	-	-	-	-
2023	10.493.489,00	-	-	-	-	-
Total*	44.480.218,64	42.153.208,00	-5,23%	322.345.000,00	320.177.330,00	-0,67%

(*) Totalização parcial 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Portal da Transparência do Estado de São Paulo, 2021.

À primeira vista, é possível estabelecer uma associação entre aumento dos repasses para OS em saúde devido à vinculação de recursos orçamentários estipulada pela Emenda Constitucional nº. 29 de 2000, que estabeleceu proporção mínima de recursos tributários arrecadados em nível estadual, municipal e federal com despesas em ações e serviços públicos de saúde. A emenda citada não só garantiu recursos mínimos obrigatórios para a saúde, como também delimitou a responsabilização dos entes no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em uma análise pormenorizada dos termos de retirratificação da OS de saúde, identificou-se 04 (quatro) termos de retirratificação (aditamento) no ano de 2017, referente ao CG 44/2014 da SPDM (Tabela 2).

Tabela 2 - Análise dos aditamentos - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina. São Paulo, 2017.

Mês	TR 01/2017	TR 02/2017	TR 03/2017	TR 04/2017
Janeiro	12.665.600,00	-	-	-
Fevereiro	12.665.600,00	-	-	-
Março	12.665.600,00	-	-	-
Abril	12.665.600,00	-	-	-
Maio	12.665.600,00	-	-	-
Junho	12.665.600,00	-	-	-
Julho	12.665.600,00	-	-	-
Agosto	12.665.600,00	103.011,36	-	-
Setembro	12.665.600,00	103.011,36	-	-
Outubro	12.665.600,00	103.011,36	-189.984,00	535.000,00
Novembro	12.665.600,00	103.011,36	-189.984,00	-
Dezembro	12.665.600,00	103.011,36	-189.984,00	-
TOTAL	151.987.200,00	515.056,80	569.952,00	535.000,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de Portal da Transparência do Estado de São Paulo, 2021. Valores expressos em reais.

Quanto ao termo de retirratificação 02/2017, de acordo com documento constante no portal da transparência, a majoração dos aportes objetivou financiamento de um projeto especial, a ser realizado no equipamento da OS. A partir da leitura do documento, verificou-se que o projeto especial consistiu em um mutirão de cirurgias eletivas, parte da estratégia de ampliação de procedimentos cirúrgicos do SUS, instituídas pela Portaria nº 1.294 de 2017, totalizando 240 (duzentas e quarenta) cirurgias realizadas entre meses de julho a dezembro do segundo semestre.

Verificou-se redução de valores de repasse no TR 03/2017, ocorrida em decorrência de descumprimento de meta de indicador de qualidade pactuado no segundo trimestre de 2017. Segundo identificado no documento, a meta do indicador referia-se justamente à qualidade da informação, no entanto, há ausência de maiores comentários quanto à natureza da informação comprometida no relatório. Acerca do TR 04/2017, o valor repassado tinha como objetivo reformas e adequações do

equipamento público gerido pela OS, sem considerações aprofundadas quanto ao teor das reformas financiadas.

No que tange à análise dos aditamentos propostos pelo controle externo, o julgado (processo TC-001525.989.19-0, TCE, 2020) que traçou orientação acerca do CG nº. 001.0500.000017/2018 da Organização Social SECONCI/SP preconizou que, diferentemente do que foi observado nos aditamentos da SPDM, deveria ser apresentada discriminação dos custos unitários:

> (...) Em se tratando de recursos públicos destinados à prestação de serviços de saúde, é certo que o cumprimento das metas está intimamente afetado pelademanda local. Contudo, é justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades atinentes ao complexo hospitalar, atrelado à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados.
>
> (...) Sem contar com parâmetros mínimos de avaliação qualitativa equantitativa da execução do Convênio, é impossível afirmar que os recursos foram aplicados com economicidade, eficiência e eficácia
>
> (...) Aprimorem as metodologias de cálculo para apuração dos custos unitários, globais, fixos e variáveis das atividades realizadas pela Contratada." Igualmente, a deficiência na composição dos custos unitários e globais figurou entre os elementos reprobatórios de contrato de gestão firmado.

Considerando o conteúdo do julgado posterior à emissão do parecer positivo do TCE ao CG da SPDM, depreende-se um avanço em busca de incremento da *accountability* a partir dos julgamentos pelo Tribunal de Contas, em vista do teor deficitário das informações dos aditamentos supracitados da SPDM, que apresentou somente aditamentos globais.

Por outro lado, à luz do trabalho de Olivieri (2019), é importante ressaltar que atividades ofertadas pelo Estado constituem o principal ou o único contato da sociedade com a arte e a cultura no Brasil. Ademais, sendo um setor de atividade sem vinculação de recursos orçamentários, há destinação de valores inferiores aos orçamentos de outras rubricas, ao contrário de setores como saúde e educação. Portanto, verifica-se a importância de monitoramento do uso da verba pública destinada às OS de cultura para cumprimento do objetivo-fim da política pública, assim, o papel dos

órgãos de controle torna-se central para verificação de indicadores financeiros e sobretudo dos indicadores de qualidade, que mensuram a efetividade das atividades da OS, de acordo com metas estipuladas no contrato.

Os indicadores de qualidade pactuados no contrato de gestão da OS Pinacoteca demonstravam uma miríade de ações previstas, incluindo metas estipuladas no período, desenvolvimento de objetivos específicos e estratégias da ação (objetivos estratégicos) (Transparência Cultura, 2021). Embora o anexo técnico de indicadores de qualidade apresente maior robustez em comparação aos indicadores da SPDM, uma análise detalhada apontou que, dada ausência de explanação acerca da metodologia de construção dos indicadores, a análise dos dados tornou-se comprometida no quesito de "inteligibilidade", essencial ao objetivo do presente estudo.

Ainda quanto aos indicadores da Pinacoteca, é imperioso ressaltar que dados quantitativos correspondentes às metas não possuem informação acerca do cálculo para sua elaboração, comprometendo novamente a "inteligibilidade" das metas traçadas.

Comparando-se os CGs analisados, verificou-se manutenção das ações pactuadas e das metas propostas ao longo da execução do contrato. Quanto aos indicadores de qualidade pactuados no contrato de gestão da OS, inicialmente, cabe frisar o que consta no site da transparência do governo do estado (Transparência, OSS, 2021):

> Por meio de indicadores de qualidade, produtividade e avaliação econômico-financeira, a CGCSS gerencia e monitora o cumprimento das metas e pactuações previamente definidas em contrato de gestão. Assim, a responsabilidade direta pela administração da unidade é das Organizações Sociais de Saúde, mas o serviço de saúde continua sendo público - bens, mobiliários e equipamentos pertencem ao Estado - cabendo a ele o papel de planejador, administrador e fiscalizador das atividades.

Da consideração exposta, atesta-se o papel planejador e fiscalizador do Estado no que tange às Organizações Sociais. Os indicadores de qualidade pactuados situaram-se bastante aquém dos quesitos traçados por Januzzi (2006, pág. 30-31):

Além da relevância social, validade e confiabilidade, um indicador social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e gozar de certa historicidade

> (...) Inteligibilidade é outro atributo extremamente relevante na construção dos indicadores (...) diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador.
>
> (...) A decisão política sobre o conteúdo dos programas e formas de alocação de recursos públicos só pode se legitimar tecnicamente (...) se os agentes envolvidos podem entender os critérios objetivos usados.

Tabela 3 - Indicadores de qualidade da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, por trimestre. São Paulo, 2016-2017 (em %)

Indicadores	2016 (em trimestres)				2017 (em trimestres)			
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Qualidade da informação	30	30	30	30	30	30	30	30
Programa de humanização	15	15	15	15	15	15	15	15
Agenda regulada de oncologia	10	10	10	10	10	10	10	10
Atividade cirúrgica	15	15	15	15	15	15	15	15
Monitoramento de atividades selecionadas	30	30	30	30	30	30	30	30

Fonte: Elaboração própria, a partir de Portal da Transparência do Estado de São Paulo, 2021. Valores expressos em reais

Verificou-se significativa desconformidade dos indicadores em relação à proposta inicial do CG, assim como em comparação com elementos preconizados na literatura da área de Administração Pública.

Há ausência do atributo "inteligibilidade" na expressão dos indicadores de desfecho apresentados pelas OS em seus relatórios. Ainda há necessidade de aprimoramento das ferramentas de

gestão que permitam maior controle social dos contratos de gestão nas áreas de saúde e cultura, possibilitando melhor alocação dos recursos públicos via análise dos indicadores de metas pactuados entre OS e setor público.

Conclusões

A partir dos objetivos do estudo, buscou-se empreender uma análise comparativa dos processos de monitoramento da alocação de recursos e fiscalização dos resultados em duas das áreas relevantes de atuação das Organizações Sociais no Estado de São Paulo, saúde e cultura.

A análise dos modelos de gestão, somando-se à avaliação dos documentos técnicos dos órgãos de controle, permitiu identificar ausência de maturidade no processo de avaliação dos contratos de gestão.

Assim, apesar das instituições fiscalizatórias apontarem para melhoria contínua da prestação do serviço público, assim como aperfeiçoamento dos índices de *accountability* e transparência, identificou-se preocupação focalizada principalmente na transparência da apresentação de recursos orçamentários nos próprios documentos elaborados pelas Organizações Sociais e nas avaliações de órgãos de fiscalização, situação bastante aquém do ideal em comparação com período de maturação da legislação e implantação do modelo de gestão, similarmente às evidências da literatura no tema.

Os contratos de gestão analisados apresentaram falhas fundamentais na apresentação dos indicadores de qualidade referentes à prestação do serviço público à população, resultando em insuficiência das informações para avaliação da política pública executada. Destaca-se ausência das informações necessárias para exercício do controle social no que tange ao repasse às instituições. Assim, há ausência de disponibilização de dados nos portais eletrônicos das organizações sociais, embora exista divulgação de boletins de monitoramento que buscam apontar o contrário.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. Compras e contratações. Disponível em: https://www.spdm.org.br/acesso-a- informacao/compras-e-contratacoes [Acesso em 23 de julho de 2021].

BRASIL. Lei Federal nº 9637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm [Acesso em 21 de maio de 2020].

FORTES, F.B.C.T.P. A Emenda Constitucional n. 29 de 2000 e os governos estaduais. Lua Nova, vol. 87, p.167-202, 2012.

JANUZZI, P.M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes, dados e aplicações para formulação de políticas públicas. 3ª edição. 2ª impressão. São Paulo: Editora Alínea, 2006.

MARTINS, L.J.; OLIVIERI, C. Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa *accountability* das organizações sociais. Revista de Administração Pública. 2019, vol. 53, n. 6 p. 1189-1202.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/busca- contratos-de-gestao/ [Acesso em 20 de maio de 2020].

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Secretaria Estadual de Saúde do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/filtro.php [Acesso em 20 de maio de 2020].

SÃO PAULO (Estado). Boletim de monitoramento nº 17 Orçamento da Cultura no Território Paulista. Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. Disponível em:

https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/eesseers/2016/03/Boletim_UM_n17_Orcam entario.pdf [Acesso em 22 de junho de 2021].

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. Sessão de 1º. de dezembro de 2020. Itens nº. 02 a 05. PROCESSO TC-001433.989.20-9. Estabelecimento das metas assistenciais, indicadores de qualidade e orçamento de custeio para o exercício de 2020.