

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ.

DÉBORA ALMEIDA CHAVES
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ.

1 INTRODUÇÃO

As crises fiscais e econômicas ocorridas na década de 1980 no Brasil fizeram com que na década seguinte fosse necessário e também urgente a institucionalização de novos mecanismos e instrumentos para a gestão pública visando uma melhor dinâmica ao entre as relações do Estado, Sociedade e o Mercado.

Logo a busca por melhores resultados a população, através da equação menor custo e maior rapidez quanto aos processos é que emerge a possibilidade de o setor privado atuar em ações que antes eram unicamente, porém não exclusivas, realizadas pelo Estado. É assim que surgem as Organizações Sociais (OS) junto ao Estado, que após 1995, passam a ser consideradas por importantes atores diante da início da chamada Reforma do Estado, implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), como uma privilegiada ferramenta de produção de políticas sociais, por supostamente superar os limites de Estado e mercado.

Em virtude de sua importância para o melhor gerenciamento de diversos segmentos sociais e econômicos no país, as OS passaram a ser adotadas pelo governo federal no intuito de promover melhorias nos serviços públicos brasileiros e a garantia do estado republicano (BRESSER- PEREIRA, 2009). E também rapidamente se espalharam por diversos entes federativos, que elaboraram e implementaram suas próprias legislações sobre as OS, podendo assim também utiliza-las junto a administração pública como modelos de gestão eficiente.

Seguindo esta lógica, direciona-se para o estado do Pará que na região norte do Brasil, iniciou sua “própria reforma do estado” no ano de 1996, visto que o estado estava com sua economia em um processo de estagnação e com diversos problemas de ordem sociais latentes a várias décadas. Assim o estado precisaria investir em grandes obras de infraestrutura para melhor fluidez da economia local, organizar setores como o turismo, mineração e descentralizar e fortalecer área da saúde nas diversas regiões do estado.

É nesse cenário e a necessidade de uma nova dinâmica para a gestão pública e o atendimento de maior de demandas sociais é o que estado do Pará torna-se pioneiro quanto a criação de legislação própria quanto as OS, sendo sua lei promulgada em 1996 e que passou adotar as OS após o ano 2000. E desde então tem sido crescente a utilização de OS para diversos setores sociais e econômicos do estado. Ademais, desperta o interesse pela temática das OS no estado do Pará, baseado em questões empíricas, visto que há um domínio há mais de uma década de determinadas OS além da escassez de informações sobre o papel que estas apresentam frente ao que lhe é destinado nos contratos de gestão e resultados apresentados e no planejamento estadual.

Diante disto apresenta-se como objetivo verificar a utilização das Organizações Sociais no contexto da gestão pública do estado do Pará, no qual também tomou como objetivo específico: i) verificar os métodos de avaliação das OS e as formas de controle das OS quanto aos contratos de gestão; sendo isso com o recorte temporal de 2000 a 2020. E tendo como problemática: Como as Organizações Sociais são utilizadas na gestão pública do estado do Pará?

Isto posto, este artigo esta dividido em cinco seções. Além desta introdução a seção dois traz breves ponderações sobre as Organizações Sociais na Gestão Pública direcionando-se o enfoque para o estado do Pará. A seção seguinte apresenta a metodologia empregada, e a seção quatro descreve-se a trajetória das Organizações

Sociais com os governos do estado do Pará que tinham/ainda tem contratos de gestão vigentes e suas atuações. E as considerações finais encerram este artigo na quinta seção.

2 A gestão pública paraense e a participação das organizações sociais no pós 1990.

Para melhor compreender como as Organizações Sociais começam a adentrar na administração pública brasileira, é necessário observar inicialmente pelo âmbito federal, no qual as OS foram criadas por meio da Medida Provisória n o 1.591, de 9 de outubro de 1997, que posteriormente foi regulamentada na forma da Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998.

Desse modo, Sano (2003) atenta para o que vem a ser as organizações sociais. Para o autor, OS são parte da estratégia adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, projeto apresentado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE) no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. E argumenta também que elas na verdade, representam uma crítica às insuficiências da estrutura burocrática weberiana.

Tornou-se o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado e iniciado pela sociedade, que vê frustradas suas demandas e expectativas. (BRASIL, 1998)

Dentre as características mais marcantes das OS, esta uma administração mais flexível e orientada predominantemente pelo controle de resultados e pela busca de maior transparência e accountability, incluindo a participação da sociedade na gestão. Além de repassar parte das atividades estatais para entidades da sociedade civil, mas mantendo o Estado como promotor e regulador desse processo, além de continuar como principal responsável pelo financiamento das organizações. (SANO, 2003)

Nessa mesma direção, entende-se que em termos legais, as OS serão privadas, pois estão sujeitas as mesmas normas que se aplicam ao setor privado; em termos políticos, continuarão sendo públicas, na medida que são orientadas para o interesse público. (BRESSER-PEREIRA, 2009), Bem como, para ser considerada uma organização social, não basta que a organização tenha objetivos públicos em seus estatutos; é necessário que seja de fato pública, isto é, orientada para o interesse público. (BRESSER-PEREIRA, 2009 p. 319)

As organizações sociais são resultado de uma decisão política da sociedade: a decisão de financiar, com recursos do Estado, serviços sociais e científicos que ela acredita que não possam ou não devam ser totalmente financiados pelo mercado.

Sob a ótica de Bresser Pereira (2009), o estado brasileiro ao adotar a utilização de OS quanto a gestão de serviços públicos não exclusivos, apresenta isto como algo bastante vantajoso para o Estado e para os cidadãos. O autor elenca como vantagens quanto as OS:

- 1) Como são mais eficientes, as organizações sociais poupam dinheiro dos contribuintes;
- 2) Não farão parte do aparelho do Estado já que não empregam servidores públicos, embora façam parte do orçamento do Estado;
- 3) Responsabilização de suas ações, pois os administradores das OS são claramente responsáveis pelos recursos recebido. E cabe ao Estado (secretarias ou ministérios) a fiscalização do contrato de gestão;
- 4) As OS são resultado de uma decisão políticas da sociedade: decisão de financiar, com recursos do Estado, serviços sociais que não possam ou não devam ser totalmente financiados pelo mercado;

- 5) Autonomia, pois toma decisões sobre os salários e contratação de pessoal. Podem obter receitas adicionais e cortes de gastos.

Postas essas vantagens, observa-se que muitos outros estados da federação também implantaram versões locais de OS. Entre as iniciativas subnacionais alguns exemplos são os casos do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco, São Paulo, Distrito Federal.

É também nos meados da década de 1990, que foram criados esforços por parte do governo federal, para que os estados pudessem criar a sua própria lei estadual para a criação de OS, visando uma melhor governança de certas atividades sob o controle do Estado, e conseqüentemente redução de custo e melhoria na qualidade de serviços. Compreende-se que, embora pudesse haver motivos econômicos e financeiros para que os governadores apoiassem medidas de reforma, como era a proposta das organizações sociais, a adoção do modelo deu-se apenas entre governadores de centro e direita, pertencentes à coalizão do governo federal, ou seja, aspectos partidários foram determinantes. (ABRUCIO; COSTA, 1998).

E quando direciona-se atenção para o estado do Pará, a assertiva de Abrucio e Costa (2008) se apresenta de forma concreta, em especial na gestão do ex-governador Almir Gabriel (1995 - 2002) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que tinha em seus planos de governo: Novo Pará e Avante Pará, alinhado com o governo federal, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB 1995-2002) com o Avança Brasil.

Isso fica mais nítido quando ao iniciar seu próprio Plano Plurianual no ano de 1996, o ex-governador Almir Gabriel informou e propôs ao legislativo paraense a necessidade de promover uma “reforma do estado” no Pará. Visto que o cenário apresentado aquele momento é altamente desfavorável a quaisquer investimentos e com enormes gargalos na área social e econômica, e que isso não poderia ser sanado apenas com o saneamento das contas públicas.

Logo, para que um projeto social pudesse ser implementado para a melhoria da qualidade de vida da população paraense, seria inadiável uma reforma do estado. Quanto isto Almir Gabriel deixou claro ao legislativo paraense:

Nesse aspecto, a questão implica não só o enfrentamento do desequilíbrio fiscal e financeiro, o reordenamento e redimensionamento da máquina administrativa e a sua máxima racionalização operacional, buscando recuperar a capacidade de investimento do poder público em setores básicos, como saneamento, saúde, educação e segurança. A reforma que se pretende é de dimensão mais ampla.

Em primeiro lugar, porque diz respeito, também, à definição do papel a ser desempenhado pelo Estado, enquanto instrumento do interesse coletivo e sua imperiosa e precisa função de eficiente prestador de serviços básicos à população. Isto significa, [...] uma radical mudança na cultura corporativista, paternalista e patrimonialista, que tem servido para justificar desmandos, ineficiências, desperdícios e atendimento a escusos interesses particulares, à custa do erário estadual e em detrimento da oferta de primários direitos aos nossos cidadãos.

Em segundo lugar, porque também se trata de mudar a postura do Estado na sua relação com os demais Poderes, demais esferas de Governo e com a sociedade em geral. Isto significa aprimorar os mecanismos de transparência e democratização das decisões, integrar e descentralizar as ações da administração estadual, bem como viabilizar meios de parceria e cooperação eficazes, que culminem com o equacionamento de fatores estrangulantes que

vêm emperrando o pronto atendimento de serviços sociais e a dinamização da economia estatal. (GABRIEL, A. 1996, p. 3)

Nesse contexto, o governo do estado do Pará, no ano de 1996, inicia um conjunto de ações para desburocratizar sua gestão, visando gerar dinamismo na gestão pública estadual e procurar resolver problemas históricos de desigualdades e desequilíbrios regionais que ainda persistem no estado.

Em continuação, no ano de 1997, entre os pilares a reforma do estado no Estado do Pará, está associada a medidas de revisão do perfil de gastos e de reequilíbrio fiscal e financeiro, visando aumentar a capacidade de investimentos públicos na revitalização dos setores produtivos e na recuperação da oferta de serviços essenciais à população paraense.

A reforma do Estado, como já é do conhecimento dessa Casa, constitui-se num conjunto de medidas, visando a reestruturação da gestão pública estadual, na busca não só da maior eficiência e acessibilidade dos serviços a serem prestados à população, como, também, em disponibilizar recursos para novos investimentos na área social e na oferta de infra estrutura econômica.

Essas medidas vêm sendo adotadas no âmbito dos diversos setores da administração estadual, dentre os quais destaco aqueles cujas consequências já se evidenciam.

[...] aprovaram a Lei nº 5979, encaminhada pelo Executivo, que instituiu o Programa Estadual de Desestatização - PED, regulamentada pelo Decreto nº1.181. Esse instrumento possibilitará alternativas de investimentos em atividades de natureza econômico-empresarial, que possam ser executadas pela iniciativa privada, sob criterioso controle, tanto do poder público como da sociedade.

Assinalo, também, a Lei nº 5980, que instituiu as chamadas organizações sociais. Ainda aguardando o desdobramento de alterações em curso da legislação federal, esse instrumento possibilitará a aplicação do direito privado na constituição jurídica de entidades, com responsabilidade de prestação de serviços sociais. Com isso, pretende-se, sob rigoroso contrato de gestão, concretizar alternativas mais ágeis e mais eficientes no atendimento do interesse público em vários setores governamentais. (GABRIEL, 1997 p. 6, 7)

Com base no exposto, pelo ex-governador, observa-se que em seu primeiro governo, que as OS começaram pensadas como possíveis agentes para a redução de desigualdades sociais no estado e de melhor prestação de serviços públicos. Ao final de seu primeiro mandato Almir Gabriel, observou que a questão da “reforma do estado” no Pará estava sendo desenvolvida em duas frentes de trabalho: a primeira era em torno da implementação do Programa Estadual de Desestatização – PED e da reconstrução do modelo de gestão de vários setores de governo; A segunda diz respeito ao processo de recondução do equilíbrio fiscal e a subsequente recuperação de sua capacidade de investimento.

Em se tratando da implementação da Lei nº 5980/96 que rege o funcionamento das organizações sociais no Estado, determinei a efetivação de estudos e uma ampla discussão em torno da implantação desse novo modelo de gestão, prioritariamente, na área de prestação de serviços médicos hospitalares à população. Esse processo deverá culminar com o início de uma profícua parceria entre o Estado e a sociedade, visando elevar seu nível de eficiência, tendo como instrumento de controle social o contrato de gestão, a ser administrado pelo Estado com a decisiva participação de representantes dos próprios usuários. (GABRIEL, 1999, p.10)

As colocações do ex- governador, também foram resultados de esforços por parte do governo federal para que os estados pudessem elaborar suas próprias legislação quanto as OS foram facilmente implementadas no estado do Pará, através de diversas articulações políticas junto ao legislativo paraense. Após a esse processo de reforma, encontra-se na gestão seguinte, do ex- governador Simão Jatene (PSDB) a implantação da Agenda Mínima que foi a continuidade da “reforma do estado” visando melhores resultados quanto as políticas públicas e os gastos do estado.

Logo a criação da lei nº 5.980/96, já dava indícios de que o governo do estado utilizaria as OS para o gerenciamento de diversas atividades no decorrer dos anos. No bojo desta lei, encontra-se as orientações para qualificação como OS, contratos de gestão e quais são às áreas para a prestação de serviços sociais: I - a promoção da assistência social; II - a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - a promoção gratuita da educação; IV - a promoção gratuita da saúde; V - a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção de desenvolvimento sustentável; VI - a promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; VII - a experimentação não lucrativa de novos modelos socio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; VIII - a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; IX - os estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Ainda no que se refere a legislação das OS, ao aprecia-se a lei nº 5.980/96, ao longo de duas décadas, sofreu várias alterações em seus artigos visando uma melhor adequação as demandas do estado. E todos os contratos de gestão no estado são baseados apenas na legislação estadual. Sobre essa legislação atenta-se para suas alterações ao longo dos anos: Lei nº 6.079, de 16 de Outubro de 1997; Lei Nº 3.876, de 21 de Janeiro de 2000; Lei nº 6.773, de 23 de Agosto de 2005; Lei nº 7.787, de 9 de Janeiro de 2014; Lei nº 8.469, de 27 de Março de 2017; Decreto nº 21, de 14 de Fevereiro de 2019.

Atenta-se ainda sobre a legislação, que mesma foi elaborada em um governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que tinha entre seu discurso um Estado eficiente, gestão focada em resultados, baseada em metas e indicadores no setor público através de: processos de contratualização, diversificação dos provedores serviços públicos, e flexibilização no uso dos recursos público. E todas alterações ocorridas no bojo desta leis forma para adequar-se a questões de governança ou fiscal, sendo todas as alterações ocorridas nos governos do PSDB, e mesmo com a ascensão dos Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo estadual, no ano de 2007, mesmo não deixou de utilizar as OS.

3 Metodologia

A metodologia empregada consistiu pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, com a realização de levantamento e pesquisa documental. Quanto ao levantamento e pesquisa documental, este procedimento foi dividido em três etapas:

1) Verificar no banco de Leis da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) quais as instituições qualificadas com Organizações Socais no estado do Pará, após o ano de 1996, e qual a sua área de atuação;

2) Verificar junto as secretarias estaduais, em suas *home pages*, quais tinham contratos de gestão com Organizações Sociais; Que neste caso foram alvos da pesquisa as Secretarias de Estado de Saúde (SESPA), Secretaria de Estado Desenvolvimento

Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Tecnológica (SECTET). E também foi necessário acessar os arquivos da Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), extintas secretarias como: Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDECT), Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECTI), Secretaria de Estadual de Indústria, Comercio e Mineração (SEICOM).

3) Levantamento de informações nas *home pages* das instituições Qualificadas como Organizações Sociais pelo governo do estado do Pará, para saber quais os setores/locais estão atuando como OS.

Após essas três etapas iniciais foi possível encontrar o seguinte quantitativo, um total de 26 Organizações Sociais que já tiveram e ainda tem contratos de gestão com o governo estadual. Das quais: 22 estão ligadas a área da saúde, 2 Comércio e Turismo e 2 Ciência e Tecnologia.

Após esse panorama, também foram verificados os Planos Pluri Anuais do estado do Pará junto a Secretaria de Planejamento e Administração (SEPLAD), Leis Orçamentária Anuais (LOA) e Planos e Programas Desenvolvimento Econômico: Pará 2030, Plano Estadual de Mineração, Programa Ver o Pará, Sistema Estadual de Turismo e Política Estadual de Turismo. A verificação desses instrumentos de planejamento está relacionada a encontrar qual o papel ou a função das OS junto as políticas públicas estaduais.

4 Como atuam as Organizações Sociais no estado do Pará?

Embora pioneiro quanto a legislação sobre as OS, o estado do Pará só começou a utiliza-las no ano 2000 com a qualificação de uma Associação Civil para a área da Cultura e Turismo, e no ano de 2004 qualificou outra Associação para a área de Comercio e Desenvolvimento Econômico. Diferentemente dos demais estados brasileiros que iniciaram com a gestão de OS na área da saúde. A área da saúde só passou ter participação de OS após o ano de 2006, através da Lei Nº 6.877, de 29 de Junho de 2006 que trata da criação do Hospital Metropolitano de Urgência e Emergência e dos Hospitais Regionais. E por último encontramos a qualificação de OS para a área de Ciência e Tecnologia.

Porém a trajetória das OS no estado do Pará ao longo de vinte anos e sua utilização quanto ao gerenciamento de espaços públicos, hospitais, serviços de diagnósticos na área médica e ciência e tecnologia apresentam diversas questões e contradições quanto ao que se propaga sobre as OS e o cenário apresentado na gestão pública no estado do Pará. Em especial a questões ligadas a eficiência, transparência, governança e a melhor prestação de serviços públicos a população.

O questionamento mais latente a ser feito, está relacionado a transparência. Entenda-se aqui que transparência abrange pontos como: 1) Dificuldade de acesso a informações nas secretarias estaduais, visto que secretarias não têm em suas home pages o fácil acesso para identificar que a secretaria tem/ou não contrato de gestão com OS. Na pesquisa foi observado que a SESPA e a SECTET apenas citam que possuem relações com OS, a SEDEME e SETUR apresentam os contratos de gestão, termos aditivos e os valores desses contratos. Porém nenhuma apresentam os relatórios de avaliação, metas a serem cumpridas no ano corrente. 2) Nas home pages das OS, também são escassas as informações quanto sua atuação como OS no estado do Pará. Na área da saúde, das 22 OS, apenas 08 dispõem de informações sobre os sua atuação no estado do Pará, sua qualificação como OS e quais os locais em que atuam no estado, seja por escrito ou com imagens, mas sem valores sobre os contratos de gestão. Já na área do turismo, ciência e

tecnologia há apenas a citação de que são qualificadas com OS porém sem quais mais informações e na área de desenvolvimento econômico cita-se além da qualificação, os valores com contrato de gestão e os relatórios de avaliação.

Um ponto que chama atenção ainda sobre a questão da transparência e o que os órgãos de controle externo como o Tribunal de Contas do Estado (TCE/PA), também não dispõe em sua página informações objetivas sobre as prestações de contas dessas OS, visto também que a há um atraso quanto ao julgamento da prestação de contas por parte do tribunal.

Quanto a eficiência e os valores dos contratos de gestão, trazem uma equação que precisa ser detalhada quanto a atuação e os resultados apresentados. Sobre isso, separa-se as três áreas no qual as OS atuam no estado do Pará.

Na área do Desenvolvimento Econômico e Comércio o valores repassados têm sofrido aumento em torno de 10% ano, porém após 2017 tem sofrido uma estagnação nos valores dos termos aditivos; Na área de Cultura e Turismo nos anos iniciais de sua atuação apresentavam um aumento de valores dos termos aditivos, porém após 2016 esses valores também foram estagnados por problemas fiscais. Essas medidas foram adotadas para forçar a OS a obter mais receitas próprias – o que condiz com as expectativas quanto ao gerenciamento pelas OS – porém essas OS queixam-se das secretarias estaduais por essa estagnação, alegando que é uma alto custo manter os espaços e atividades ali desenvolvidas. Na área da saúde, os contratos gestão apresentam variações mínimas quanto aos valores para a prestação de serviços já pré-estabelecidos pelas OS.

Há uma outra questão que chama atenção, que é o fato das OS apresentarem-se parcialmente como agentes ativos para a promoção de políticas públicas no contexto do planejamento governamental. Não foi possível identificar quaisquer citações sobre a atuação das OS nos programas de governos nos PPA e LOA do estado, nem tampouco nos Programas Estaduais pesquisados que são os instrumentos norteadores para ações para a área de Cultura, Turismo, Desenvolvimento Econômico e Ciência e Tecnologia. Embora possa ser descrito a atuação na área de ciência e tecnologia da Fundação Guamá (na área de Ciência e Tecnologia) e do Instituto de Gemas e Joias da Amazônia (na área de desenvolvimento econômico) nos relatórios de avaliação do PPA, porém não há explicações ou descrições de seus papéis ou funções para as políticas públicas estaduais no próprio PPA. Isso coloca em xeque a articulação e finalidades das OS. Já na área da saúde, encontra-se apenas direcionamento como base no Sistema Único de Saúde, no site da SESPA, mas no PPA não há quaisquer informações sobre sua atuação.

Quadro 1 Relação das Organizações Sociais Qualificadas no Estado do Pará.¹

IDENTIFICAÇÃO	ÁREA	ANO DE FUNDAÇÃO	ANO/CONTRATO	ATUAÇÃO	ESTADO DE ORIGEM	QUALIFICAÇÃO.
Associação Pará 2000.	Cultura e Turismo	1999	2000	Complexos Turísticos: Estação das Docas, Mangal das Garças, Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, Parque Ambiental do Utinga, Arena Multiuso Guilherme Paraense, Espaço Carajás Centro de Convenções de Marabá.	PA	Ativa com contratos até 2023

Associação São José Liberto (ASJL)	Comércio	2003	2004	Espaço São José Liberto - Polo Joalheiro do Pará.	PA	Desqualificada em 2008.
Associação Via Amazônia	Cultura e Turismo	2007	2007	Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia.	PA	Desqualificada em 2018
Instituto de Gemas e Joias da Amazônia. (IGAMA)	Comércio e Desenvolvimento Econômico	2007	2007	Espaço São José Liberto - Polo Joalheiro do Pará.	PA	Ativa com contrato até 2023.
Sociedade Civil Instituto de Saúde Santa Maria – IDESMA	Saúde	2001	2005	Hospital Regional de Redenção e Castanhal	PA	Sem Informações.
Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar – PRÓ-SAUDE	Saúde	1967	2005	Hospital Regional do Baixo Amazonas; Hospital Regional do Sudeste do Pará; Hospital Regional Público da Transamazônica; Hospital Metropolitano de Urgência e Emergência; Hospital Público Estadual Galileu; Hospital Oncológico Infantil.	SP	Ativo com contrato até 2022.
Associação Cultural e Educacional do Pará – ACEPA	Saúde	Sem Informações.	2005	Hospital Metropolitano de Urgência e Emergência	PA	Sem Informações.
Associação Paraense da Divina Providência – APDP	Saúde	2009	2010	Sem Informações.	PA	Sem Informações.
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano – INDSH	Saúde	1950	2010	Hospital Jean Bittar; Hospital Geral de Tailândia; Hospital Regional Público do Marajó; Hospital Regional Público dos Caetés; Centro Integrado de Inclusão e Reabilitação; Hospital Regional Público do Leste. Hospital Geral de Ipixuna.	SP	Ativo com contrato até 2023.

Associação Cruz Vermelha Brasileira – Filial Maranhão	Saúde		2010	Sem Informações.	MA	Sem Informações.
Associação Fundo de Incentivo a Psicofarmacologia – AFIP	Saúde	1970	2012	Sem Informações.	SP	Sem Informações.
Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – FIDI	Saúde	1986	2013	Sem Informações.	SP	Sem Informações.
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM	Saúde	1966	2013	Saúde Indígena: Altamira, Tapajós, Kayapó, Guamá, Xingu.	SP	Sem Informações
Instituto Ambient – IA	Saúde	2012	2015	Sem Informações.	PA	Sem Informações.
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Bariri	Saúde	1934	2016	Sem Informações.	SP	Sem Informações.
Associação de Saúde, Esporte, Lazer e Cultura – ASELC	Saúde	2007	2018	Hospital Regional do Araguaia	PA	Ativo com contrato até 2023.
Instituto de Saúde Social e Ambiental – ISSAA	Saúde	2015	2016	Poli Metropolitana; Hospital Regional Abelardo Santos.	PA	Ativo com Contrato até 2024.
Instituto de Medicina, Estudo e Desenvolvimento – IMED	Saúde	2013	2018	Sem Informações.	SP	Sem Informações.
Instituto José Gomes da Silva de Amparo e Proteção à Vida – IJGS	Saúde	2018	2019	Sem Informações.	PA	Sem Informações.
Instituto de Saúde e Cidadania – ISAC	Saúde	2011	2019	UPA Cidade Nova/UPA Icuí	DF	Sem informações.
Instituto Social Mais Saúde	Saúde	2013	2019	Hospital Municipal de Santarém, Hospital de Itaituba e Castelo dos Sonhos.	SP	Ativo até 2021.
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui	Saúde	1935	2019	Hospital dos Caetés – Capanema.	SP	Ativo com Contrato até 2024
Instituto Panamericano de Gestão	Saúde		2019	Hospital de Campanha de Santarém	GO	Contrato até 2020.

Instituto Diretrizes	Saúde	2006	2019	Hospital Regional de Tucuruí; Hospital Regional Santa Rosa	SP	Ativo com Contrato até 2025.
Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu	Saúde	2019	2019	Hospital Regional Abelardo Santos	PA	Ativo com Contrato até 2024.
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde (INSAÚDE)	Saúde	1975	2019	UPA Marambaia/ UPA Jurunas	SP	Sem Informações.
Instituto Nacional de Assistência Integral (INAI)	Saúde	2005	2019	Hospital Regional de Castanhal/ Hospital Público Geral Castelo dos Sonhos	SP	Contrato encerrado em 2020.
Biotec Amazônia	Ciência e Tecnologia	2019	2019	Programa BioPará.	PA	Ativo com contrato até 2024.
Fundação de Ciência e Tecnologia Guamá	Ciência e Tecnologia	2009	2010	Parque de Ciência e Tecnologia do Guamá	PA	Ativo até 2024.

Fonte: Banco de Leis ALEPA, SESPA, SEDEME, SETUR, SECTET, Portal da Transparência Pará, Home Pages das Organizações Sociais. Elaborado pela autora, 2021.

Com base no levantamento sintetizado no quadro 1, permite observar algumas peculiaridades em relação das OS e os governos do estado do Pará.

A primeira delas é sobre a origem das OS. Nas áreas de Ciência e Tecnologia, Cultura e Turismo e Desenvolvimento Econômico, as OS são de origem paraense. Entretanto foram verificadas algumas inconsistências sobre o que teoricamente caracteriza as OS. Uma dessas inconsistências é quanto a expertise para realizarem as atividades que se propunham junto ao governo estadual. Essas associações, fundações e institutos foram criados meses antes de sua qualificação como OS e não possuíam qualquer registro de atividade junto a sociedade civil, mesmo que informalmente, ou que refira ao seu desempenho no 3º setor.

Esta constatação corrobora com Chaves (2019), no qual a autora observa que as OS são criadas pelo próprio estado atenderem suas demandas e interesses. Todavia, as OS paraenses, têm por atitude se “blindar” a esse tipo de observação quanto a sua expertise e também aos baixos e fracos rebatimentos de suas atividades assim como a repetição de ações ao longo dos anos, informando que seu corpo técnico possui funcionários com altos títulos de graduação ou MBA e vasta experiência no setor privado ou na academia. O que daria a essas instituições habilitação para serem OS.

Sobre o quadro funcional, em especial presidência e diretorias das OS paraenses, observa-se que há uma forte influência do poder executivo estadual quanto a escolha desses dirigentes, com indicações ou preferências. Com as alterações da lei das OS, até ano de 2017 as OS poderiam ter em seu quadro funcional servidores públicos estaduais cedidos pela administração pública de forma facultativa, sem ônus para o órgão de origem, e isso ocorreu em diversas OS atuantes na capital Belém. Porém tal aplicação passou a ser veemente vedada após o ano de 2019. E quanto aos demais funcionários os mesmos são contratados via processos seletivos realizados pelas próprias OS.

Na área da saúde, há o predomínio das OS provenientes do estado de São Paulo, que já atuavam há mais de uma década prestando serviços médicos hospitalares no centro sul do país, o que lhes dá habilitação para serem qualificadas como OS no estado do Pará. Porém observa-se o predomínio da Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar – PRÓ-SAUDE e Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano – INDSH quanto ao gerenciamento dos Hospitais Regionais, sendo que essas OS atuam há mais de 10 anos com diversos termos aditivos e ganhado os processos de chamamento público e processos seletivos. Sendo esses hospitais referências em diversas áreas medicas de média e alta complexidade no estado.

Cabe atentar quanto a área da saúde, que desde 1997, já era sinalizado que ao final da construção dos hospitais regionais, que os mesmo seriam gerenciados por OS e não diretamente pela SESPA. Isso fica concretizado ao observar a Lei nº 6.877, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a criação do Hospital Metropolitano de Urgência e Emergência e dos Hospitais Regionais. Esta lei traz em se bojo, que a organização básica e o funcionamento orgânico dos Hospitais Regionais serão gerenciados por instituições sem fins lucrativos, celebrarão contrato de gestão com a SESPA e que esta seria a responsável pela aporte financeiro, patrimonial e assistencial, além de estabelecer metas e diretrizes pautadas nas regionalidades locais e do Ministério da Saúde e fiscalizar o cumprimento das atividades previstas em contrato. O que demonstra que dinâmica na gestão de saúde no estado do Pará, passariam então a estar fortemente pautada na utilização das OS como instrumentos para proporcionar uma qualidade nos serviços de saúde.

Todavia, há o crescimento na qualificação de OS oriundas do próprio estado para a área da saúde nos últimos 5 anos. Porém, diferentemente das OS já atuantes nos hospitais regionais, as OS paraenses, apresentam baixa experiência no gerenciamento na área da saúde a nível organizacional e de prestadoras de serviços na área médica. Embora seus dirigentes tenham larga experiência na área médica, isso não significa dizer que a nível organizacional seja o mesmo, o que coloca em mais uma questão quanto a expertise, como requisito para a qualificação quanto OS. Porém devido as dificuldades quanto a obtenção de informações sobre as OS e o fraco controle social, faz com que isso passe despercebido pela população paraense.

E ademais, nota-se que os processos de qualificação têm problemas quanto a licitação/chamamento público e processo seletivo simplificado para das OS. O que verificou-se é que qualquer processo de escolha das OS só passaram a ocorrer após o ano de 2012 no estado do Pará, com a realização de Processo Seletivo Simplificado e Chamamento Público. Até então as OS eram escolhidas com base nos interesses do governo estadual ou com o melhor plano de trabalho. Porém foi encontrado nos Diários Oficiais do Estado que a licitação para a escolha das OS, anterior a 2012, era classificada como prejudicada, inexistente ou com dispensa de licitação e isso não é de conhecimento público, era apenas relatado nos processos que ficavam arquivados nas secretarias estaduais.

Entretanto com o Decreto Estadual 21/2019, o legislativo paraense instituiu que cabe ao chefe do poder executivo qualificar as instituições da sociedade cível em OS e que as mesmas precisam apresentar propostas vantajosas financeiramente e planos de trabalhos que demonstrem sua capacidade operacional junto ao que pretendem gerenciar e que os processo de seleção das mesmas devem ser publicados no Diário Oficial do Estado. Tal decreto é considerado um passo importante quanto a transparência e a escolha da qualificação das OS.

Porém mesmo com o processo seletivo e chamamento público, observa-se que os métodos de avaliação propostos nestes certames: Planejamento Estratégico e Plano de Trabalho mantém o mesmo modelo já utilizado ao longo dos anos. E tudo é

exclusivamente operacionalizado com as secretarias estaduais sem qualquer transparência sobre o assunto, o que demonstra a fraca publicidade para com a sociedade paraense.

Isso gera, mesmo que indiretamente, que haja uma inexistência de concorrência nos chamamentos e processos seletivos, e que acarreta na hegemonia das mesmas OS ao longo dos anos. Sobre isso, pondera-se que no caso dos espaços públicos, isso ocorre principalmente pelo alto custo para manter esses espaços, além do domínio do modelo de avaliação por parte das mesmas OS. Além de não ter sido criada uma atmosfera propícia, ao longo dos anos, para o interesse e fomento de outras instituições para atuarem junto à gestão pública estadual, em especial as instituições oriundas do Pará.

Embora coloque-se aqui, que as OS paraenses, têm adquirido bastante experiência empírica e técnica com sua hegemonia ao gerenciar esses espaços e devido aos altos custos operacionais, é improvável a não manutenção das mesmas pelos próximos anos, já que as atividades desenvolvidas por elas são símbolos dos governos estaduais quanto a “boa gestão” do turismo e desenvolvimento econômico do estado. Esse mesmo fenômeno também já pode ser observado quanto à área de ciência e tecnologia no qual a Fundação Guamá não apresenta concorrentes para gerenciar o PCT Guamá, o que acarretará em um contrato de gestão até o ano de 2024.

No caso da área de saúde esse problema semelhante não ocorre, já que há uma concorrência entre diversas instituições do centro sul do Brasil, porém há o domínio de determinadas instituições que já geriram, após 2006, hospitais e serviços médicos no Pará.

Quadro 2 Síntese dos Modelos de Avaliação das Organizações Sociais nas áreas de Turismo, Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia.

Plano de Trabalho Anual			
Descrição da Organização Social			
Eixos	Descrição das atividades	Indicadores ou Metas Anuais.	Indicadores e Metas Cumpridas.
Imobiliário/Patrimônio	Ações para manter os espaços gerenciados em funcionamento, no qual englobam questões contábeis, trabalhistas, infra estruturais.	São os números apresentados pela OS quanto as atividades a serem desempenhadas anualmente.	Em valores absolutos ou em porcentagem com crescimento/variação anual.
Promoção de Atividades/ Comercialização	Ações para promover a atração de novos negócios ou clientes. Fonte de Receitas Próprias.	São os números elaborados pela OS quanto as suas atividades finalísticas com ênfase a pontos relacionados a questões financeiras e econômicas.	Em valores absolutos ou em porcentagem com crescimento/variação anual. Escala numérica que varia de 1 a 4 ou 1 a 3.
Capacitação de Pessoas/ Prestação de Serviços	Ações que englobam pessoas que foram atingidas pelas ações finalísticas da OS. E quem foram os beneficiários dessas ações.	São os números apresentados pela OS quanto as atividades desenvolvidas e seus rebatimentos sociais.	Em valores absolutos ou em porcentagem com crescimento/variação anual. Escala numérica que varia de 1 a 4 ou 1 a 3.

Fonte: Contratos de Gestão e Relatórios de Avaliação das Organizações Sociais no estado do Pará, Elaborado pela autora, 2021.

Passando para a avaliação, a síntese apresentada no quadro 2 e o modelo de avaliação utilizado para as áreas de cultura e turismo, desenvolvimento econômico e ciência e tecnologia. Esse modelo começou a ser empregado, já no ano 2000 e foi replicado por outras OS posteriormente.

Em suma esse modelo consiste em: 1) A OS elabora o Plano de Trabalho com base nas atividades demandas pelas secretarias estaduais e o que elas sabem fazer; 2) É realizado um balanço anual das atividades desenvolvidas e apresentado à Comissão de Avaliação na secretaria estadual ao qual está atrelado o contrato de gestão; 3) As OS apresentam sempre bons resultados quanto ao eixo ligado ao imobiliário e patrimônio, já os outros dois eixos que estão ligados a adquirir receitas próprias e suas atividades finalísticas, sempre oscilam com baixos resultados, o que é colocado pelas OS como desafios a serem alcançados; 4) As ações são pontuadas em escalas que variam de 1 a 4, quanto do cumprimento das metas, como por exemplo, se cumprem 50% da meta ficam com a nota 2, se ultrapassam os 100% ficam com a nota 4.

Ainda sobre esse modelo, sua apresentação à Comissão de Avaliação, sofre apenas observações sobre o não cumprimento de metas, bem como não há por parte das secretarias qualquer intenção na mudança de tal modelo. O relatório final das OS e da Comissão de Avaliação são encaminhados para o TCE/PA, conforme a lei das OS, e com raras exceções, o tribunal concorda com o parecer das comissão de avaliação e sugere sempre a renovação dos contratos de gestão.

Na área da saúde não se utiliza o modelo de avaliação do quadro 2. A avaliação é realizada com base metas quantitativas estipuladas pelas OS quanto a prestação de serviços diagnósticos, consultas e atendimentos, no qual a instituição qualificada fica obrigada a cumprir no período de 1 ano, e caso ultrapasse o quantitativo apresentado em seu plano de trabalho é vista como eficiente e efetiva quanto ao desempenho de suas ações.

Sobre o modelo e métodos de avaliação, os planos de trabalho anuais e as metas a serem alcançadas, as mesmas são todas estipuladas pelas próprias OS, sem apresentarem quaisquer estudos próprios ou aportados por outras instituições de pesquisa. E isso é aceito pelo governo estadual para a sua qualificação, e é mantido ao longo do contrato de gestão mesmo com a adição dos termos aditivos.

Quadro 3 Síntese das relações do processo de Controle entre as OS e os Governos estaduais.

INSTRUMENTOS PARA CONTROLE	RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO	PERIODICIDADE
Plano de Trabalho/ Atividades planejadas pela OS	OS	Anual/Trimestral/ Semestral
Relatório de Execução de Atividades da OS	OS	Anual/Semestral
Relatório Financeiro OS/ Auditoria Externa.	OS e Auditor Contratado pela OS.	Anual
Relatório de Desempenho do Contrato de Gestão	Secretaria de Estado.	Anual
Prestação de Contas	Tribunal de Contas do Estado.	Anual

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

No que cerne a questão da avaliação das OS quanto a seus contratos de gestão, também chama a atenção a utilização da imprensa local, como uma dos instrumentos de avaliação. Pois a imprensa local é utilizada, através de suas atividades jornalísticas como comprovação das ações realizadas pelas OS que gerem.

Nos relatórios de avaliação sempre constam em anexo, matérias de jornais como O Liberal e Diário do Pará com o registro dos eventos ou ações realizados pelas OS. A utilização da imprensa se apresenta como uma das formas de mostrar uma boa imagem

para toda população. A imprensa neste caso é utilizada, mesmo que indiretamente, como um instrumento de avaliação e de validação de que atividades desenvolvidas.

Porém foi observado nos documentos das secretarias estaduais, qualquer sanção ou punição quanto à falta de eficiência e efetividade e também a possibilidade da redução dos valores do contrato de gestão no caso do não cumprimento às metas estabelecidas e a própria sustentabilidade que as OS precisam ter ao longo do tempo (redução da dependência dos recursos do tesouro estadual), há apenas recomendações sem verificações se as mesmas foram atendidas. O que contradiz a ideia de que as OS irão obter autonomia financeira no decorrer de sua atuação.

5 Considerações Finais

O cenário apresentado pelo estado do Pará após a década de 1990, coloca em questão a necessidade de quanto as organizações sociais, em nada diferencia-se de outros entes federativos brasileiros, no qual têm procurado nas últimas décadas também obter melhores resultados no bojo de gestão.

Os problemas fiscais foram os fatores que direcionaram, basicamente, para a utilização das OS no estado. Todavia ao finalizar esta pesquisa, há algumas ponderações a serem feitas. Uma delas a que mesmo ao longo de 20 anos o estado do Pará apresenta fragilidades quanto a transparência e controle de suas ações e relações com instituições privadas sem fins lucrativos que se habilitam para se qualificar como OS.

Apesar da incorporação de novos mecanismos de participação da sociedade, controle social e o acesso as informações referentes a gestão pública no estado do Pará, as evidências obtidas durante a pesquisa mostram que isso ainda se está aquém do que se espera.

Os mecanismos para a transparências das ações e gastos públicos, apesar de estarem presentes na forma de lei, pouco se fazem presentes na prática.

Ademais também entende-se que busca de uma melhor governança quanto ao bem público, visando uma dinâmica financeira e econômica de curto prazo, tem se mostrado como um falácia assim como é perceptível que estas OS não têm participação quanto as políticas públicas do estado, limitando-se a realizar o que está em seu contrato de gestão, bem como não há por parte das secretarias estaduais quaisquer informações de como essas OS atuarão para contribuir para a consolidação de políticas públicas prioritárias para os setores econômicos dos quais suas atividades transversalizam.

O que demonstra que o cenário desenhado pelo estado do Pará se coloca em grandes e fortes contradições quanto ao que se almejava das OS como modelo de gestão e eficiência.

O que fica claro é que as atuações das OS enfrentam os mais diversos problemas que envolvem questões de interesses políticos e de recursos destinados para essas OS. O que acarreta na padronização de muitas ações e atividades dentro do estado do Pará, baseados em modelos cíclicos e de fraca expressividade. Finalizando, infere-se é que os governos estaduais continuam tendo “apenas” essa via para suas futuras ações, com já sinalizado pelo próprio estado. O que na verdade acarreta em governos reféns da sua própria estrutura de gestão.

Sugere que futuras pesquisas possam verificar como são gerenciados recursos destinados nos contratos de gestão e como se processam a gestão dessas OS para entender os resultados apresentados por elas ao longo dessas duas décadas no estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais. / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2).

BRESSER- PEREIRA, L.C. **Construindo o Estado Republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CHAVES, D.A. Política Pública na Mineração no Estado do Pará: O que está sendo avaliado? Anais XVII Seminários de Administração da Universidade de São Paulo (SEMEAD), 2014.

_____. Organizações Sociais nos Espaços Públicos na Cidade de Belém: suas relações com o estado e seus modelos de avaliação. **Anais** do XLII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Administração (ENANPAD), São Paulo, 2019.

PARÁ, Secretaria de Estado de Saúde (SESPA). Disponível em: < www.sespa.pa.gov.br>. Acesso em diversas data em 2021.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Disponível em: www.seplad.pa.gov.br. Acesso em diversas datas em 2021.

_____. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Tecnológica. Disponível em :< www.sectet.pa.gov.br>. Acesso em diversas datas em 2021.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia. Disponível em< www.sedeme.pa.gov.br>. Acesso em diversas datas em 2021.

_____. Banco de Leis da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA). Disponível em: < <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em diversas datas em 2021.

PARÁ. Decretos nº ° 5.980, de 19 de julho de 1996, e suas regulamentações e complementares. Disponível em: < <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em diversas datas em 2021.

_____. DECRETO Nº 21, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2019 Regulamenta a Lei Estadual nº 5.980, de 19 de julho de 1996, institui e disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos, e dá outras providências.

_____. LEI Nº 6.877, DE 29 DE JUNHO DE 2006. Dispõe sobre a criação do Hospital Metropolitano de Urgência e Emergência e dos Hospitais Regionais, e dá outras providências.

_____. LEI Nº 7.593, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2011. Cria o Sistema Estadual de Gestão do Turismo, a Secretaria de Estado de Turismo, e dá outras providências.

_____. Portal da Transparência. Governo do Estado do Pará. Disponível em: < <http://www.transparencia.pa.gov.br/?q=node/83>>. Acesso em diversas datas em 2021.

GABRIEL, A. Mensagem à Assembleia Legislativa 1996, 1997,1998. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Disponível em: < http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/mensagem_governo_1996.pdf.br>. Acesso em 20 julho de 2021.

SANO, H. Nova Gestão Pública e Accountability: O Caso das Organizações Sociais Paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003. (Dissertação de Mestrado)

¹ Na construção do quadro 1, não foi possível obter informações sobre todas as Organizações Sociais. Tais como sua atuação e contratos de gestão. O que deixa uma lacuna e ao mesmo tempo demonstram a falta de transparência por parte dos governos do estado do Pará quanto a questão dos gastos públicos.