

## A SAÚDE E SUA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA ATRAVÉS DOS FUNDOS DE SAÚDE

GILSON CARVALHO

A Constituição Federal em seu art. 167 no inciso III fala que a Lei Orçamentária compreenderá o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. No inciso IX condiciona a criação de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

O objeto desta discussão, entretanto, não é a constituição legal dos Fundos prevista na Constituição Federal. Os Fundos na área de saúde têm sua legitimidade genérica para as três esferas de governo na Lei 8080 e 8142. Estados e Municípios deverão criá-los por suas leis, baseadas nos princípios gerais. Isto foi feito através de dispositivos das Constituições Estaduais ou de Lei Orgânica ou Código de Saúde ou Lei específica, a nível dos Estados. Nos Municípios ou se colocou na Lei Orgânica do Município ou se criou Lei específica. Esta questão de legalidade se encerra aqui.

O que nos interessa discutir é o porquê ter um Fundo específico para administrar os recursos referentes à saúde.

Quem regulamenta a questão dos Fundos é a Lei 4320 nos Art. 71 a 74 e que já acena coma possível finalidade dos Fundos: "Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

Portanto o primeiro condicionante legal explícito é de que os recursos dos fundos **SEJAM VINCULADOS À REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS E ATINGIMENTO DE DETERMINADOS OBJETIVOS.**

Quando se destacam recursos especiais e se pretende dar a eles uma maneira diferencial de trato, é porque se pretende atingir determinados objetivos. A área social e em especial a da saúde, durante anos

vem sendo submetida a um esvaziamento de recursos diante de outras prioridades estabelecidas tanto pelos governos da união, quanto por governos estaduais e municipais. Recursos do social ou não foram alocados, ou se alocados o foram em baixo valor e este baixo valor historicamente se perdeu na corrupção político-administrativa ou se usou fora da finalidade ou se uso de forma errada e com perdas sem significar má fé ou corrupção. Esta é a história inexorável do financiamento do social em nosso país. Em decorrência disto todos os pleitos, de todas as correntes de defensores da saúde foi no sentido de criar fontes de recursos próprias, de bases mais amplas e com administração diferenciada, específica que se não evitasse, pelo menos diminuísse as chances de desvio. A proposta dos Fundos na área de saúde vieram quase que sempre acopladas a dos Conselhos de Saúde. Os Conselhos foram criados como mecanismos de controle social com finalidade precípua de aprovar políticas e estratégias de saúde e de controlar as finanças através da análise das prestações de contas ( Lei 8142).

Resumidamente podemos dizer porque é importante ter um Fundo especial para a saúde em cada esfera de governo.

1. O Fundo de Saúde deve ser um marco de priorização da área da saúde. O pagamento desta dívida social antiga inclui oferecer meios mais ágeis e menos vulneráveis para que o Sistema Único de Saúde venha a funcionar com o máximo de recursos e eficiência. O Fundo é um destes meios.

2. O Fundo de Saúde faz parte das tentativas de que os recursos destinados à saúde através de transferências específicas constitucionais (de obrigatoriedade não existente antes da Constituição de 1988) sejam utilizados exclusivamente na área de saúde. Recursos da Seguridade Social transferidos pela União só podem ser feitos por transferência FUNDO a FUNDO, daí a necessidade de, em cada esfera de Governo, existir um Fundo de Saúde.

3. O Fundo de Saúde procura evitar os malefícios de uma concorrência com as demais áreas, muitas vezes em desigualdade de pressão. A saúde como prioridade social não pode ficar disputando prestígio

com o restante da administração. Os problemas emergentes de qualquer área podem se fazer maiores que a rotina de um serviço que funciona dia e noite, de segunda a segunda, sem parar.

4. O Fundo de Saúde facilita o controle institucional setorial. Os recursos, quando administrados centralizadamente, são de controle quase que impossível pelo setor interessado. A complexidade da administração financeira pública é fator de dificuldade até mesmo para iniciados acompanharem agilmente, dia a dia, a cada passo, receita e despesa. Ao se fazer uma contabilização do fundo de saúde separada, livra-se do emaranhado da própria legislação e da contabilidade pública.

4. O Fundo de Saúde possibilita maior facilidade de exercício do controle social. As dificuldades de se fazer controle social sobre contas agrupadas na contabilidade geral são muito maiores que quando estas estão separadas com exclusividade no setor saúde. O controle social (CF, Leis 8080 e 8142) feito através do Conselho de Saúde de cada esfera de governo tem representantes da comunidade (50%) e dos trabalhadores, prestadores e administração (o conjunto deve representar os outros 50%).

5. O Fundo de Saúde ajuda o setor saúde a livrar-se da tirania de muitos profissionais controladores financeiro-administrativos que são criadores de dificuldades para logo a seguir venderem suas facilidades. Esta área, nos vários níveis da administração pública é entregue a "iniciados" que tornam cada vez mais incompreensíveis a qualquer controle a contabilidade pública já por demais complicada.

6. O Fundo de Saúde possibilita maior agilidade em todo o processamento devido ao setor de finanças, atividade meio, estar subalterno à mesma autoridade responsável pela atividade final, o secretário de saúde. Conseqüentemente o estabelecimento de prioridades-fim serão acompanhados de prioridades-meio pelo mesmo gerente. Isto nunca acontece pois geralmente atividades meio e atividades fim estão sob gerências diferentes. As atividades meio podem tiranizar atividades fim atendendo a cada uma delas segundo prioridades próprias eleitas sem

critério ou por critérios nem sempre confessos o que acaba retaliando uma ou outra área.

.....

A nível municipal a experiência tem demonstrado as facilidades acima geradas pela administração do Fundo de Saúde. Os Fundos não se confundem com Fundações, não têm personalidade jurídica, autonomia administrativa, CGC próprio. Os Fundos fazem parte da administração pública na esfera a que pertencem. São orçamentados todos os seus recursos, tanto as transferências da União (recursos da Seguridade Social) como dos Estados como os recursos diretamente arrecadados pelos municípios. No caso do Município constam dos orçamentos como "Secretaria Municipal de Saúde - Fundo Municipal de Saúde".

Ainda que administrados pelos Secretários Municipais de Saúde, sob controle dos Conselhos Municipais de Saúde, a autoridade exercida por eles é por delegação do Prefeito que pode demiti-los ad nutum, a qualquer tempo.

A instituição de Fundos, Constitucional e Legalmente previstos, é uma necessidade hoje na área de saúde para que a administração pública se dê com maior eficiência e transparência tanto para a Instituição como para a Sociedade.

São José dos Campos, março de 96

Gilson Carvalho