

Organizações Sociais na Saúde

Valéria Castro – EPSJV
valeriacaastro@fiocruz.br

Políticas Sociais

As desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo, originam importantes questões sociais, como o desemprego, a violência, o aparecimento de algumas doenças, entre outras, criando ameaças a chamada ordem social.

As políticas sociais (saúde pública, educação, habitação, etc.) não advêm da bondade, são formas negociadas de lidar com as ameaças à ordem social. Por outro lado, constitui-se também em importantes conquistas da população na garantia de direitos.

Constituição Federal

No Brasil a constituição de 1988 foi um marco importante para ampliação de direitos sociais. Após intensos debates, foi aprovado o Sistema Único de Saúde (SUS), reorganizando a atenção a saúde no país e possibilitando o acesso gratuito de todos os cidadãos aos serviços, mesmo aqueles que não contribuíam diretamente para a seguridade social.

A implementação do SUS

O SUS se organiza a partir da descentralização administrativa. Os municípios, que antes tinham pouca participação na oferta de serviços de saúde, tornam-se o principal espaço de execução da assistência, aumentando a responsabilidade da instância municipal na administração dos recursos financeiros, na contratação de pessoal e na definição das necessidades de saúde de cada localidade.

Tabela - Distribuição de Postos de Trabalho de Nível Superior em Estabelecimentos de Saúde

Esfera Administrativa	1992	1999	2002	2005
Federal	33943	35906	32000	35608
Estadual	91409	85348	92674	108919
Municipal	109020	204494	241168	296805
Total	234372	325748	365842	441332

Fonte: Pesquisa AMS/IBGE, 2005.

Controle Social

Outra questão importante é o Controle Social, estabelecido através da Lei Orgânica da Saúde, definindo duas formas de participação da população na gestão do Sistema Único de Saúde: as Conferências e os Conselhos de Saúde, para que através de seus representantes, a comunidade possa participar das decisões, fiscalizar e acompanhar as ações de saúde das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Vínculos de Trabalho

Apesar de importantes definições relativas a administração de pessoal não terem sido garantidas constitucionalmente, algumas diretrizes foram definidas em relação ao tema.

art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Art. 39

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Estatutário Regime Jurídico Único	Celetista -Regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas	Outros (cooperativas, etc.)
Trabalhadores efetivos (Servidores Públicos)	Alguns trabalhadores terceirizados. Empregados Públicos	Trabalhadores
Estabilidade no emprego após três anos de admissão	Pode ser demitido em virtude de insuficiência de recursos	Sem garantias trabalhistas
Avaliação de desempenho	não passa por avaliação periódicas	Vinculação provisória
Demissão em virtude de sentença judicial, processo administrativo ou insuficiência de desempenho.	Em caso de rescisão de contrato tem direito a FGTS e auxílio desemprego.	
Férias, décimo terceiro salário, afastamento para tratamento de saúde, insalubridade, licença sem vencimento, licença para estudo, aposentadoria.	Férias, décimo terceiro salário, licença para tratamento de saúde, insalubridade, aposentadoria pelo INSS.	

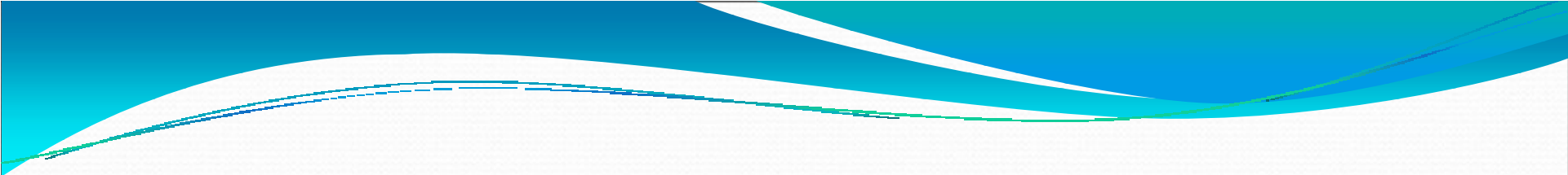
Reforma do Estado

No entanto, apesar das mudanças constitucionais, a década de 90 no Brasil é marcada fortemente por outras idéias a respeito do papel do Estado na sociedade. Nesse contexto emergem concepções de Políticas Sociais concebidas principalmente sobre novas estratégias de enfrentamento da questão social. Destacamos algumas:

A) A questão social é definida, de forma reducionista, como pobreza; e pobreza é entendida como uma situação em que indivíduos se encontram por falta de certos dotes.

B) Políticas públicas de natureza coletiva, universal são ineficazes para lidar com a questão social (são caras, desperdiçam recursos, penalizam investimentos, etc.).

C) Inclusão significa entrar no mercado (não importa como). Incluído não é mais o cidadão portador de direitos civis, políticos e sociais; é o produtor/consumidor de mercadorias (mesmo que a mercadoria seja pipoca).



O Projeto de Reforma do Estado caminha no sentido de diminuir o papel deste na sociedade, transferindo para o conjunto da sociedade suas tarefas. Em relação aos vínculos de trabalho, a década de 90, apresentou no Brasil e no mundo uma queda significativa no nível de emprego formal da economia.

- Perda do emprego protegido (garantido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, com direito ao FGTS, 13º salário, férias, etc.)
- Ocupação dos postos de trabalho precário, de baixa remuneração, sem o devido contrato ou por conta própria.

ONGs

É neste cenário que emergem as ONGs, principalmente durante a década de 90, com a ECO-92.

A expressão era habitualmente ligada a instituições que surgiram nas décadas de 70 e 80, como apoio a organizações populares com o intuito de promoção da cidadania, de defesa de direitos e de luta pela democracia. No entanto, ao longo da década de 90, surgem novas organizações privadas sem fins lucrativos com a denominação de ONG, passando a configurar este campo por uma diversidade de entidades de toda a natureza, inclusive na contratação de mão de obra terceirizada para o setor público.

Nesse contexto, a parceria entre Estado e as ONGs vem se caracterizando como transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, com garantidas de negociações livres nas relações de trabalho.

Reforma do Estado

No Brasil, projetos mais efetivos para viabilizar esta concepção surgem no governo de FHC, com a concepção de Bresser Pereira de Reforma do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, encaminhado ao Congresso Nacional em 23 de agosto 1995, o Governo FHC partia do princípio de que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas e não de executá-las. Estabelecendo ações típicas de Estado e outras que deveriam competir no mercado.

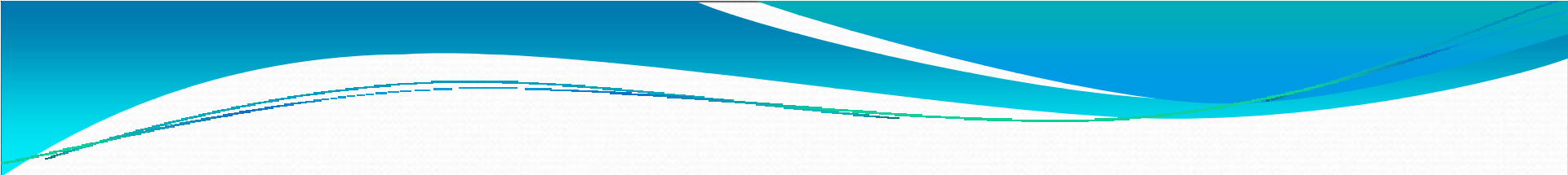
A saúde se caracterizava por Serviços Sociais Competitivos

- livre disputa de mercado entre as instituições privadas, com o objetivo de promover a eficiência e menor custo dos serviços sociais oferecidos.
- idéia do “desperdício na administração pública”.

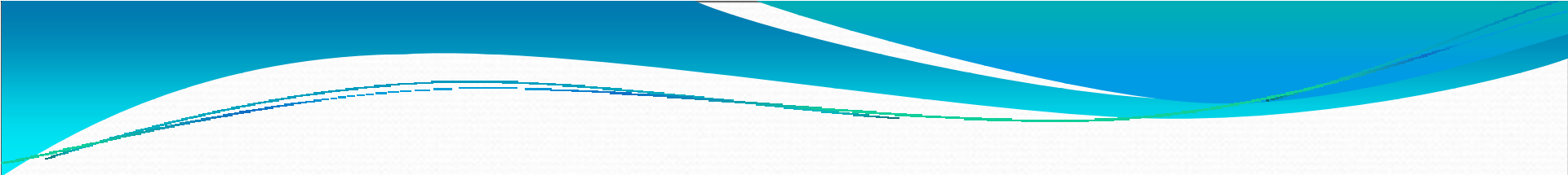
Estes serviços eram: Educação, Saúde, Cultura, Produção de Ciência e Tecnologia. Para estes setores, propôs a estruturação das Organizações Sociais (OSs), que seriam entidades de “direito privado”, “sem fins lucrativos”, que deveriam manter “Contratos de Gestão” com o Governo Federal, que entraria com o patrimônio instalações/equipamentos), pessoal, recursos orçamentários e, em contrapartida, a entidade se responsabilizaria por um nível de atendimento da demanda social, podendo vender serviços conforme sua capacidade.

As Organizações Sociais

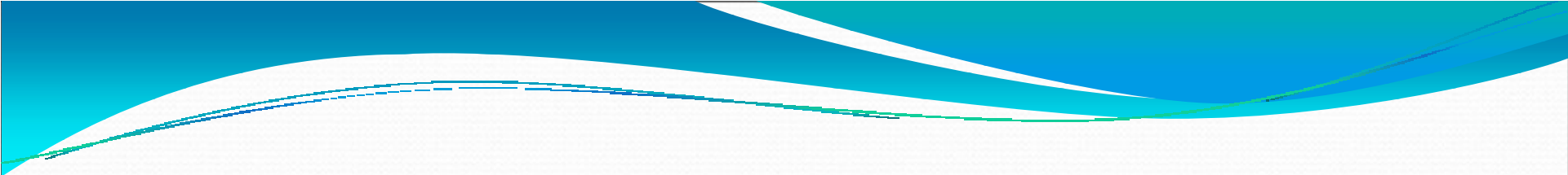
- 1995 (junho/julho), o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) elaborou anteprojeto de lei e o Decreto de Regulamentação das Organizações Sociais.
- 1997, por meio da Medida Provisória nº 1591, o governo estabeleceu critérios para definir, sob a denominação de “Organizações Sociais (OSs)”, as entidades que, uma vez autorizadas, estariam aptas a serem “parceiras do Estado”, na condução da “coisa pública”.
- 1999, a Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março, instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, na esfera Federal de Governo.



Para o governo a justificativa, entre outras, era de que as "atividades não exclusivas de Estado" poderiam ser transferidas à iniciativa privada sem fins lucrativos, sob o argumento de parceria e modernização do Estado, porque esta transferência resultaria em melhores serviços à comunidade; maior autonomia gerencial; maiores responsabilidades para os dirigentes desses serviços; aumento da eficiência e da qualidade dos serviços; melhor atendimento ao cidadão e menor custo.



Com base nesta concepção de Estado vários estados passaram a transferir serviços de saúde a entidades terceirizadas tais como cooperativas, associações, entidades filantrópicas sem fins lucrativos (ou com fins lucrativos), entidades civis de prestação de serviços, etc., qualificadas como organizações sociais (OSs). Assim, por meio de contratos de gestão ou termos de parcerias, transferiu-se serviços diversos ou unidades de serviços de saúde públicos a entidade civil, entregando-lhe o próprio estadual ou municipal, bens móveis e imóveis, recursos humanos e financeiros, dando-lhe autonomia de gerência.



“A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.” (Brasil, MF).

Posicionamento de setores organizados da sociedade em relação as Organizações Sociais.

Vários setores da sociedade manifestaram-se contrários a terceirização de serviços de saúde públicos (quase todos os Conselhos Estaduais de Saúde, inúmeros Conselhos Municipais e conferências de saúde), além de representações de direitos do cidadão, por confederações, federações, sindicatos, parlamentares, CONASEMS, entre outros. Em alguns casos, o Ministério Público apresentou ação civil pública contra esse tipo de terceirização (ex: Rio de Janeiro, Roraima e Distrito Federal).

No geral, este tipo de instrumento de gestão não teve a necessária legitimidade para se implantar e, afora os exemplos citados, pode-se afirmar que a implementação da experiência, em larga escala como haviam planejado, fracassou.



No Rio de Janeiro a Lei Municipal nº 5026, de 19 de maio de 2009, decreta:

- Art. 1º Fica aprovado, na forma das normas anexas ao presente decreto, o Regulamento Geral de Qualificação e Contratação das Organizações Sociais no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município do Rio de Janeiro.