

As Organizações Sociais e a Reforma do Estado



Paulo de Tarso Puccini
São Paulo, 2021

1. A Reforma conservadora do Estado

2. As Características das OS

3. As OS no Estado de São Paulo

4. As OS e suas consequências

1. A Reforma conservadora do Estado

Origens do movimento pela reforma do Estado

- Globalização: **liberar as forças de mercado** de qualquer constrangimento com a **compressão dos gastos públicos diretos**.
- **Perda do interesse das forças dominantes** dos países capitalistas centrais na **ação compensatória do Estado**.
- A intenção política desse movimento visa a tentar romper com a gestão pública produtora de serviços, segundo **a lógica de direitos sociais** (Oliveira, 1998).
- **Dissolver as arenas** específicas de confronto e negociação, para deixar o espaço aberto a um **Estado mínimo** e à **apropriação privada do fundo público**.

O arranjo jurídico para as OS

- ❑ O marco dessa visão reformadora do Estado no Brasil foi apresentado no **Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado** (Brasil, 1995), posteriormente consubstanciado no projeto de Lei do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).
- ❑ **Em 1998**, é aprovada a **Lei Federal nº 9.637** na qual as OS são definidas como entidades privadas, sem fins lucrativos, **qualificadas pelo Poder Público** com vistas à formação de uma parceria para a execução de atividades de interesse público.

2. As Características das OS

O arranjo jurídico para as OS

- ❑ Elas não configuram uma nova espécie de pessoa jurídica privada.
- ❑ Trata-se de uma qualificação, um título que a administração pública **outorga de forma discricionária** a entidades privadas sem fins lucrativos (Levy, 2004).
- ❑ Não integram a estrutura da administração pública.
- ❑ São entes privados que **conquistam uma habilitação** de uma figura jurídica pública não-estatal, com poderes para gerir a coisa pública estatal.

Algumas características das OS

1. As OS **visam a assumir a gerência de serviços públicos** estatais, segundo um Contrato de Gestão (não têm nada a ver com serviços privados de saúde complementares e contratados ou conveniados com o SUS).
2. As OS **não se enquadram exatamente na concepção de "terceiro setor"**, compreendido como um movimento autônomo de pessoas privadas em relação ao Estado, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares que visam à produção de bens e serviços públicos de interesse coletivo. No caso das OS, o ato constitutivo desses negócios **impõe a necessidade de uma habilitação por parte do Estado** – não há autonomia no processo de sua criação o qual somente se concretiza na vigência de um contrato de gestão com o Estado.

Algumas características das OS

3. O gasto com pessoal (feito com recursos públicos) não tem sido considerado, até recentemente, na **contabilização dos limites da Lei de RF**.
4. Há possibilidade de **afastamento de servidor para as OS**.
5. Há **autonomia** de cada uma das OS no regramento para **contratação** de pessoal, **política salarial**, contratações, **subcontratações** e **aquisição de bens e serviços**.
6. As OS contratadas **têm preservado suas crenças** e ideologias particulares, submetendo o princípio da laicidade e impessoalidade da coisa pública.

Algumas características das OS

7. **Imputabilidade** da OS: alega-se que as OS receberiam um fomento e, portanto, **não podem responder por danos** ou serem multadas, tornando evidente a fragilidade dos controles via Contrato de Gestão.
8. **Não há vedação à monopolização** nas escolhas discricionárias das OS contratadas.
9. Possibilidade de as OS **operarem a ruptura da universalidade do SUS**, pois está em disputa a autorização para que as OS passem a absorver demanda privada (25%).

3. As OS no Estado de São Paulo

As OS no Estado de São Paulo

- Foram regulamentadas pela **Lei Complementar nº 846/1998**, justificada, pelo Executivo paulista, como necessária para **ativar novos hospitais**.
- Motivos: impossibilidade de **contratação de pessoal** frente às limitações financeiras determinadas pela **Lei Camata em 1995 (incorporado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000)**, os modelos de padrões salariais vigentes e o calendário eleitoral.
- Alesp (1999) fixa importantes salvaguardas dos princípios do SUS:
 - o hospital deveria ter sido inaugurado após LC nº 846/1998;
 - atendimento exclusivo a usuários do SUS;
 - observância dos princípios do SUS.

As OS e as intenções dos governantes do ESP

Em 2009, os governantes estabeleceram com a *Lei Complementar nº 1.095* novos regramentos para a expansão das OS, então corrigindo o que consideraram um recuo nas mudanças pretendidas do papel do Estado, representado pelas salvaguardas do SUS, fixadas na Lei Complementar nº 846/1998:

- Retira a exigência de sua aplicabilidade apenas para novos serviços (a OS é para tudo), revogando o § 5º - do Art. 6º da Lei 846/1998 que dispunha: "É vedada a celebração do contrato previsto neste artigo para a destinação, total ou parcial, de bens públicos de qualquer natureza, que estejam ou estiveram, ao tempo da publicação desta lei, vinculados à prestação de serviços de assistência à saúde".
- Autoriza a obtenção de receita pela venda de até 25% dos serviços de saúde realizados, enfatize-se, nos serviços públicos estatais.

Os 25%, diante das críticas, foram então vetados pelo governador, que arguiu questões sobre o processo legislativo, sem considerar o mérito da matéria e sem posicionar-se sobre o atendimento privado nos serviços públicos de saúde administrados pelas OS (*instalação da "dupla porta" nos serviços estatais*).

A volta dos 25% e os seus falsos objetivos

Um ano depois, em 2010, cada vez mais fortalecidas as OS, os governantes retomam a intenção dos 25% e fazem aprovar a *Lei complementar nº 1.131/2010*, quebrando a universalidade do SUS ao instituir a “dupla porta”, regulamentada com a cláusula dos 25%.

A defesa da introdução dos 25%, de atendimento privado no serviço público, tentou confundir ao igualá-lo a uma forma de ressarcimento das empresas de planos privados de saúde ao SUS.

Diferenciando os 25% do Ressarcimento

- O objetivo com o **ressarcimento** (regulamentado por legislação federal) é fechar uma via por onde se desviam recursos públicos da saúde, dado o **parasitismo** dos planos privados, obtendo uma lucratividade indevida; já o objetivo com a proposição dos 25% é de outra natureza, visa a instalar nos serviços públicos de saúde, gerenciados por OS, um **atendimento diferenciado** (uma segunda porta privativa até 25%) e o respectivo **faturamento pela OS**, que passaria a receber por isso.

São dois objetivos opostos: um ataca a questão do parasitismo privado na relação com o SUS e está em **defesa do princípio da universalidade** (igualdade) à saúde; o outro **valoriza a diferenciação do acesso** das pessoas, quebrando o respeito da gestão do SUS ao princípio do direito social.

Porta aberta aos 25%

Em 2014, com a *Lei complementar nº 1.243/2014*, abandona-se a ideia dos 25% e retoma-se o entendimento original da Lei nº 846/1998 dispondo:

“Artigo 8º -

IV - **atendimento exclusivo** (*grifo meu*) aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS e usuários do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE, no caso das organizações sociais da saúde.”

Entretanto, mantém a porta aberta ao introduzir como **tarefa das OS**, gestoras de unidades públicas, uma atribuição já definida por Lei regulatória do SUS como de responsabilidade federal:

“Artigo 8º -

§ 3º ...

2 - a unidade de saúde *adotará sistemática de controle de atendimento de pacientes filiados a operadores de planos de saúde privados e particulares*, ingressantes na qualidade de usuários do Sistema SUS e do IAMSPE.

4. As OS e suas consequências

Achados da CPI-Alesp sobre as OS na saúde

Em **setembro de 2018**, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as OS na saúde da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (**CPI-Alesp**) publicou Relatório Final detalhando seus achados, entre os quais destacamos (São Paulo, 2018):

- ✓ A experiência das OS apresentou **lacunas que permitiram graves** irregularidades: desvio de recursos públicos, favorecimento e precarização dos serviços oferecidos, surgimento de imbróglios jurídicos e financeiros, envolvendo elevados montantes de recursos públicos.
 - Centenas de contratos de quarteirização, má gestão e descomprometimento com as obrigações legais e contratuais, em especial as de natureza trabalhista.

Apontamentos do TCE e do TCM na CPI-Alesp sobre as OS

- Quarteirização de atividades-fim, agravada por **subcontratações** adicionais;
- Contratação de empresas **sem processo de seleção** de fornecedores, contrariando o próprio regulamento da OS;
- Aquisição de insumos a **custos superiores** aos praticados pelo Governo;
- Notas fiscais sem identificação adequada, **não sendo possível verificação**;
- Contratação de empresas de **parentes** de dirigentes da OS e **sem seleção**;
- Pagamento de **despesas incompatíveis** com os objetos pactuados;
- Realização de pagamento com despesa denominada "Apoio Técnico Administrativo", ("**taxa de administração**"), expressamente proibida;

Apontamentos do TCE e do TCM na CPI-Alesp sobre as OS

Conselheiro do TCM-SP, em depoimento à CPI-Alesp:

"Não há nenhum elemento que permita afirmar que essa experiência dos contratos de gestão e dos convênios tenha uma boa relação custo-benefício. Não há nada que permita afirmar isso, há uma grande dúvida, justamente porque não se tem trabalho de verificação e fiscalização; [...] não se tem diretrizes claras para conseguir comprovar as vantagens; faltam metas, resultados e seus respectivos custos" (São Paulo, 2018).

Cinco mazelas estruturais das Organizações Sociais

1. Ruptura da **integralidade sistêmica** da gestão pública, **precarização do trabalho** no setor público e **debilidade dos controles** sobre a utilização dos recursos públicos.
2. Estruturação da parceria com **base legal vulnerável**, com **perda da impessoalidade** entre autoridade outorgante e comando das OS, favorecendo uma dinâmica **clientelista** e **nepotista**, com apontamentos diversos dos órgãos de controle e malfeitos denunciados.
3. **Promiscuidade** entre comando no aparelho de Estado e dirigentes das OS, fragilizando, por natureza, o contrato de gestão como instrumento de controle e avaliação
4. Precariedade da natureza jurídico-política para gestão de recursos públicos, resultando em não-obediência dos mecanismos formais de **licitação**, da seleção e contratação do **peçoal** para a ocupação de postos de trabalho e de adequada **prestação de contas**.
5. Política de pessoal **autônoma** de cada uma das OS, levando à multiplicidade de salários e benefícios, formas de contratação diversas com crescimento de contratos de pessoa jurídica em detrimento dos direitos propiciados pela CLT.

Princípios e Gestão – o zelo pelo direito social

As OS não se explicam pela aparente busca de eficiência da gerência dos serviços. Carregam estruturalmente uma série de disfunções e a negação de princípios da administração pública.

Desenvolve-se, com as OS, oportunidades privadas de trabalho-emprego, que procuram cooptar ideologicamente amplos setores das camadas médias, para um **discurso propagandístico da eficiência privada** que faz pouco do princípio da universalidade, **quebrando a primazia do direito social sobre o administrar.**

Esses questionamentos fazem lembrar de uma máxima na avaliação de políticas: "nada mais tolo do que fazer com a máxima eficiência aquilo que não deveria estar sendo feito"

(Aguilar, 1994).

Bibliografia

Aguilar MJ, Ander-Egg E. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

Barbosa C. Direito Administrativo. Administração Pública Parte 1. www.professorcarlosbarbosa.com.br

Belluzzo LGM. A Política da Globalização: os efeitos têm sido a decadência de regiões, mais desemprego e o aumento da desigualdade. Publicado na Folha de São Paulo em 10/09/1995. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/artigos/belluzzo/artigo11.htm>. Consultado em 26/6/2010.

Boaventura Souza Santos. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado – Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. [Internet], Disponível em: (http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF). Consultado em 26/6/2010.

Brasil Concursos. Cursos Preparatórios para concursos públicos www.brasilconcursos.com;

Brasil. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília, 1995

Hobsbawm E. Era dos Extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Levy E. Organizações sociais no Estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública, Madrid (ES), 2004

Meirelles HL. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2005.

Moraes A. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007.

Oliveira, F. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

Politize. Autarquias. Disponível em: <https://www.politize.com.br/autarquias-o-que-sao/>

Puccini PT. As unidades de assistência médica ambulatorial (AMA) do Município de São Paulo, Brasil: condições de funcionamento e repercussões sobre a atenção básica no Sistema Único de Saúde, 2006. Cad. Saúde

Rayol PAA. Fundações públicas e privadas. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59258/fundacoes-publicas-e-privadas>

São Paulo. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as Organizações Sociais na saúde. Relatório Final. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi/?idLegislatura=18&idComissao=1000000225>.

São Paulo. Governo do Estado. Mensagem nº118/2009 do Governador de Estado de São Paulo – 18 de setembro de 2009. [Internet]. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/blog/2009_Mensagens%20de%20Vetos.pdf. Consultado 26/6/2010.

São Paulo. Tribunal de contas do município de São Paulo. Relatório anual de fiscalização, 2011.

Fim

