

Eficiência ou ineficiência da organização social de saúde na gestão da atenção primária à saúde

Cintia de Andrade FONSECA⁽¹⁾Lúcia Dias da Silva GUERRA⁽¹⁾⁽¹⁾Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, SP, Brasil.

Resumo

Com o processo de globalização das economias e dos mercados, o Estado ampliou consideravelmente suas atribuições e, com a justificativa de se tornar mais eficiente na realização de suas atividades e da garantia dos direitos sociais, deflagrou, nos anos 1990, o movimento de redefinição de suas funções, conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Isto transformou a administração pública **burocrática** em **gerencial**, que tem sua base na descentralização, eficiência, flexibilidade, controle de resultado, avaliação de desempenho e maior proximidade com o cidadão. Além da redução da ação estatal, outro foco foi incrementar a função reguladora e promotora do Estado. A partir daí, os serviços sociais tornaram-se não exclusivos, podendo ser executáveis por entes privados ou públicos não estatais que, conforme lembra Di Pietro, se enquadram no Programa Nacional de Publicização e transformam as atuais autarquias e fundações públicas em Organizações Sociais (OS). Esse modelo de parceria nos serviços de saúde, está previsto na Constituição Federal de 1988 no seu artigo 199, que autoriza a participação da iniciativa privada na assistência à saúde e dispõe sobre a preferência pelas entidades filantrópicas. No âmbito federativo, tal estrutura foi regulamentada pela Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, contudo, um estudo publicado por Silva, Lima, Teixeira, demonstra que a implementação ocorreu principalmente no âmbito estadual e municipal, por meio de leis de qualificação de OS em 16 estados e 39 municípios, sendo a maior parte concentrada no Estado de São Paulo. Assim, as OS são definidas como entidades qualificadas a celebrarem contrato de gestão com o poder público obtendo assim dotação orçamentária, o Estado, por sua vez, deixa de ser o responsável direto na prestação dos serviços e passa a ser aquele que regula e provê as ferramentas necessárias para os que estão desempenhando a função. No contexto da saúde, a abordagem sobre a eficiência das OS torna-se importante dada a sua complexidade organizacional, à qual a gestão dos recursos públicos se dá através de uma lógica empresarial, menos burocrática, sem a necessidade de recorrer aos processos característicos da gestão pública, como licitações. Com isso, os gestores tomam decisões sobre o uso de recursos públicos e prestam contas ao Estado por meio de indicadores de desempenho. Segundo Sancho e Dain, “no setor saúde as várias concepções possíveis para se analisar a eficiência podem ser empregadas e dependem do enfoque a que se referem [...]”, neste

Recebido: 28 jan 2019**Aceito:** 10 fev 2019**Autor de****correspondência:**

cintia_fon@hotmail.com

Conflito de interesses:

Os autores declaram não haver nenhum interesse profissional ou pessoal que possa gerar conflito de interesses em relação a este manuscrito.



estudo trataremos da eficiência técnica com foco no cumprimento dos objetivos, das metas e padrões de desempenho a serem alcançados e do orçamento a ser destinado a uma unidade de saúde definidos no contrato de gestão. “A eficiência no tocante à avaliação em saúde corresponde a uma relação entre custos e resultados ou entre insumos consumidos e resultados, o que, em outras palavras, remete à perspectiva da eficiência técnica, a qual para alguns autores atrela a avaliação ao conceito de medida de desempenho”. Neste contexto, o estudo busca compreender as dinâmicas desse modelo de parceria, especificamente, na Atenção Primária à Saúde – APS, porta de entrada dos indivíduos, da família e da comunidade no Sistema Único de Saúde – SUS), caracterizando-se pela longitudinalidade, integralidade e coordenação da atenção dentro do sistema, que, a partir do século XX, através de normatizações e financiamento incentivados pelo Ministério da Saúde culminou na sua expansão, esse fato somado ao ambiente de restrição de gastos com pessoal, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, pode induzir o gestores a buscarem alternativas para expansão por meio de parceria com sociedade civil. Na atualidade, a qualificação de Organização Social de Saúde – OSS torna-se uma opção para expansão dos serviços de saúde da atenção primária, no entanto, a Secretaria Municipal de Saúde em conjunto com outras agências e órgão de fiscalização, devem atuar como agentes reguladores, garantindo a eficiência do serviço prestado à população, e, eventualmente, alterarem o rumo do processo de contratualização. Por fim, abordar a relação entre a parceria do poder público com as OSS motivou a pesquisa a fim de colaborar para avanços e sistematização do que as áreas de conhecimento relacionadas à pesquisa vêm produzindo nas últimas décadas, como referenciais de boas práticas. Além disso, abre-se a possibilidade de identificar lacunas existentes que requeiram maior aprofundamento. Este trabalho não abordará as vantagens, desvantagens ou inconstitucionalidade do modelo, porquanto o interesse principal, está voltado somente na busca por estudos que abordem eficiência na APS. Objetivo: revisar o tema sobre a eficiência ou ineficiência técnica da OSS na gestão da APS. Método: para isso, será realizada uma revisão integrativa da literatura sobre o tema “eficiência do modelo de APS gerida por OSS”. A busca sistematizada já foi realizada no portal regional da BVS na base de dados Lilacs, partindo-se da técnica de funil, combinando-se diversos descritores relacionados ao tema e utilizou-se das sintaxes necessárias para refinar a busca. Os descritores de busca foram definidos a partir dos Descritores em Ciência da Saúde – DeCS: atenção básica à saúde, eficiência, desempenho, organização social, serviços de terceiros. A sintaxe do estudo foi organizada de acordo com: população (atenção básica à saúde), fenômeno (eficiência ou ineficiência da gestão) e contexto estudado (serviços terceirizados ou OSS). Resultados: a seleção dos estudos foi feita observando-se os itens-chave da pergunta de pesquisa totalizando 48 estudos a partir da sintaxe final: (tw:(atenção primária de saúde OR atenção básica OR atenção básica à saúde OR atenção básica de saúde OR atenção primária OR atenção primária em saúde)) AND (tw:(eficiência OR desempenho)) AND

(tw:(serviços terceirizados *OR* organização social)). Foram identificados 40 estudos nacionais (brasileiros), oito internacionais, do total apenas 12 (25%) fazem alguma referência ao tema propostos e serão considerados na pesquisa. Considerações finais: a partir de uma análise preliminar, pôde-se concluir que é um tema pouco abordado pela literatura; os estudos nacionais abordaram temas como: acesso e qualidade na APS, terceiro setor e parcerias na saúde: OS na APS, relação entre público e privado na atenção primária; avaliação de desempenho APS, ensaio histórico-conceitual sobre a APS, efetividade na oferta e utilização em atenção básica à saúde para idosos.

Descritores: Atenção Primária à Saúde; Eficiência; Organização Social; Serviços terceirizados.