

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA

LETÍCIA BONA TRAVAGIN

**A regulação das Organizações Sociais de Saúde na gestão da atenção básica
na cidade de São Paulo**

São Paulo

2023

LETÍCIA BONA TRAVAGIN

**A regulação das Organizações Sociais de Saúde na gestão da atenção básica
na cidade de São Paulo**

Versão Revisada

Tese apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de concentração: Saúde Pública

Orientadora: Prof^a Dr^a Marília Cristina Prado Louvison

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FSP/USP: Maria do Carmo Alvarez - CRB-8/4359

Travagin, Letícia Bona

A regulação das Organizações Sociais de Saúde na gestão da atenção básica na cidade de São Paulo / Letícia Bona Travagin; orientadora Marília Cristina Prado Louvison. -- São Paulo, 2023.

175 p.

Tese (Doutorado) -- Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2023.

1. Regulação em saúde. 2. Organizações sociais. 3. Contratos de gestão. 4. Atenção primária à saúde. I. Louvison, Marília Cristina Prado, orient. II. Título.

RESUMO

TRAVAGIN, L.B. A regulação das Organizações Sociais de Saúde na gestão da atenção básica na cidade de São Paulo. 2023. Tese (Doutorado). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Esta pesquisa aborda a questão da regulação estatal, tema crucial na análise dos sistemas públicos, especialmente no Sistema Único de Saúde devido às complexas relações público-privadas. O foco do estudo está na regulação das Organizações Sociais de Saúde, entidades privadas contratadas pelo SUS para gerenciar a atenção básica em São Paulo. No Brasil, esse modelo de terceirização de serviços públicos para entidades privadas foi introduzido pela Reforma Gerencial do Estado de 1995, inspirada pela abordagem da Nova Gestão Pública. Nesse contexto, o Estado assumiria o papel de regulador, e não prestador de serviços. Como contraponto a essa abordagem, esta pesquisa baseia-se nas reflexões de Boaventura de Sousa Santos sobre a regulação social, que contribui para a desmistificação de tal Estado regulador, destacando a força regulatória do próprio mercado e enfatizando a necessidade de recuperar um papel ativo da sociedade civil nos processos decisórios relacionadas a questões sociais, como é a prestação de serviços públicos. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi qualitativa e envolveu a realização de entrevistas abertas combinadas com análise documental. Os entrevistados foram agrupados em três eixos distintos, que correspondiam às três categorias de análise fundamentais desta pesquisa: Estado (governo e administração pública); Setor privado (Organizações Sociais de Saúde); Sociedade (controle social e movimentos populares de saúde). Foram conduzidas quinze entrevistas ao todo, divididas igualmente em cinco entrevistas para cada uma das três categorias mencionadas. Os resultados da pesquisa revelam relações de poder desiguais nos processos de regulação da gestão da atenção básica por Organizações Sociais em São Paulo. Há um cenário atual de larga autonomia e influência política das Organizações Sociais, enquanto o governo municipal não exerce o poder regulatório suposto na abordagem do Estado regulador da Nova Gestão Pública. A regulação pública é predominantemente técnica, baseada em contratos de gestão com ênfase em indicadores de produção quantitativos, negligenciando indicadores qualitativos que poderiam refletir a qualidade dos serviços, e promovendo processos de trabalho rígidos e protocolares. Além disso, os conselhos e movimentos populares de saúde, embora ativos na discussão da terceirização, têm seu poder deliberativo subestimado, permanecendo afastados das instâncias formais de regulação. Por fim, esta tese destaca a urgência da implementação de estratégias críticas e abrangentes para a avaliação da atenção básica, compreendendo os processos de trabalho das Organizações Sociais de Saúde e seu impacto na saúde pública. Enfatiza-se a presença crucial do controle social em todas as etapas da terceirização, e, ademais, se ressalta a importância de o Estado brasileiro, em suas instâncias, avaliar criticamente os mecanismos de administração pública que podem deteriorar as condições de trabalho e a qualidade dos serviços de saúde. Isso se deve ao fato de que a forma neoliberal do Estado regulador não está alinhada com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, especialmente na atenção básica.

Palavras-chave: Regulação em saúde. Organizações sociais. Contratos de gestão. Atenção primária à saúde.

ABSTRACT

TRAVAGIN, L.B. The regulation of Social Health Organizations in the management of primary care in the city of São Paulo. 2023. Thesis (Doctorate). Faculty of Public Health, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

This research addresses the issue of state regulation, a crucial topic in the analysis of public systems, especially within the Unified Health System due to its complex public-private relationships. The focus is on the regulation of Social Health Organizations, private entities contracted by UHS to manage primary care in São Paulo. In Brazil, this model of outsourcing public services to private entities was introduced by the 1995 State Managerial Reform, inspired by the New Public Management approach. In this context, the state would assume the role of regulator, rather than a service provider. As a counterpoint to this approach, this research is grounded in the reflections of Boaventura de Sousa Santos on social regulation, which contributes to demystifying such a regulatory state, highlighting the regulatory power of the market itself, and emphasizing the need to reclaim an active role for civil society in decision-making processes related to social issues, such as the provision of public services. The methodology used in this research was qualitative and involved conducting open interviews combined with document analysis. The interviewees were categorized into three distinct axes corresponding to the three fundamental analysis categories of this research: State (government and public administration); Private sector (Social Health Organizations); Society (social control and popular health movements). Fifteen interviews were conducted in total, evenly divided into five interviews for each of the three mentioned categories. The research findings reveal unequal power relations in the regulation processes of primary care management by Social Health Organizations in São Paulo. There is currently a scenario of significant autonomy and political influence of Social Health Organizations, while the municipal government does not accomplish the expected regulatory power advocated by the New Public Management's approach. Public regulation is predominantly technical, based on management contracts with an emphasis on quantitative production indicators, neglecting qualitative indicators that could reflect service quality, and promoting rigid and protocol-driven work processes. Furthermore, health councils and popular health movements, despite being active in the outsourcing discussion, have their deliberative power underestimated, remaining distant from formal regulatory bodies. Finally, this thesis highlights the urgency of implementing comprehensive and critical strategies for assessing primary care, understanding the work processes of Social Health Organizations, and their impact on public health. It emphasizes the crucial presence of social control at all stages of outsourcing. Moreover, it underscores the importance for the Brazilian state, within its spheres, to critically assess public administration mechanisms that may deteriorate working conditions and healthcare service quality. This is due to the neoliberal form of the regulatory state not aligning with the principles and guidelines of the Unified Health System, particularly in primary care.

Keywords: Regulation in health. Social organizations. Management contracts. Primary health care.