

Propostas de correcção de constrangimentos regulatórios

Como Reduzir a Carga Burocrática para Aumentar a
Eficiência dos Serviços das IPSS

Abril 2014

Promotor:



Execução:



Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Introdução

Enquadramento e Objectivo

Este documento vem pôr em prática uma das recomendações do estudo “As IPSS num Contexto de Crise Económica” publicado em Maio 2012¹. Aí recomendava-se que fosse feito um levantamento dos constrangimentos regulatórios com que as IPSS se deparam, propondo igualmente medidas de mitigação ou eliminação de tais constrangimentos.

Assim, o objectivo deste documento é elencar e propor soluções para os principais constrangimentos regulatórios com que as IPSS se defrontam e que realisticamente podem ser reajustados no sentido de:

- Reduzir a carga burocrática desnecessária
- Reduzir os custos de funcionamento e/ou aumentar a eficiência dos serviços prestados pelas IPSS, sem pôr em causa padrões de qualidade, higiene e segurança adequados.

Metodologia

O levantamento dos constrangimentos regulatórios mais prementes com que as IPSS se deparam seguiu uma metodologia com 2 componentes:

- Levantamento dos exemplos de constrangimentos identificados nas entrevistas às IPSS, conduzidas no âmbito do estudo “As IPSS num Contexto de Crise Económica” publicado em Maio 2012²
- Validação e completamento dessa lista de constrangimentos regulatórios passíveis de correcção, através da condução de entrevistas longas a um conjunto adicional de 16 IPSS; à Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS); e à União das Misericórdias Portuguesas (UMP).

O guião seguido nas entrevistas longas encontra-se no Anexo I.

As 16 IPSS entrevistadas para este documento foram seleccionadas de modo a reunir as visões das várias tipologias de IPSS em termos de valências oferecidas e dimensão.

¹ “As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica” (2012) – Sousa, Sónia; et al.

² Op. Cit.

As entrevistas às IPSS foram conduzidas entre 8 e 31 de Julho de 2013. A entrevista à CNIS ocorreu em 11 de Fevereiro de 2014. Infelizmente, e apesar dos muitos esforços por parte da IPI Consulting Network, não foi possível realizar a entrevista à UMP em tempo útil à elaboração deste documento.

No Anexo II listam-se as entidades entrevistadas cujos contributos foram incorporados neste documento.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Resultados

Os resultados da recolha de informação efectuada foram agrupados em duas tipologias:

- Constrangimentos à actividade das IPSS
- Constrangimentos na relação das IPSS com organismos públicos.

A Tabela 1 sistematiza os constrangimentos identificados em cada uma destas duas tipologias, bem como a correspondente recomendação de melhoria.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tabela 1. Lista de constrangimentos regulatórios e burocráticos identificados pelas IPSS e recomendações de melhoria

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
Constrangimentos à actividade das IPSS		
<p>1. Exigências quanto ao número de recursos humanos por utente (nas várias competências profissionais) frequentemente desproporcionadas</p>	<p>1.1 Caso geral:</p> <p>Em muitas das valências sociais, as exigências quanto ao número de técnicos (auxiliares, educadores, psicólogos, ...) por utente, vai para além do necessário à prestação de um serviço de qualidade.</p> <p>1.2 Exemplo específico:</p> <p>Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP): Equipa técnica, para um referencial de 100 famílias, tem que ser composta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Um técnico de serviço social a 100 por cento ○ Um psicólogo a 100 por cento ○ Um educador social a 100 por cento. 	<p>a) Trabalhar com as IPSS no sentido de definir rácios de técnicos por utente realistas, tendo em conta a capacidade financeira das IPSS, sem pôr em causa as exigências mínimas de qualidade do serviço prestado.</p> <p>b) Permitir a flexibilidade de recrutamento conjunto de técnicos da mesma especialidade por diferentes IPSS.</p> <p>O objectivo é permitir que cada IPSS disponha dos técnicos afectos à valência social pelo tempo necessário e suficiente à prestação de um serviço de qualidade, sem ter técnicos subaproveitados.</p> <p>A título ilustrativo, admita-se o seguinte exemplo. A IPSS 1 tem 30 utentes CAFAP e a IPSS 2 tem 70 utentes CAFAP. Ambas IPSS operam numa área geográfica próxima. No regime de recrutamento conjunto, os técnicos necessários seriam recrutados conjuntamente pelas duas instituições, ficando afectos 30 por cento do tempo à IPSS 1 e 70 por cento do tempo à IPSS 2.</p> <p>c) Alterar a portaria 139/2013, de 2 de Abril, artº 23, ponto 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Redefinir os rácios de técnicos por 100 utentes, seguindo para tal o proposto em a) ○ Permitir flexibilidade de recrutamento conjunto, seguindo para tal o proposto em b).

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
<p>2. Disparidades salariais entre categorias profissionais geradoras de problemas na gestão de recursos humanos</p>	<p>2.1 A legislação aplicável contempla uma grande disparidade remuneratória entre os trabalhadores docentes e os restantes grupos profissionais.</p> <p>Exemplo prático:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Um educador de infância em serviço no pré-escolar, com mais de 26 anos de serviço, tem uma retribuição mensal, de acordo com a legislação em vigor, de €2.546,00, que sobe para €2.789,00 no caso de tal educador ser coordenador pedagógico ○ Um assistente social ou um psicólogo, com o mesmo número de anos de serviço, tem uma retribuição mensal, de acordo com a legislação em vigor, de €1.015,00, que será de €1.078,00 no caso de exercer funções de director técnico. 	<p>d) Trabalhar com as autoridades competentes, bem como com as organizações representantes das IPSS, no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Definir tabelas salariais tendo por base as funções exercidas e as responsabilidades efectivas dos recursos humanos, e não tanto a formação académica de base dos mesmos.
<p>3. Regras de vistorias/inspecções das IPSS dispersas por várias entidades e desarticuladas</p>	<p>3.1 As IPSS são vistoriadas por várias entidades distintas, nomeadamente Serviço Nacional de Bombeiros; Segurança Social; Centro de Saúde, Higiene e Salubridade, entre outros.</p> <p>Em geral, cada uma destas entidades segue procedimentos de verificação distintos, o que frequentemente resulta em avaliações não consensuais entre entidades e muitas vezes contraditórias</p>	<p>e) Rever a legislação aplicável à fiscalização das IPSS (p.e., Decreto-Lei nº 99/2011, de 28 de Setembro) no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Criar uniformidade de critérios de vistoria/inspecções entre entidades públicas ○ Eliminar fiscalizações redundantes.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
<p>4. Critérios de exigências de funcionamento desajustados e, nalguns casos, desproporcionados</p>	<p>4.1 Caso geral:</p> <p>A legislação actualmente em vigor que regula o regime de licenciamento e de fiscalização da prestação de serviços de apoio social (nomeadamente o Decreto-Lei nº 99/2011, de 28 de Setembro) ainda não deu origem a diplomas regulamentares para cada uma das respostas sociais.</p> <p>Na ausência de regulamentos específicos, ao abrigo desta lei, os serviços da Segurança Social consideram serem aplicáveis às IPSS os diplomas regulamentares outorgados no âmbito do antigo Decreto-Lei nº 133-A/97, que regulava exclusivamente o funcionamento das entidades sociais com fins lucrativos. Tais regulamentos estão, em muitos casos, desajustados da realidade das IPSS.</p> <p>4.2 Exemplo específico:</p> <p>As regras de implementação do sistema <i>Hazard Analysis and Critical Control Point</i> (HACCP) impõem às IPSS exigências de funcionamento das cozinhas, por exemplo, comparáveis aos exigidos à hotelaria.</p>	<p>f) Ter em consideração a especificidade das IPSS, sobretudo a sua natureza sem fins lucrativos, no momento da regulamentação do Decreto-Lei nº 99/2011, de 28 de Setembro no que respeita às regras de licenciamento e fiscalização das IPSS.</p> <p>g) Assegurar que as regulamentações aplicáveis às IPSS no âmbito da qualidade, a definir em f), são suficientes para garantir padrões de qualidade apropriados mas também proporcionais à natureza e especificidade destas instituições.</p>

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
<p>5. Manuais de qualidade das respostas sociais desajustados da realidade das IPSS</p>	<p>5.1 Os manuais de qualidade das respostas sociais, elaborados pela Segurança Social, sem o adequado envolvimento das IPSS, constituem um corpo de normas e instruções pesado, redundante e burocrático, traduzido num sem número de fichas e relatórios por utente.</p> <p>Em média, cada IPSS tem que preencher cerca de 40 a 50 páginas de documentação por utente (entre planos individuais, avaliação de diagnóstico semestral, entre outros). Tal carga burocrática acresce aos custos das IPSS e retira tempo às actividades relacionadas com o atendimento dos utentes.</p>	<p>h) A Segurança Social deve trabalhar em conjunto com as IPSS e outras organizações sociais relevantes, no sentido de definir manuais de qualidade por resposta social que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Levem em consideração o conhecimento do terreno e a realidade prática do atendimento nas várias respostas sociais ○ Priorizem a substância do atendimento do utente às formalidades externas ○ Evitem redundâncias e sejam parcimoniosos na carga burocrática exigida, seguindo o princípio básico de “não recolher informação que não se sabe se e como vai ser utilizada”.
<p>6. Centros de Actividades Ocupacionais (CAO) sem legislação adequada</p>	<p>6.1 Legislação muito antiga, obsoleta e com várias lacunas.</p> <p>A legislação actualmente aplicável aos CAO inclui, nomeadamente, a seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Portaria n.º 432/2006, de 3 de Maio Regulamenta as actividades desenvolvidas nos CAO ○ Decreto-Lei n.º 18/89, de 11 de Janeiro Define modalidades de apoio a pessoas com deficiência grave e dependentes ○ Despacho n.º 52/SESS/90, de 16 de Julho Aprova as normas que regulam a implantação, criação e funcionamento dos serviços e equipamentos que desenvolvem actividades ocupacionais a deficientes 	<p>i) Trabalhar com as IPSS e outras organizações sociais relevantes, na revisão da legislação aplicável aos CAO no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Identificar as lacunas existentes na legislação actualmente em vigor ○ Identificar as limitações da legislação em vigor ○ Definir novas regras que resolvam/mitiguem as lacunas e limitações identificadas e, ao mesmo tempo, sejam simples e fáceis de por em prática pelas IPSS e outras organizações sociais relevantes.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
<p>7. Licenciamento, de algumas actividades exercidas pelas IPSS, moroso e desnecessariamente burocrático</p>	<p>7.1 Serviço de Apoio Domiciliário: Embora o serviço seja prestado no domicílio, o processo de licenciamento exige a afectação de um espaço físico a esta actividade.</p> <p>7.2 Alteração dos estatutos das IPSS: São necessários cerca de 4 a 5 anos para obter a alteração de estatutos de modo a que uma IPSS possa exercer uma actividade secundária, como por exemplo, um colégio particular.</p> <p>7.3 Centros de Recursos para a Inclusão: No momento da candidatura para acreditação, a IPSS tem que já ter incorrido no custo de contratar os terapeutas especialistas - antes de saber se vai obter a acreditação e respectivo apoio financeiro (a acreditação é dada por 4 anos).</p>	<p>j) Redefinir regras de licenciamento que cumpram os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sejam ágeis, isto é, sejam fáceis de adoptar pelas IPSS e fáceis de verificar por parte dos organismos públicos competentes ○ Tenham prazos de conclusão previamente estabelecidos e realistas ○ Evitem burocracias desnecessárias.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
<p>8. Valores da comparticipação financeira, pagos pela Segurança Social, aquém dos custos reais, em algumas respostas sociais</p>	<p>8.1 Os valores da comparticipação financeira pagos pela Segurança Social às IPSS, por via dos acordos de cooperação, são, em algumas respostas sociais, muito inferiores aos custos reais de tais respostas. Tal é particularmente premente nas respostas sociais seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Estruturas residenciais para idosos (ERPI) ○ Centros de dia ○ Ocupação de tempos livres (ATL) ○ Creches <p>Um dos principais factores de encarecimento de algumas respostas sociais, como é o caso das creches, ATLs ou centros de dia, são os elevados rácios de recursos humanos por utente, impostos pela legislação aplicável (ver constrangimento 1.)</p> <p>Uma consequência indesejada deste problema é que, de modo a garantir a sustentabilidade financeira, por vezes as IPSS são levadas a sacrificar o princípio do acolhimento prioritário das pessoas mais carenciadas em favor da capacidade de pagar o preço real do serviço demonstrada pelo utente e seus familiares.</p>	<p>k) Trabalhar com as IPSS no sentido de definir valores de comparticipação que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sejam realistas, tendo em conta o real custo do serviço ao utente ○ Tenham por base valores de referência considerados exemplos de boas práticas entre IPSS ○ Levem em linha de conta eventuais reduções de custos decorrentes das recomendações sugeridas neste documento com impacte directo na redução de custos, nomeadamente recomendações a), b) e c) ○ Tomem em consideração especificidades sociodemográficas da área geográfica em que a IPSS opera, de modo a não excluir os utentes mais carenciados.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Tipo de constrangimento	Descrição do constrangimento	Recomendação de melhoria
Constrangimentos na relação das IPSS com os organismos públicos		
<p>9. Agilidade no ajustamento em baixa das participações sem paralelo quando do ajustamento em alta</p>	<p>9.1 A celeridade no ajustamento dos valores das participações pagas pela Segurança Social decorrentes da alteração do número de utentes em acordos de cooperação é:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quase imediata, quando se trata de diminuir a participação paga às IPSS decorrente da redução do número de utentes ○ Demora anos, quando se trata de aumentar as participações pagas devido ao aumento do número de utentes. 	<p>l) Estabelecer prazos para o ajustamento do valor das participações pagas pela Segurança Social que respeitem os seguintes princípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sejam definidos segundo critérios objectivos, p.e., tempo de processamento necessário ○ Sejam equitativos, isto é, por exemplo, os ajustamentos em baixa devem ser tão céleres quanto os ajustamentos em alta, tudo o resto constante ○ Sejam previsíveis, isto é, os prazos (máximos) devem ser do conhecimento geral de modo a que todas as IPSS possam incorporá-los no seu planeamento financeiro ○ Sejam razoáveis de modo a evitar situações de estrangulamento financeiro das IPSS
<p>10. Descoordenação no interior dos organismos públicos e entre organismos públicos, afectando negativamente a actividade das IPSS</p>	<p>10.1 Existe alguma falta de coordenação entre o nível distrital e o nível central do Instituto de Segurança Social (ISS)</p> <p>Em particular, as equipas de acompanhamento técnico das IPSS, na dependência dos centros distritais do ISS, nem sempre estão em sintonia com as equipas de fiscalização, as quais estão sob a alçada dos serviços centrais do ISS.</p> <p>10.2 Existe algum desconhecimento das disposições legais relevantes e dos limites de actuação no que concerne à relação entre as IPSS e os diversos serviços do Estado.</p>	<p>m) Assegurar que os vários serviços públicos que lidam directamente com as IPSS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Estão articulados entre si, de modo a evitar que ocorram instruções/recomendações contraditórias ○ Conhecem a legislação aplicável ○ Conhecem os limites das actuações respectivas, de modo a evitar que estes serviços tomem posições que ultrapassam o limite das suas competências e criem com isso atrasos e trabalho adicional.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Considerações finais

A Tabela 1 sistematiza os constrangimentos regulatórios, com que as IPSS se confrontam, que foram identificados no âmbito deste projecto. Esta lista não é de todo exhaustiva, mas constitui, no entender da equipa do projecto, um bom ponto de partida para que sejam postas em prática políticas públicas que reduzam a carga burocrática e aumentem a eficiência com que as IPSS prestam serviços sociais aos seus utentes.

A Tabela 1 oferece também recomendações práticas para mitigar ou eliminar tais constrangimentos regulatórios. Também aqui, as recomendações apresentadas não são as únicas possíveis para solucionar os constrangimentos correspondentes. Acresce que existem, certamente, constrangimentos aqui não identificados e que exigirão soluções distintas das recomendadas.

No entanto, parece-nos fundamental que a escolha de soluções alternativas às aqui recomendadas, direccionadas aos constrangimentos identificados, ou a outros constrangimentos, devem ser desenhadas de acordo com os princípios básicos que esta equipa seguiu na definição das soluções propostas, e que são:

- Assegurar um enquadramento legal e regulatório estável, previsível, coerente e razoável.
- As normas e padrões de qualidade, higiene e segurança devem ser estáveis no tempo.
- As normas e padrões têm que ser definidos dentro da razoabilidade imposta pelas reais capacidades económicas da sociedade portuguesa em geral e das IPSS em particular.

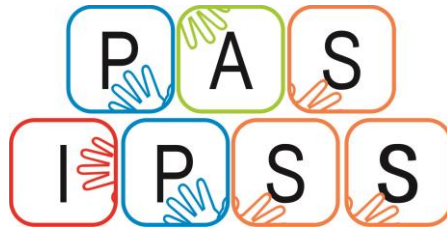
Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Anexo I

Guião de Entrevista



PROGRAMA DE ACÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE DAS IPSS

Programa PO10 - Propostas de correcção de constrangimentos regulatórios

Objectivo: elaborar uma lista de constrangimentos regulatórios à actividade das IPSS que realisticamente podem e devem ser reajustados no sentido de:

- Reduzir a carga burocrática desnecessária;
- Reduzir custos de funcionamento e/ou aumentar a eficiência dos serviços prestados pelas IPSS, sem pôr em causa padrões de qualidade e de segurança realistas.

Guião de entrevista

1. Identificação

1.1. Pessoa entrevistada: _____

1.2. Entidade e função: _____

1.3 Contactos (telefone e email): _____

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

2. Caracterização dos constrangimentos regulatórios à actividade das IPSS

- 2.1. Quais são os principais constrangimentos legais e regulatórios (leis, regras de funcionamento, exigências burocráticas, etc.) que se colocam hoje à actividade das IPSS nas suas várias valências (Lar de Idosos, Centro de Dia, Creche, SAD, CAO, etc.)?
- 2.2. Quais os principais constrangimentos que as IPSS sentem na relação com os órgãos de tutela, nomeadamente a Segurança Social?
- 2.3. A rentabilização do património e a procura de uma maior autonomia financeira das IPSS justificarão o investimento em “actividades lucrativas”? A limitação ao exercício de “actividades lucrativas” não será um constrangimento real para as IPSS que o quiserem fazer? Em que sentido?
- 2.4. Em que medida é que a não aprovação de uma definição de “Empresa Social” na Lei de Bases da Economia Social é um constrangimento para algumas IPSS, designadamente as referidas na questão anterior?
- 2.5. De que forma é que a nova Lei de Bases da Economia Social, aprovada em 2013, veio facilitar a actividade das IPSS?
- 2.6. Quais são os principais estrangulamentos jurídicos e legais que se colocam hoje à economia social em Portugal?
- 2.7. Considera que alguns dos constrangimentos referidos pelas IPSS seriam ultrapassados ou minorados se elas tivessem mais apoio jurídico na sua actividade? Em que moldes?

3. Propostas de correcção dos constrangimentos legais e regulatórios

- 3.1. De que forma é que os constrangimentos regulatórios à actividade das IPSS podem ser ultrapassados?
- 3.2. Enuncie, por favor, duas ou três sugestões de como um ou alguns dos constrangimentos legais e regulatórios à actividade das IPSS identificados na questão 2.1 podem ser ultrapassados.

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir

Anexo II

Lista das entidades entrevistadas

Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS)

IPSS entrevistadas (listadas alfabeticamente):

ARCIL – Associação para a Recuperação, Cidadãos Inadaptados da Lousã

Associação de Melhoramentos de Eixo

Associação de Paralisia Cerebral de Lisboa

Associação do Porto de Paralisia Cerebral

Associação Social e Cultural Paradense

Associação Social, Cultural, Recreativa e Desportiva de Parada do Pinhão

Bela Vista – Centro de Educação Integrada

Cáritas Paroquial de Coruche

CASTIIS - Centro de Assistência Social à Terceira Idade e Infância de Sanguêdo

Centro de Bem-Estar Social de Glória do Ribatejo

Centro de Infância Arte e Qualidade

Centro Paroquial de Seia

Centro Social e Cultural de São Pedro de Bairro

Centro Social Padres Redentoristas

Centro Social Paroquial Vera Cruz

Os Pioneiros – Associação de Pais de Mourisca do Vouga

Projecto co-financiado pelo POAT / FSE



POAT FSE: Gerir, Conhecer e Intervir