

“A EBSERH como nova opção para os Hospitais Universitários”

Érica Maria de Azevedo Silveira Afonso

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof^ª Marinina Gruska Benevides

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Resumo

O objetivo desse estudo foi compreender os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “desterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC como parte das políticas de saúde, o qual tem na ruptura de contratos com uma organização do terceiro setor (SAMEAC) e na criação da estatal EBSEH sua expressão máxima. Partindo da descrição das relações trabalhistas e administrativas segundo contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC, são analisados os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais e consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. Para atingir os objetivos propostos, realizei pesquisa documental junto aos arquivos da SAMEAC e EBSEH. Diante dos dados colhidos, discuto a relação problemática do ponto de vista legal e administrativo que a SAMEAC manteve com a UFC, mormente marcada pela precarização de vínculos trabalhistas e pela ilegalidade do contrato de prestação de serviços e de gestão de processos e recursos, e situo o novo formato de gestão dos hospitais universitários federais, como uma “desterceirização” dos serviços de saúde pública mediante a criação da estatal EBSEH que continua a vivenciar as mesmas dificuldades da saúde pública em nosso País.

Palavra-chave terceirização; reestruturação organizacional; políticas públicas de saúde; trabalho.

Abstract

The objective of this study was to understand the challenges imposed by outsourcing as part of public employment policies and by “de-outsourcing” through the organizational restructuring process of UFC university hospitals as part of health policies, which has the rupture of contracts with a third sector organization (SAMEAC) and in the creation of the state company EBSEH its maximum expression. Based on the description of labor and administrative relations according to service provision contracts maintained by UFC university hospitals with SAMEAC, the impacts of changing labor and administrative relations in the context of breaking contractual ties and the consequent hiring of Empresa Brasileira de Serviços are analyzed. Hospitals - EBSEH. To achieve the proposed objectives, I carried out documentary research with the archives of SAMEAC and EBSEH. In view of the data collected, I discuss the problematic relationship from the legal and administrative

point of view that SAMEAC maintained with the UFC, mainly marked by the precariousness of labor bonds and the illegality of the contract for the provision of services and management of processes and resources, and the new management format for federal university hospitals, as a “de-outsourcing” of public health services through the creation of the state-owned EBSEH, which continues to experience the same public health difficulties in our country.

Key-word outsourcing; organizational restructuring; public health policies; job.

Introdução

Este estudo se inclui no campo das políticas públicas de geração de emprego e de sua interface com as políticas públicas de saúde. Parto do estudo da chegada de uma estatal, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, que passou a fazer a gestão dos hospitais universitários da UFC e a saída do Instituto Compartilha/SAMEAC, entidade filantrópica, que teve contrato de gestão com os Hospitais Universitários – Hospital Universitário Walter Cantídio e Maternidade Escola Assis Chateaubriand da Universidade Federal do Ceará – UFC durante 49 anos, de 1965 a 2014.

A SAMEAC era uma entre as muitas empresas que gerenciavam hospitais universitários federais no Brasil, até 2011, quando foi criada a estatal EBSEH para pôr fim aos contratos considerados irregulares que as universidades federais mantinham com as entidades filantrópicas e fundações de apoio. Quando a EBSEH foi institucionalizada e implementada na realidade dos hospitais universitários federais em todo o País, houve caloroso debate no meio acadêmico e nas entidades sindicais da saúde brasileiras sobre as consequências sociais do trabalho precarizado pela terceirização e sobre a saúde financeira dos hospitais universitários, pressionados a regularizar a situação entendida como ilegal pelos órgãos federais de fiscalização.

A missão do presente estudo foi a de compreender os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “deterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC como parte das políticas de saúde, o qual tem na ruptura de contratos com uma organização do terceiro setor (SAMEAC) e na criação da estatal EBSEH sua expressão máxima. Assim, busquei descrever as relações trabalhistas e administrativas segundo os contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC e analisar os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais e da consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH.

Para atingir os objetivos propostos, realizei pesquisa documental junto aos arquivos da SAMEAC, nos quais obtive dados sobre o histórico dessa organização, os profissionais a ela vinculados, os serviços que prestava aos hospitais da UFC e os problemas relativos à ruptura do contrato de serviços. Entre os documentos pesquisados estão: o contrato de serviços entre a UFC e a Maternidade Escola Assis Chateaubriand, os Relatórios de Gestão de 2013 a 2015, e os acórdãos do Tribunal de Contas da União nº 1543/13, nº 436/2016 e nº 539/2014. Os documentos foram submetidos a análise temática, objetivando a descrição em profundidade das relações trabalhistas e administrativas mantidas entre as instituições em comento.

Para colher os dados acerca da EBSEH, também, realizei pesquisa documental, a qual envolveu a análise da Medida Provisória 520/2010, primeira tentativa de criação da EBSEH; o Projeto de Lei 1.749/2011, segunda e exitosa tentativa de criação da empresa;

os Relatórios de Gestão da Maternidade Escola Assis Chateaubriand; a Cartilha de Perguntas e Respostas da EBSEH, entre outros documentos.

Campo de estudo

A SAMEAC é uma instituição privada, sem fins lucrativos que surgiu no final da década de 50, mediante uma campanha popular para a construção da primeira maternidade popular de Fortaleza – CE. Os contratos entre a UFC e a SAMEAC previa o fornecimento de profissionais, incluindo profissionais que exerciam atividades fim, como médicos e enfermeiros, e a gestão dessas pessoas e dos recursos provenientes do Governo Federal e repassados pela Universidade para que a SAMEAC fizesse sua distribuição e controle de despesas e receitas. Na época, não existia legislação pertinente sobre tal forma de relação. Suas vicissitudes e dificuldades somente viriam aparecer ao longo dos anos.

Com a Constituição Federal em 1988, uma situação problemática se colocou na relação entre as duas instituições, mormente marcada por vínculos trabalhistas precários e a ilegalidade, isso porque os celetistas da SAMEAC ocupavam postos que por direito deveriam ser destinados a servidores públicos.

No último contrato da SAMEAC com a Maternidade Escola Assis Chateaubriand / UFC, assinado em 10 de janeiro de 2014, constava como objeto do contrato a prestação pela contratada de serviços de apoio complementar à manutenção e custeio da Maternidade, no que se refere à prestação de serviços assistenciais e das ações básicas da saúde da população carente admitida para atendimento.

Sendo entidade filantrópica, a condição da SAMEAC como gestora de atividades fim em órgão público, ao longo de 49 anos, deixou nítida uma série de contradições entre o que se efetivava na realidade dos hospitais universitários da UFC e o que estabelecido por lei. Isso engendrou diversos questionamentos sobre a impossibilidade legal de manutenção da relação. Em 2012, a Universidade Federal do Ceará assinou contrato com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH para fazer a gestão dos seus hospitais, pondo fim à relação com a SAMEAC.

No dia 31 de dezembro de 2010, último dia do mandato do então presidente Lula, foi assinada a Medida Provisória 520/2010, primeiro ato para sancionar a criação da EBSEH, que não foi aprovada depois de intensa mobilização universitária, mas logo depois se transformou no Projeto de Lei 1.749/2011 do então relator Deputado Danilo Fortes (PMDB-CE). Ao longo do ano de 2011, transitou na Câmara e no Senado o projeto de criação da EBSEH, até que a Lei 12.550/11 fosse sancionada pela então Presidente Dilma Rousseff.

A EBSEH é uma empresa pública de direito privado, que atua nas três instâncias do governo diretamente no Sistema Único de Saúde - SUS, com capital integral da união, criada com a previsão de ser a quarta maior estatal do país. Vale ressaltar, segundo Andreazzi (2012), que a lei de criação da EBSEH:

É promulgada dez dias após o término da XIV Conferência Nacional de Saúde, órgão máximo de deliberação das políticas de saúde do País, quando se decidiu, por ampla maioria de votos, a não concordância com todas as formas de terceirização da gestão de serviços de saúde do Estado para empresas, fundações privadas e organizações sociais, inclusive a própria EBSEH. (ANDREAZZI, 2012, p. 214).

Muito se questionou sobre o fato da nova empresa EBSEERH contratada pela UFC, para fazer a gestão e suprir todas as atividades fim, tirando a antiga entidade filantrópica deste papel, ser parte de um processo de desterceirização no serviço público. Muitos disseram ser um meio de revestir com uma nova roupagem a terceirização. Ao meu ver, mais que um novo formato de gestão, na parceria entre duas instituições, UFC e EBSEERH, há questões legais que afastam a hipótese de terceirização de atividades fim no serviço público. A EBSEERH é uma empresa do Governo Federal e não se pode cogitar que este terceirizaria para ele mesmo a realização de um serviço. A UFC repassou a gestão dos hospitais para outro órgão federal, a EBSEERH e os servidores públicos da universidade que estavam lotados nos hospitais foram cedidos para este fim, assim como os imóveis e mobiliários e equipamentos dos hospitais, e os recursos financeiros repassados diretamente do Governo Federal para a EBSEERH. Com isso, fica claro que houve uma mudança na administração de uma fundação federal de ensino para uma empresa pública de direito privado. Não houve uma nova terceirização ou situação análoga à terceirização. Podemos falar, sim, pois, quando muito, o que ocorreu foi um processo de “desterceirização” em relação a terceirização anterior mantida com a SAMEAC.

Contemplar as relações da SAMEAC, EBSEERH e UFC, à luz dos processos de terceirização, portanto, demanda a abordagem do papel que as organizações do terceiro setor cumprem na conjuntura do serviço público no Brasil. A participação das empresas do terceiro setor no fornecimento de trabalhadores terceirizados para os diversos órgãos da administração pública direta e indireta, foi garantido pela Lei 9.790/1999.

Tanto na contratação de empresas privadas quanto na de uma estatal para fazer a gestão daquilo que constitui o interesse público primário, no caso a saúde, é possível ver o que Benevides (2009) entende como o “jeitinho” que caracteriza as relações do Estado como pessoa jurídica encarregada do interesse público. Isso porque é frequente observar, segundo a autora, a confusão entre o que constitui o interesse público privado, o bem comum, com o interesse público secundário do Estado, o da administração pública.

Segundo Andreazzi (2012), a EBSEERH trouxe desafios para os analistas de políticas públicas e aqueles que vão decidir estabelecer ou não contratos de gestão com ela. A compreensão do contexto em que emergiu a empresa, a que e a quem serve e que perspectivas aponta é fundamental para que se entenda o que a EBSEERH representa em termos de descentralização e privatização do serviço público, bem como do papel do Estado como regulador e financiador dos serviços de saúde.

Por isso, a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEERH uma estatal para administrar uma instituição pública federal não pode ser enquadrada na perspectiva da terceirização, embora se possa afirmar que ela foi a alternativa encontrada pelo Governo para ter uma gestão mais eficiente, como a preconizada pelos defensores das ideias de terceirização. A luz dos aspectos jurídicos a parceria entre a UFC e a EBSEERH é julgada como correta, legal. Uma empresa estatal é uma empresa pública, do Estado, criada em função do interesse público.

Uma estatal regida pelo direito privado adquire certa independência para seguir suas estratégias nos moldes que o direito público exige de uma empresa pública. Logo, parece ser possível dizer que este caso não será também um caso de terceirização da gestão pública? O que torna esta parceria diferenciada de uma terceirização é o fato de a EBSEERH não somente é contratada pela UFC para realizar a administração de seus hospitais, mais ainda, os hospitais da UFC passaram a ser cedidos para a EBSEERH juntamente com seu pessoal e estrutura.

Como lembra Medici (2001), é possível ver que a criação da EBSEERH está interligada com a Reforma do Estado iniciada na década de 70, de modo a gerar maior atuação do Estado nos países em desenvolvimento para suprir demandas da população, principalmente na saúde através da parceria público e privado. Esta intervenção ocorre através de um Estado integrado ao mercado de financiamento privado. O risco de se perder a gratuidade nos serviços públicos é latente em nosso país hoje, devido a esta estratégia do Estado em ter parceria com o privado para gerar recursos financeiros.

Rezende (2008) categoriza os dois momentos de gestão do Estado através de duas gerações: uma primeira geração de modos operante do Estado que criou uma tendência para a descentralização e privatização de serviços públicos e uma segunda geração, na qual o Estado possui um papel regulador e financiador.

Foi no bojo dessas formas de gestão estatal que a criação da EBSEERH foi concebida, conforme estava descrita na Medida Provisória 520 e no Projeto de Lei 1.749/2011. Estes documentos têm em comum é a responsabilização maior de agentes públicos e privados sobre as políticas públicas, num viés mais modernista, a ideia de governança emerge em fazer agentes múltiplos se conduzirem a uma direção determinada.

Silva (1998) expõe que o Estado já buscou outras parcerias entre público e privado, mas ainda não temos experiências exitosas fruto dessa parceria. Para Andreatzi (2012) o financiamento da EBSEERH ocorre pela União, MEC e convênios com o SUS, acrescido da incorporação de qualquer espécie de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro como a venda de cursos e aluguel de instalações, aplicações financeiras e dividendos, a EBSEERH poderá ser sócia de empresas lucrativas, como laboratórios farmacêuticos.

Vale, ainda, ressaltar a importância e vinculação entre os hospitais universitários e o SUS, esta relação entre eles está lavrada no artigo 45 da Lei Orgânica da Saúde (LOS):

Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (BRASIL, 1990, p. 2 [web]).

Em 2005 representavam 2,55% da rede hospitalar brasileira, 10,3% dos leitos do SUS, 25,6% dos leitos de UTI, 50% das cirurgias cardíacas e neurológicas, e 70% dos transplantes (LOPEZ, 2005).

A EBSEERH foi criada para realizar uma gestão eficiente dos hospitais universitários que são responsáveis pelo mote do ensino, pesquisa e atendimento de média e alta complexidade no SUS. Acredita-se, assim, que a melhor gestão destes equipamentos de saúde possibilitará melhor assistência à saúde da população.

Conforme discorre Toro (2005) os hospitais universitários possuem um papel crucial na assistência média e alta complexidade desenvolvida pelo SUS para população. Os HUFs são “palco” principal para o ensino dos estudantes universitários federais, formação de profissionais e pesquisa do SUS.

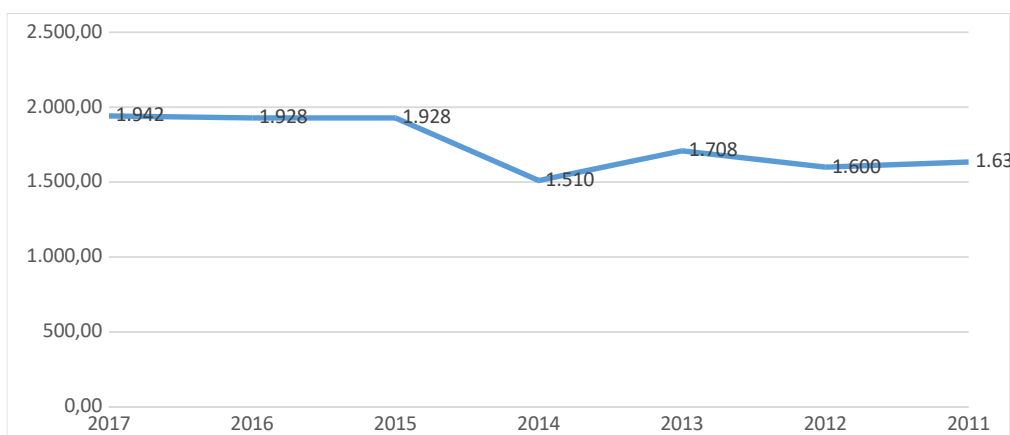
Segundo Toro (2005) os hospitais universitários são responsáveis por grande parte do ensino das equipes de saúde e pelos tratamentos mais sofisticados do SUS. Esta missão é enfrentada por muitas dificuldades diante das relações com a academia, o desafio de cumprir um atendimento personalizado, o financiamento do SUS e a gestão interna. Então,

atualmente a EBSEERH possui o desafio de lidar com estas variáveis para cumprir sua missão de promover o ensino, pesquisa e o atendimento na saúde de forma eficiente e transparente através de uma gestão efetiva.

Indicadores de gestão da EBSEERH na MEAC

O impacto da transição da SAMEAC para EBSEERH pode ser constatada pelos indicadores de gestão apresentados no site da MEAC / EBSEERH. Analisamos estes dados e chegamos aos seguintes resultados no período de 2011 a 2017, considerando a média de produtividade por mês:

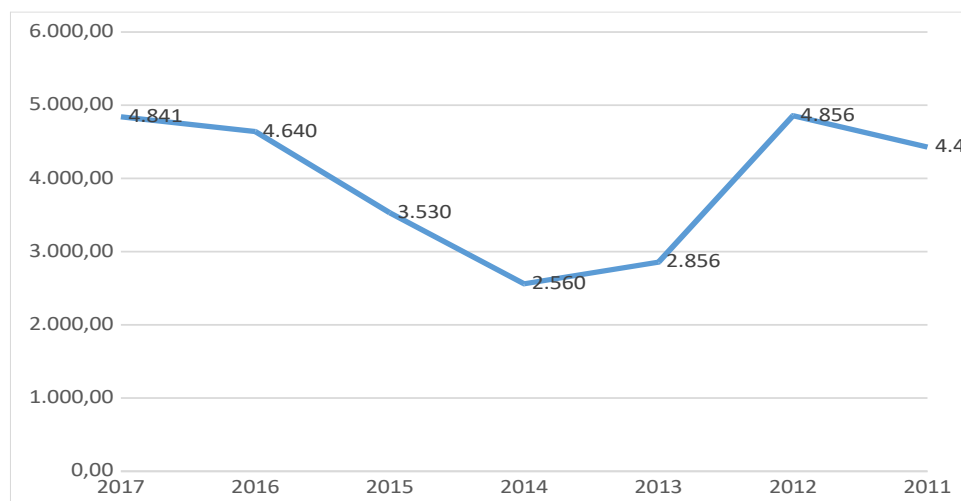
Figura 1 – Número médio de Serviço de Emergência - pronto atendimento obstétrico MEAC:



Fonte: elaboradora pela autora.

Pelo gráfico acima é possível ver que no serviço de emergência da MEAC foi verificado aumento no número de atendimentos do período de 2011 a 2016 de 15,85%. Vale ressaltar que o pessoal da EBSEERH chegou em 2014 a MEAC, e ao longo dos anos de 2014 a 2017 foi verificado que o número de colaboradores dobrou. Antes do concurso a SAMEAC tinha em torno de 900 colaboradores nos hospitais e o concurso teve 1900 vagas abertas.

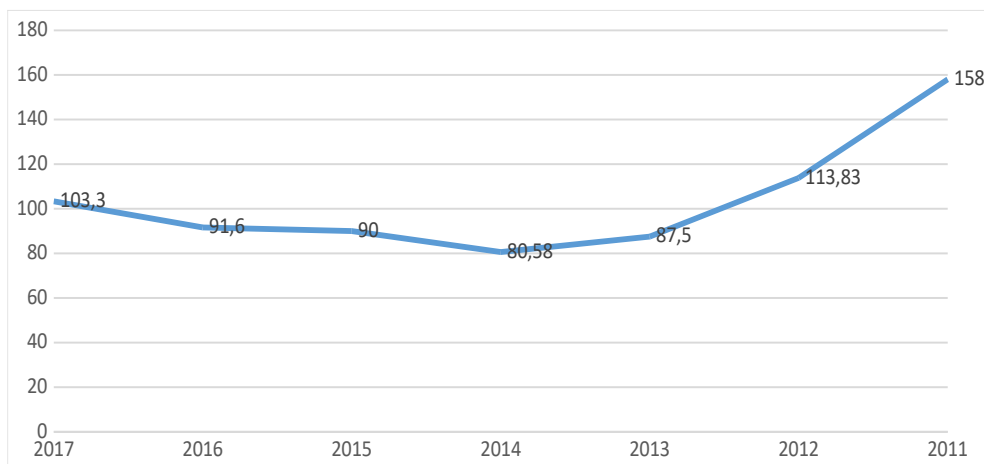
Figura 2 – Número médio de Consultas médicas por especialidades - ambulatórios - MEAC:



Fonte: elaboradora pela autora.

Constata-se, segundo o gráfico acima que o número de consultas médicas da MEAC aumentou no período de 2011 a 2016 de 8,55%.

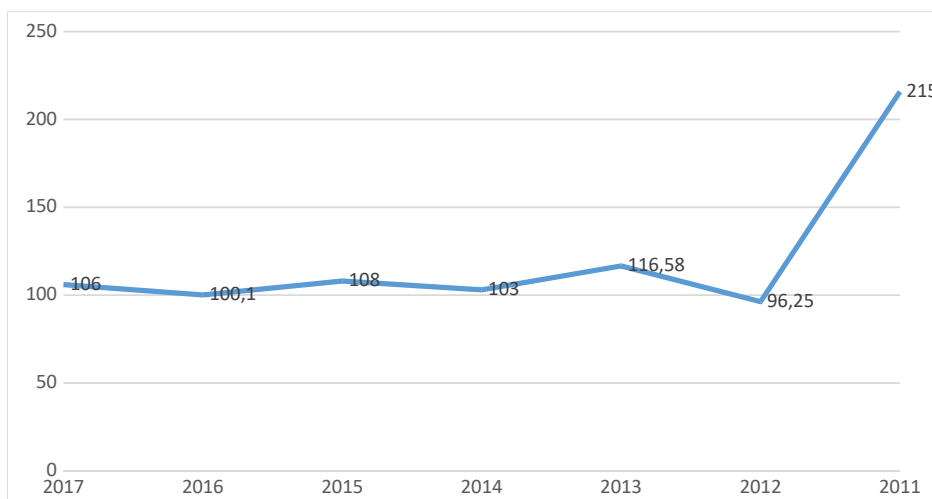
Figura 3 – Número médio de Cirurgias Obstétricas na MEAC:



Fonte: elaboradora pela autora.

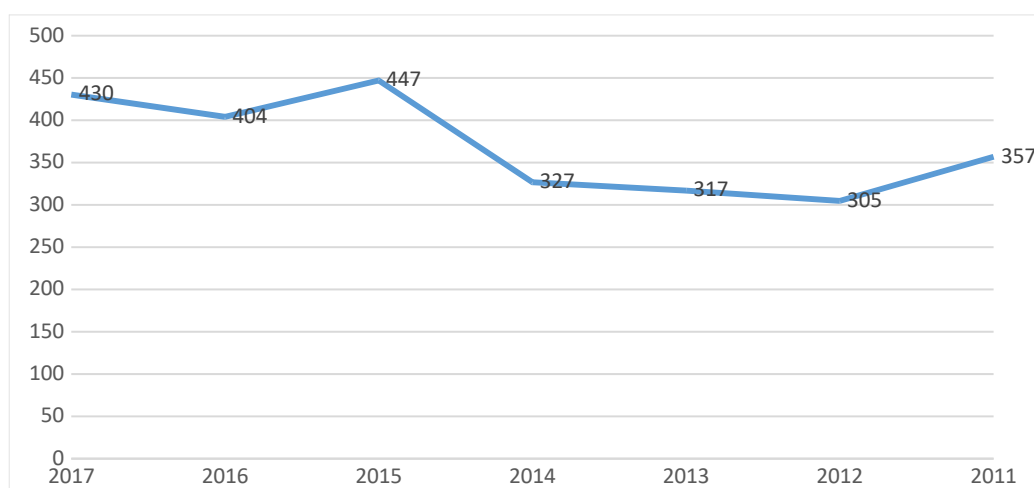
O gráfico acima demonstra o número médio por mês em cada ano de Cirurgias Obstétricas na MEAC. Assim, conclui-se que as cirurgias obstétricas tiveram uma diminuição de 52,95%.

Figura 4 – Número médio de Cirurgias Ginecológicas na MEAC:



Fonte: elaboradora pela autora.

Este gráfico acima demonstra o número médio por mês em cada ano de Cirurgias Ginecológicas na Meac. Nas cirurgias ginecológicas também apresentaram diminuição de 103,54%.

Figura 5 – Número médio de Partos na MEAC:

Fonte: elaboradora pela autora.

Este gráfico demonstra o número médio por mês de partos realizados na MEAC ano a ano. Assim, conforme o gráfico o número de partos aumentou 17,07%. Nestes indicadores constatamos no período de transição, 2014 e 2015, uma pequena baixa na produtividade, o que é normal diante da aprendizagem dos processos dos funcionários da estatal para, em seguida, ter crescente aumento de produtividade nos últimos dois anos. Nos é possível, pois dizer que a EBSEH está melhorando o desempenho efetivo da maternidade escola, com a tendência de atingir maior eficiência diante do acréscimo de colaboradores.

Conclusões

Os desafios impostos pela terceirização como parte das políticas públicas de emprego e pela “desterceirização” mediante o processo de reestruturação organizacional dos hospitais dos universitários da UFC está diretamente relacionados à mudança de seu papel e das políticas de saúde. A ruptura de contratos a SAMEAC e a criação da estatal EBSEH são expressão máxima dessa mudança. A EBSEH também expressa os desdobramentos da Reforma do Estado, na busca de mais eficiência para os serviços de saúde oferecidos à população. Fortalecer o papel dos HUs na política de saúde foi um modo de emprestar aos serviços maior qualidade do SUS.

As relações trabalhistas e administrativas segundo contratos de prestação de serviços mantidos pelos hospitais universitários da UFC com a SAMEAC, se caracterizavam pela fragilidade, a qual se ensejou questionamentos recorrentes à sua contratualização. Esta era a mesma realidade enfrentada nos demais hospitais universitários do País. A criação da EBSEH foi justificada em larga medida pela necessidade de organizar a sistemática de funcionamento dos hospitais universitários e por fim os vínculos precarizados.

Os impactos da mudança das relações trabalhistas e administrativas no contexto de ruptura dos vínculos contratuais dos Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará com a SAMEAC e a consequente contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH se tornam evidentes quando a SAMEAC retorna ao mercado e proporciona condições de disparidade extrema para seu quadro de funcionários que viveram, a grande maioria, uma realidade nos hospitais universitários de quase estabilidade muito distante que o trabalhador terceirizado enfrenta no mercado de trabalho. É como se

a realidade “batesse a porta” e falasse: vamos acordar para a frágil e precária realidade que lhe pertence, trabalhador terceirizado da SAMEAC.

Por fim, ponho as principais conclusões da pesquisa, diante das soluções encontradas pela Reforma do Estado para desenvolver serviços com mais eficiência e qualidade com a criação da EBSEH para ter melhores serviços de saúde para a população, ensino e pesquisa nos hospitais universitários do País. As dificuldades encontradas na relação contratual com as entidades filantrópicas e fundações de apoio, com questionamentos constantes diante da aplicação de recursos sem transparência, privilégio na contratualização e realização de atividades fim, impedia a prosperidade desta parceria. A chegada da EBSEH é uma nova tentativa de desenvolver políticas de saúde de forma mais eficiente nos hospitais universitários federais. Este novo formato está em fase de análises e aguardo de constatação de resultados.

Referências bibliográficas

ANDREAZZI, M. F. S. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Inconsistências à Luz da Reforma do Estado. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro – RJ, n. 37, v. 2, p. 275-284. 2012. Disponível em:

<[file:///C:/Users/mtrh/Downloads/ANDREAZZI16%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mtrh/Downloads/ANDREAZZI16%20(1).pdf)>. Acesso em: 01 maio 2017.

BENEVIDES, M. G. **Direito à cidade**: administração pública, justiça social, consciência ecológica e desenvolvimento sustentável. Fortaleza: Museu do Ceará, Secult, 2009.

_____. **Constituição da República Federativa Brasileira de 1988**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=921671>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Perguntas e Respostas**. Brasília, julho de 2009.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2012.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2013.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2014.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2015.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2016.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Maternidade Escola Assis Chateaubriand. **Relatório de Gestão**. Fortaleza, 2017.

LOPEZ, E. **A política hospitalar brasileira**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.enf.fiocruz.br/biblioteca/dados/Aul%20ELAINE%20LOPEZ.ppt>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

MEDICI, A.C. Hospitais Universitários: passado, presente e futuro. **Rev Assoc Med Brasil**, 47(2):149-56, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-42302001000200034&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SILVA, R. P. O neoliberalismo e o discurso da flexibilidade dos direitos sociais relativos ao trabalho. In: J. E. L. Arruda & A. Ramos (Org.). **Globalização, neoliberalismo e mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998, pg. 63-94.

TORO, I.F.C. O papel dos hospitais universitários no SUS: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Saúde**, Campinas, v. 4, n. 4, p. 1- 156, Maio/2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634978/2861>> Acesso em: 10 jun. 2017.