



AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OSS) NO ESTADO DE ALAGOAS: história, serviços de saúde e grupos privados

Francielle Vilela Alves
Gildete Ferreira da Silva
Regina Couto da Costa

RESUMO: esta pesquisa tem como objetivo discutir o processo de implantação das Organizações Sociais (OSs) no estado de Alagoas e as mudanças na gestão da saúde. Foi feita ampla pesquisa bibliográfica, abrangendo as referências teóricas fundamentais para compreender o processo de implantação das OSs. Utilizou-se também a pesquisa documental ao arcabouço jurídico do SUS, às Leis que criam as OSs, contratos de gestão, relatórios, organogramas. Concluiu-se que as OSs no âmbito da política de saúde correspondem de fato à apropriação privada do fundo público.

Palavras chaves: Política de Saúde, Sistema Único de Saúde, Privatizações e Organizações Sociais.

ABSTRACT: this research aims to discuss the process of implementation of Social Organizations (OSs) in the state of Alagoas and changes in health management. A wide bibliographical research was done, covering the theoretical references fundamental to understand the process of implantation of the OSs. Documentary research was also used in the legal framework of SUS, the Laws that create OSs, management contracts, reports, organizational charts. It was concluded that OSs within the scope of health policy correspond in fact to the private appropriation of the public fund.

Keywords: Health Policy, Unified Health System, Privatizations and Social Organizations.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos do mundo e foi fruto de lutas sociais durante o processo de redemocratização do país na década de 1980. Em Alagoas, o percentual de usuários exclusivos do SUS é de 94% da população. O direito universal à saúde, na forma da lei, é resultado de lutas de vários setores organizados, na sociedade civil, capitaneados pelo denominado Movimento da Reforma Sanitária, que articulava as lutas no campo da saúde às lutas contra a ditadura militar e pela redemocratização do país.

No Brasil, no decorrer dos anos de 1990, apesar das conquistas de cunho democráticas asseguradas na Constituição Federal a política neoliberal se mostrou mais incisiva refletindo assim no redirecionamento das atribuições do Estado que “deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico-social pela via da produção de bens e serviços, passando a exercer somente a função de promotor, regulador e financiador desse desenvolvimento” (CORREIA, 2011, p.42). O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) que se configurou enquanto principal documento norteador da projeção neoliberal no contexto brasileiro, seguiu os reordenamentos dos agentes financeiros internacionais, em especial, do Banco Mundial.

O então ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira, argumentava que a “Reforma” se fazia necessária diante da atual crise, que seria fruto da ineficiência burocrática e administrativa do Estado. O ministrou



propugnava então como saída para crise do Estado à necessidade de uma maior eficiência e governança do Estado, para tanto deveria adotar o programa de “publicização”, que segundo Bresser se traduz na transferência da administração dos serviços que são de responsabilidade do Estado setor público não estatal ou para o “terceiro setor”¹.

Na política de saúde brasileira, os impactos do neoliberalismo incidem de modo a desestruturar seu caráter público e o princípio de universalidade, em contrapartida tem fomentado a mercantilização e a privatização por dentro dos serviços de saúde, o que tem prejudicado trabalhadores e usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Correia (2011) assinala que a proposta é de repasse da gestão do SUS para outras modalidades de gestão não estatais, através de contratos de gestão e parcerias, mediante transferências de recursos públicos, um dos exemplos é a criação das Organizações Sociais (OSs) em 1998 pela Lei Federal 9.637.

Primeiramente, realizamos uma ampla pesquisa bibliográfica abrangendo as referências teóricas fundamentais para compreender o processo de implantação das OSs no estado de Alagoas, no contexto de crise do capital, contrarreformas do Estado e de afronta à Constituição de 1988, identificando as mudanças introduzidas na gestão da saúde diante desse contexto. A pesquisa bibliográfica propiciou acesso a resultados de estudos e análises na área da conjuntura macroeconômica e dos caminhos trilhados no contexto neoliberal e seus rebatimentos na intervenção estatal no Brasil, especificamente, no campo da saúde, bem como as bases teóricas que dão sustentação as Organizações Sociais como modelo de gestão. Em seguida, nos apoiamos na pesquisa documental com a finalidade de analisar as Leis que instituem as OSs no Estado de Alagoas, acessar documentos elaborados pelo Ministério Público Federal e Estadual, e notícias relacionadas às OSs publicadas na mídia eletrônica.

Pretendeu-se com isso, contextualizar as OSs no cenário de crise do capital e de contrarreformas do Estado brasileiro, levantar as contradições dos aspectos legais das OSs na saúde e identificar os estados brasileiros que já adotaram as OSs como modelo de gestão dos serviços de saúde e fazer o mapeamento das Unidades de saúde geridas por OSs no estado de Alagoas, realizar um estudo comparativo entre as Leis que criam as OSs no estado e nos municípios de Alagoas, identificar os partidos dos vereadores e deputados estaduais que as aprovaram as OSs nas Câmaras e na Assembleia Legislativa, levantar os serviços de saúde prestados pelas Unidades de Saúde geridas pelas OSs em Alagoas, identificar os outros estados que as OSs que atuam aqui em Alagoas também gerenciam

¹ Segundo Santos (2014) responsabilidade da execução das políticas públicas estaria a cargo de instituições não governamentais, sem fins lucrativos, que promovam o desenvolvimento social. A prestação desses serviços estaria assim dentro da esfera que o governo denominou como “pública não estatal



unidades de saúde e se foram notificados pelos órgãos de controle. Por fim, caracterizar os grupos econômicos proprietários das OSs que atuam no estado de Alagoas, levantando os estados que atuam e os tipos de serviços que elas prestam.

Existem duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade-ADI relacionadas a essa lei que qualificam as Organizações Sociais, a nº 1.923, demandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT) em 1998, e a requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em 1999.

Em 2011, a ADI 1.923/98 entrou na pauta do STF. O então ministro do STF Ayres Brito e relator da ADI 1923, foi parcialmente favorável, em seu voto afirmando que a implantação das OSs se tratava de um programa de privatização, e que na percepção do mesmo sua inconstitucionalidade era notável “O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria postura operacional: a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2011). Conquanto, em 2015 o Supremo Tribunal Federal decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por Organizações Sociais em parceria com o poder público.

As legislações que institucionalizam as Organizações Sociais no Estado de Alagoas são: Lei federal 9.636 de 1998; Lei municipal de Santana do Ipanema nº 796 de 23 de junho de 2009 do Programa de Organizações Sociais aprovada pelos vereadores e posteriormente sancionada pela então prefeita Renilde Silva Bulhões Barros (PTB); A Lei Municipal de Maceió nº 6.304 de 26 de fevereiro de 2014, do Programa de Organizações Sociais, aprovada por 16 vereadores sendo eles: Antônio Hollanda (PMDB), Fátima Santiago (PP), Galba Netto (PRB), Aparecida Augusta (DEM), David Davino (PSB), Dudu Ronalsa (PSDB), Eduardo Canuto (PSDB), Guilherme Soares (PROS), Kelmann Vieira (PMDB), Marcelo Gouveia (PRB), Silvania Barbosa (PPS), Silvânio Barbosa (PSB), Silvio Camelo, Simone Andrade (PV), Tereza Nelma (PSDB), Zé Marcio (PROS) e sancionada pelo prefeito Rui Soares Palmeira (PSDB). E a Lei nº 7.777 de 22 de janeiro de 2016 do Programa Estadual de Organizações Social sancionada pelo Governador Renan Filho (PMDB).

Ambas as leis supracitadas dispõem dos mesmos ideais, qualificam as OSs como instrumento que atua na implementação de Políticas Públicas, utilizando o contrato de gestão como forma de firmar a parceria entre o Poder Público e a entidade privada. Possibilitam a contratação de funcionários sem concurso público, permitem que as OSs adquiram bens e serviços que forem necessários sem processo licitatório. No que toca o servidor público, está em comum à afirmação que tanto os servidores do estado quanto os do município poderão ser colocados à disposição de Organização Social. Outro agravante é



a questão da prestação de contas, não se faz obrigatório que as OSs prestem contas a órgãos de controle internos e externos da administração pública.

Na forma de seleção das OSs é requerido que estas obtenham um regime de metas, o que pode trazer prejuízos aos usuários, pois estas metas nem sempre condizem com as necessidades da população usuárias “as metas, procedimentos, protocolos, terminam tornando-se mais importantes do que a finalidade dos serviços num processo de reatualização da burocracia, mas de uma burocracia sobre a lógica privada na execução de serviços públicos” (SOARES,R.,2010,P.86).

Em 2010 em Santana do Ipanema a Lei municipal Nº 796 do Programa de Organizações Sociais, viabilizou o repasse da administração a primeira unidade de saúde de Alagoas a uma OS, o Hospital Regional Clodolfo Rodrigues de Melo. A OSs Selecionada para operacionalização, execução e gerenciamento das ações e serviços de saúde do Hospital Regional foi o Instituto Pernambucano de Assistência a Saúde (IPAS). Os serviços oferecidos pelo hospital englobam atendimentos em urgência/ emergência, ambulatório, internação, cirurgias, obstetrícia, exames complementares, ultrassonografia, radiologia e laboratório de análises clínicas.

Em 2011, o Departamento Nacional de Auditores do SUS (DENASUS) realizou uma auditoria no Hospital Dr. Clodolfo Rodrigues, a pedido do Ministério Público Estadual, período 2004/2011 resultando no relatório nº 10.499, onde é visto que houve superfaturamento em compras de equipamentos e ilegalidade no contrato entre a prefeitura e a OS IPAS. Os auditores sugeriram que a prefeita e a secretaria de saúde da época ressarçam ao Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde o valor de R\$ 3.755.973,00. Devido o IPAS ter recebido recursos sem ter sido feito nenhum atendimento aos usuários do SUS no período de agosto a novembro de 2010, período este em que o Hospital estava fechado. Em 2014 a OS IPAS assumiu também a gestão de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) em Palmeiras dos Índios. A Câmara de Vereadores não tramitou nenhum projeto em relação ao programa de OSs. A institucionalização da OSs no município segue a Lei Federal 9.637/98. As Unidades de Pronto Atendimento oferecem serviços de laboratório e raio-x, leitos de observação para adultos e crianças, salas de medicação, nebulização, ortopedia e uma sala de emergência, que é utilizada para estabilizar os pacientes mais graves até serem levados a um hospital.

A OSs IPAS é uma rede nacional responsável pelo gerenciamento de 10 unidades de saúde, sendo essas 4 UPAS: 2 em Pernambuco; 1 Rio Grande do Norte e 1 em Alagoas; 5 hospitais: 1 em Alagoas; 1 em Pernambuco; 3 em Mato Grosso; e uma Central Estadual de Armazenamento e uma Distribuição de Insumos de Saúde localizada em Mato Grosso. A



OSs já foi alvo de inquérito civil pelo MPE do Rio Grande do Norte, o procedimento foi aberto pela Promotoria do Patrimônio Público para averiguar vários itens da contratação. Por fim, o MPE do Rio Grande do Norte obrigou a rescisão do contrato da Secretaria Municipal de Natal com a OS IPAS. Concluindo que a OS fazia parte de uma “complexa e bem estruturada organização criminosa, que atua com voracidade e tenacidade no desvio de recursos públicos do Município de Natal, cuja sangria de dinheiro se daria por intermédio da de Saúde do Município de Natal” (MPE/RN, 2012).

Fato ocorrido também em Mato Grosso, quando foi constatada a responsabilidade do IPAS no desperdício de centenas de medicamentos na Farmácia de Alto Custo, onde a OS já havia recebido cerca de R\$ 7 milhões para pelo gerenciamento da farmácia e dos estoques de medicamentos mantidos pelo estado. O procurador de contas responsável por apurar o caso em Mato Grosso, Marino Eduardo Marsico, classificou a situação como um desperdício de dinheiro público “Não se trata apenas de um ato meramente antieconômico, trata-se de uma omissão da gestão que resultou em desperdício de medicamentos e, por via de consequência, desperdício de impostos que são recolhidos do cidadão” declarou o Procurador de Contas.

Em Maceió, existem duas UPAS, uma localizada no bairro do Benedito Bentes e outra no Trapiche. Ambas são gerenciadas pela OS Instituto de Saúde e Cidadania (ISAC). A sede da OS ISAC é em Brasília/DF e atualmente é responsável pelo gerenciamento das UPAS em Maceió e de uma clínica em Tocantis. Em 2014 a OSs ISAC havia sido selecionada pelo município de Jacobina/BA para administrar o Hospital Antônio Teixeira Sobrinho e a Clínica de Hemodiálise Heitor Lima pelo prazo de 12 meses. Porém, a OSs ISAC trouxe diversos prejuízos às unidades de saúde, deixando um rombo financeiro e um histórico de prestação de serviços ineficientes. A entidade foi acusada de deixar de abastecer o hospital e a clínica que administrava, dentre esses medicamentos e insumos hospitalares de uso diários utilizados nas de urgências. Também foi descoberto que a OSs deixou de fazer a manutenção de equipamentos importantes utilizados em cirurgias, comprometendo a segurança das atividades e dos pacientes².

Segundo o Ministério Público Federal (2010) tanto a Lei Federal quanto as leis estaduais e municipais que admitem e disciplinam a transferência de serviços públicos de saúde instituições privadas são inconstitucionais, pois colidem com os princípios e regras da

² Entidade aprovada para gerenciar saúde no DF foi interdita na Bahia. Disponível em: <http://www.metropoles.com/distrito-federal/saude-df/entidade-aprovada-para-gerenciar-saude-no-df-foi-interditada-na-bahia>. Acesso em Agosto de 2017.



Constituição da República e da Lei Orgânica da Saúde que regem a promoção do direito à saúde através do SUS (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

Em Alagoas, as duas OSs IPAS e ISAC que são responsáveis pelo gerenciamento de 4 unidades de saúde já foram notificadas por órgãos de controle, possuem históricos processuais que contam com irregularidades no contrato, desvios de dinheiro público, má atendimento aos usuários, deixando dívidas para os municípios, o que não sustenta a justificativa que o repasse da administração pública a entidade privadas resulta em melhoria.

Se compararmos a formas de gestão pública e a privada viabilizada por OSs, podemos ver que na administração pública a forma de contratação se dá através de concursos públicos e Regime Jurídico Único, o que representa estabilidade e direitos trabalhistas garantidos. Já na administração privada a contratação se dá através de seleções e os contratos são regidos por CLT, o que reflete na instabilidade dos trabalhadores e os direitos trabalhistas não são assegurados. Nesses termos, a administração pública visa atendimento universal e segue as normas e diretrizes do direito público, já o gerenciamento privado tem em vista um regime de metas, que nem sempre condiz com a realidade da população usuária, visam lucro, e seguem a lógica do mercado. A questão do controle social também é um fator que distingue as duas formas de administração, pois nas unidades geridas por OSs não existem participação social conforme prevê a Lei 8.142/90, nem tão pouco uma política de saúde definida nas conferências.

Em Alagoas, das quatro unidades de saúde geridas por OS três são UPAS. Se analisarmos os serviços das UPAS de acordo com a própria Política Nacional de Urgência e Emergência, pode-se ver que estas desenvolvem um trabalho de atenuar o problema daquele usuário que vir necessitar de seus serviços, caso o problema não consiga ser amenizado, a UPA encaminha a um hospital. Portanto, quem buscar os serviços de uma UPA nem sempre terá seus problemas solucionados.

A partir do estudo desenvolvido, foi possível concluir que as OSs no âmbito da política de saúde correspondem de fato à apropriação privada do fundo público. No Brasil, as Organizações Sociais estão presentes na maior parte das unidades administrativas da federação, gerenciando unidades de saúde. Segundo dados fornecidos pelo Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), em 2014, apenas os estados do Acre, Amazonas e Maranhão não tinham unidades geridas por Organizações Sociais. Porém, no Maranhão já foi adotado o modelo de gestão via OS³, em Amazonas já se estuda a

³ Fraude na Saúde terceirizada do Maranhão tem imagens de funcionários sacando dinheiro desviado. Disponível em: <http://www.ataqueaoscofrespublicos.com/noticias/fraude-na-saude-terceirizada-domaranhao-tem-imagens-de-funcionarios-sacando-dinheiro-desviado/>. Acesso em Agosto de 2017.



viabilidade da Fundação Centro de Controle de Oncologia de Amazonas ser gerenciada por uma OS e o estado do Acre⁴ já planeja para o final do ano de 2017 a transferência da gestão de uma unidade de saúde a uma OS⁵.

Observa-se que Alagoas tem caminhado para a adesão da transferência da gestão das unidades estaduais de saúde via as OSs utilizando-se do argumento da melhoria na eficiência e agilidade, promoção de serviços de qualidade superiores a dos públicos. Porém, nas unidades de saúde onde as OSs já foram implantadas já se tem demonstrado uma série de problemas que estão sendo apurados, outros até concluídos pelo Tribunal de Contas da União e do Estado e Ministério Público Estadual e Federal em relação ao mau atendimento aos usuários, precarização do trabalho e desvio de recursos públicos, e em Alagoas não tem sido diferente. No documento “Contra Fatos não há Argumentos que sustentem as Organizações Sociais (OSs) no Brasil” produzido pela Frente Nacional Contra Privatização, e atualizado em 2012, são levantadas denúncias e informações que ocorreram nos estados e municípios brasileiros que já implantaram OSs, revelando o quanto o repasse da gestão de unidades de saúde as OSs não resultam na melhoria dos serviços de saúde, pelo contrário.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõem sobre as condições para a promoção, proteção e manutenção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, 1990.

_____. Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências*. Brasília, 1990.

⁴ Governador do AM diz que pretende terceirizar gestão da Fundação Cecon. Disponível em: <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/12/governador-do-am-diz-que-pretende-terceirizargestao-da-fundacao-cecon.html>. Acesso em Agosto de 2017. 5 Secretário de Saúde do Acre visita hospitais administrados por OSS e faz elogios ao modelo de gestão. Disponível em: <http://www.ibross.org.br/?p=6498>. Acesso em Agosto de 2017.

⁵ Secretário de Saúde do Acre visita hospitais administrados por OSS e faz elogios ao modelo de gestão. Disponível em: <http://www.ibross.org.br/?p=6498>. Acesso em Agosto de 2017.



BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma administrativa do sistema de saúde/ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1998. 33 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 13)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIMC n.1.923-5/DF)**. Relator: Ayres Britto. Julgado em: 1o ago. 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Por que ser contra aos novos modelos de gestão do SUS? In: BRAVO, M. I. S; MENEZES, J. S. B (org.). **Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius – ADUFRJ, 2011.

DOCUMENTO: “**Contra fatos não há argumentos que sustentem a organizações sociais no Brasil**”. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, S. B. de. (orgs.).

BRAVO, Maria Inês Souza. *A política de saúde no Brasil*. In: Mota et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 4a ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Fundamentos básicos para atuação do MPF contra a terceirização da gestão dos serviços prestados nos estabelecimentos públicos de saúde**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/pfdc/institucional/grupos-de-trabalho/saude/temastrabalhados/financiamento-a-saude/atuacao-do-gt/Relatorio-Terceirizacao-GTsaude>. Acessado em: 10 de fevereiro de 2010.

SANTOS, Viviane Medeiros dos. **As Organizações Sociais(Oss) E A Privatização Do Sistema Público De Saúde (Sus) No Contexto De Contrarreforma Do Estado Brasileiro**.2014.Dissertação (Mestrado) Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió,2014.