

Prefeitura poderia economizar quase 7 milhões ao ano usando rede pública de laboratórios

Desde que assumiu a prefeitura de Porto Alegre, Nelson Marchezan Jr. e seus secretários têm usado do discurso da crise nas finanças públicas para justificar sua política de terceirização, privatização, corte de gastos, de investimentos e de direitos. Mas, ao que parece, seu zelo com as contas é seletivo. Exemplo disso está na área da saúde, uma das mais sensíveis e que merece atenção especial do gestor público. O município poderia deixar de gastar R\$ 7 milhões ao ano com laboratórios privados com uma medida simples (e até óbvia): utilizar sua própria rede de análises clínicas, que conta com três laboratórios subutilizados.

Esta é uma das conclusões de um estudo elaborado pelo Núcleo de Economia em Saúde (NES), ao qual o Conselho Municipal de Saúde (CMS) teve acesso. O relatório mostra que os três laboratórios próprios – o do Hospital Materno Infantil Presidente Vargas (HMIPV), o do Hospital de Pronto-socorro (HPS) e o Central (Labcen) – usam hoje apenas 6% de sua capacidade. De acordo com o relatório, se priorizar estas estruturas, o município poderá economizar R\$ 6.936.385,15 todos os anos. Ainda segundo o estudo, não houve apontamento quanto a dificuldades de operar os exames que justificasse a ociosidade de 94%. “O que ocorre é que o dimensionamento da capacidade atual é muito maior do que a demanda interna hospitalar”, aponta o NES.

À primeira vista, talvez fosse possível argumentar que a escolha pelo privado poderia ter relação com seu custo médio unitário. Afinal, conforme dados do NES, hoje o valor médio de um exame de análise clínica para o município é de R\$ 21,08 nos laboratórios próprios e R\$ 5,31 nos privados.

No entanto, a diferença tem a ver justamente com a falta de uso: como há ociosidade nos laboratórios públicos – hoje são realizados pouco mais de 73,5 mil exames por mês nas três unidades da rede –, o valor unitário acaba sendo encarecido, enquanto a rede privada, por receber a maior parte das demandas – mais de 231 mil exames –, consegue ter seus custos rebaixados.

Se a lógica for invertida, conforme projeção feita pelo NES, e os laboratórios próprios passarem a operar em sua capacidade efetiva – o que poderia significar a realização de quase 304 mil análises por mês –, o custo cairia para R\$ 6,50.

Conforme o estudo, portanto, seria possível aumentar a produção geral dos exames de análises clínicas em mais de 420% na rede própria. “Ainda assim, a capacidade efetiva plena utilizada seria de 24%, podendo seu excedente ser negociado em Termos de Cooperação entre entes federativos”, sugere o estudo.

O levantamento também mostra que independentemente do uso que se faça da rede de laboratórios próprios, o gasto com pessoal, que é fixo, permanece estável e representa 85% dos custos, ou seja, é possível “potencializar a capacidade efetiva em uma lógica de aumentar a eficiência dos recursos disponíveis nos serviços públicos”.

Nesse novo desenho operacional, os laboratórios privados poderiam ficar apenas com os 133 tipos de exames que a rede pública, hoje, não é capaz de realizar e que somam cerca de 1% do total, ou pouco mais de 3 mil exames ao mês demandados pela Atenção Primária em Saúde.

O NES aponta também que esses quantitativos de exames, atualmente, respondem por mais de R\$ 45 mil mensais. “Nesta primeira análise, se esta demanda for absorvida pelos laboratórios próprios, o município poderá começar a repassar anualmente do Fundo Municipal de Saúde (FMS) aos laboratórios privados R\$ 548.429,76 ao invés de R\$ 14.743.561,20 repassados atualmente conforme contratos vigentes”.

“Tomamos conhecimento da existência desse estudo em setembro e o solicitamos à Secretaria Municipal de Saúde, mas não tivemos nenhuma posição oficial. Depois, conseguimos acessá-lo pelo sistema da Prefeitura. Então, chamamos a SMS para reunião no dia 19 de dezembro com o objetivo de debater o relatório”, explica Maria Letícia Garcia, coordenadora do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Os conselhos de Saúde são órgãos do controle social que, de acordo com a lei 8142/90 têm por atribuição “atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, atribuições estas que são também do próprio Poder Executivo e do Poder Legislativo”. O NES, por sua vez, permite, de acordo com Ministério da Saúde, “que se estabeleça a capilaridade necessária para a disseminação das ações e o apoio às instâncias de gestão do SUS no âmbito da Economia da Saúde”.

De acordo com Maria Letícia, após a reunião, a SMS argumentou que o estudo fazia parte de um levantamento mais amplo e que seria necessário finalizá-lo antes de apresentá-lo e de serem tomadas providências a respeito. Porém, na avaliação da coordenadora do CMS, a questão tem fundo político-ideológico. “Acreditamos que, quando solicitou o estudo ao NES, a Secretaria da Saúde esperava poder ter uma base técnica que corroborasse a continuidade do uso dos laboratórios privados, uma vez que a gestão Marchezan defende abertamente as terceirizações. Mas, o resultado do estudo mostrou justamente o contrário e talvez por isso, o mesmo não tenha sido oficialmente apresentado ao CMS”.

Exemplo da posição adotada pelo então secretário da Saúde, Erno Harzheim, pode ser conferido no site do Jornal do Comércio, na coluna Frases e Personagens do dia 29/11/18: “O viés adotado é diminuir a verticalização dos serviços, substituindo, onde for possível, pela contratação de serviços terceirizados. Redução de pessoal, diminuição de serviços próprios e com mais terceirização”.

Porém, para o NES, o debate sobre o uso de estruturas privadas passa por outro tipo de análise: “De modo geral, a discussão tem sido pautada pelo pressuposto de que o público é ineficiente e o privado funciona, em especial pela possibilidade de demissão ou troca de fornecedores ineficientes em um desenho de execução indireta. Por outro lado, há questionamentos pelos eventos do mundo real, na prestação precária de serviços terceirizados e na ação com excelência de outros de execução direta. A competitividade não é a única forma de se sustentar as relações de ganhos mútuos”.

Problemas da terceirização

A terceirização dos serviços laboratoriais não é algo novo em Porto Alegre e, conforme o CMS, a relação com os laboratórios existe antes mesmo da criação do SUS, porém não havia contratos que a regulassem. Em 2012, o Conselho Municipal de Saúde constitui um grupo de trabalho que teve por objetivo analisar a política de assistência laboratorial desenvolvida pela SMS e apontou tal ilegalidade. Mas, somente em 2015

os laboratórios foram contratualizados, portanto o CMS vem alertando a prefeitura sobre os problemas que essa relação pode acarretar, considerando os custos para o município, a precarização das relações de trabalho e a piora da qualidade dos serviços prestados. Hoje, de acordo com o CMS, é difícil aferir se os exames estão sendo prestados adequadamente. Casos como o dos preventivos de câncer em Pelotas e do Gamp em Canoas são exemplo de como a terceirização da saúde pública pode ser maléfica para população e para o erário.

Como encaminhamentos propostos pelo GT criado pelo CMS em 2012, estão o cumprimento da Lei 8666/93 (Lei das Licitações) para contratação de laboratórios privados para realização de exames de forma complementar ao SUS; a elaboração de uma Política Municipal de Exames Diagnósticos de Análises Clínicas; a realização de concurso público para contratação de profissionais para os laboratórios e apresentação de um plano de retomada gradativa da realização dos exames de análises clínicas pelos laboratórios públicos. O estudo do NES foi solicitado pela SMS, mas também resulta deste trabalho de acompanhamento do CMS, que tem cobrado resposta da gestão municipal a fim de corrigir as distorções e irregularidades atuais.

No entanto, na contramão do que aponta o estudo do NES e o trabalho do CMS, a prefeitura de Porto Alegre não parece demonstrar interesse na melhoria do aproveitamento da rede própria de laboratórios. Conforme apontamentos feitos pelo CMS em novembro de 2018, com relação à Lei Orçamentária Anual para 2019, “é alarmante a diminuição do orçamento previsto para os laboratórios próprios (HPS, Labcen e HMIPV) no qual são estimados R\$ 852.328,00 para 2019 ante R\$ 1.711.000,00 previstos para 2018. A redução representa mais que o dobro da previsão orçamentária para este exercício”.

Ainda de acordo com o CMS, essa redução contraria a posição do Conselho, que deliberou pela apresentação, por parte da SMS, de um plano de retomada gradativa da realização dos exames de análises clínicas pelos laboratórios públicos, como apontado acima. “Essa deliberação se deu com base em relatório elaborado por Grupo de Trabalho dos Laboratórios, que apontou irregularidades confirmadas pelo TCE, TCU e Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS). No entanto, até o presente momento, o CMS não tem conhecimento de quais medidas foram adotadas para a correção das inconformidades que foram desvantajosas para o erário”, diz o documento do CMS.

Já em 2015, o Tribunal de Contas do Estado apontava que o uso do serviço terceirizado de laboratórios estava em desacordo com a Constituição – que admite a possibilidade de prestação de serviço pela rede privada ao SUS apenas de maneira complementar –, com portaria do Ministério da Saúde – que consente a terceirização neste caso se houver a impossibilidade de ampliação dos serviços por intermédio de unidades próprias – e fere o artigo 24 da lei 8.080/1990, que trata dos casos em que o SUS pode recorrer à iniciativa privada. O TCE também destacou a insuficiência de informações por parte da gestão municipal sobre a situação da rede pública de laboratórios e relatou que em 2012, mais de 70% dos exames eram prestados por estabelecimentos privados; em 2015, esse número caiu para quase 58%, mas permaneceu alto considerando a existência de rede pública para a prestação do serviço.

Relatório do TCU de 2016 vai no mesmo sentido, apontando irregularidades como o predomínio da rede privada sobre a pública; o aumento da terceirização de exames em favor de laboratórios privados sem que tivesse sido comprovada a necessidade de tal complementação; falta de formalização de contratos; direcionamentos na escolha de laboratórios; ausência de licitação; desestruturação de laboratório público e a não submissão, ao CMS, da política de complementação de diagnósticos em laboratórios. "A legislação do SUS — Lei 8.080/90 — determina que a participação da iniciativa privada pode ser complementar no âmbito do Sistema Único de Saúde e, neste caso, deve ser aprovada no Conselho Municipal de Saúde, caso contrário o gestor poderá ser responsabilizado por improbidade administrativa", explica Alberto Terres, diretor do Simpa e integrante do CMS.

Os relatórios do TCE, do TCU, bem como os levantamentos feitos pelo CMS, já foram encaminhados pelo Conselho ao Ministério Público a fim de que possa ser aberto inquérito para apurar irregularidades e responsabilidades. "Quanto ao relatório do NES, vamos apresentá-lo ao plenário do CMS e encaminhá-lo à Promotoria do Patrimônio Público do MP para que o mesmo seja ajuntado ao processo já aberto. Esperamos, com isso, contribuir para assegurar o uso da estrutura pública que temos, como determina a lei, uma maneira de garantir menor custo ao SUS e melhor atendimento à população", explica Maria Letícia.

"O Simpa tem posição contrária às terceirizações das políticas públicas em geral porque estas são conquistas do povo brasileiro que devem ser mantidas e respeitadas. No caso dos exames diagnósticos de análises clínicas, entendemos que a saúde não pode ser entregue para a iniciativa privada, em que os empresários disputam sua fatia no mercado. Saúde não é mercadoria; é um direito do povo que deve ser assegurado pelo Estado", finaliza Terres.

Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre
Sindicato dos Municípios de Porto Alegre - Simpa