NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? O DESEMPENHO DOS HOSPITAIS PAULISTAS SOB ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS SEGUNDO DADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO*

Marco Antônio Ribeiro Tura**

Resumo: Este artigo é o resultado de uma análise crítica acerca do modelo proposto pela ideologia social-liberal para a administração de hospitais públicos do Estado de São Paulo a partir da noção jurídica de efetividade e com base nos dados obtidos pelo serviço de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

Palavras-Chave: hospitais públicos – organizações sociais – efetividade administrativa – análise crítica.

Abstract: This article is the result of a critical analysis of the model proposed by the social-liberal ideology to the administration of public hospitals in the State of São Paulo from the juridical notion of effectiveness and based on data obtained by the inspection service of the State Court of Audit.

Keywords: public hospitals – social organizations – administrative effectiveness – critical analysis.

---

* Pesquisa elaborada para o Curso de Direito Sanitário promovido pela Escola Superior do Ministério Público da União em conjunto com a Fundação Oswaldo Cruz de Brasília (2012 – 2013).

** Membro do Ministério Público da República Federativa do Brasil. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Ex-professor visitante da Universidade de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Há tempos a ideologia social-liberal é hegemônica tanto nos meios políticos quanto nos meios acadêmicos.

Inquestionavelmente, o social-liberalismo tem seus méritos.

O maior deles, certamente, é o de ter tornado comum uma ideia muito particular, isto é, a ideia de que o Estado brasileiro seria ineficiente, pois gastaria muito e mal.

A rigor, no entanto, o mérito parece, no caso, ser menos da ideologia propriamente dita e muito mais de seus ideólogos; ou, mais corretamente, do mais persuasivo de seus ideólogos: Luiz Carlos Bresser Pereira.

Segundo o social-liberalismo, a velha administração pública burocrática seria demasiadamente pesada, rígida e lenta para dar conta das transformações do mundo. Por isso, uma nova administração pública haveria de ser construída, uma administração leve, flexível e ágil: a administração pública gerencial.

Em nenhum serviço público houve maior domínio dos preceitos administrativos do social-liberalismo do que no serviço público de saúde, especialmente na assistência hospitalar.

E em nenhuma unidade federativa a ideologia social-liberal penetrou com mais força do que no Estado de São Paulo, cuja experiência na administração hospitalar vem sendo apresentada à população de outras unidades federativas como indiscutível símbolo de êxito.

Neste artigo procura-se apresentar uma análise crítica acerca do modelo proposto pela ideologia social-liberal para a administração de alguns hospitais públicos paulistas a partir da noção jurídica de efetividade e com base nos dados obtidos pelo serviço de fiscalização do Tribunal de Contas estadual.

Pretende-se demonstrar a hipótese de que a nova admi-

nistração gerencial aplicada aos hospitais paulistas não foi efetiva ou, ao menos, não foi mais efetiva do que a velha administração burocrática.

O objetivo deste trabalho, portanto, é avaliar o modelo administrativo social-liberal pelos seus próprios critérios e, para tanto, delimitar o modelo e precisar seus critérios.

Este artigo, assim, restou estruturado em três capítulos com subdivisões.

No primeiro capítulo trata-se do subprincípio jurídico da efetividade conforme o tridimensionalismo.

No segundo, trata-se do modelo administrativo na saúde pública segundo o social-liberalismo.

No terceiro, do desempenho de alguns hospitais paulistas submetidos ao modelo administrativo proposto pelo social-liberalismo.

2. A NOÇÃO DE EFETIVIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. AS DIMENSÕES DO DIREITO

Parte-se de observações anteriormente feitas sobre o tema (TURA, 2004).

A expressão "direito" remete a dois significados distintos embora imbricados: direito-atividade e direito-objeto.

Em um primeiro sentido, a expressão traduz atividades tanto no plano teórico quanto no plano prático.

Como atividade teórica o direito é uma relação que se estabelece entre o sujeito de conhecimento e o objeto de conhecimento para que, por meio da descrição, discursos verídicos sejam elaborados. Trata-se da ciência jurídica, um processo pelo qual o sujeito de conhecimento se aproxima do objeto de conhecimento com vistas à superação da obscuridade, por meio da análise no plano da realidade vivida e da síntese no plano da

realidade pensada.

Como atividade prática o direito é também uma relação que, entretanto, não se pauta pela elaboração de discursos verídicos, mas de discursos possíveis, prescritivos. Trata-se, aqui, da prudência jurídica, um processo de integração dialética entre elementos linguísticos, presentes no texto, e extralinguísticos, presentes no caso. Nesse sentido, a norma é o resultado da interpretação do texto referido ao caso, assim como o fato é a interpretação do caso referido ao texto. No texto há, pois, apenas potencialidade normativa que demanda a referência ao caso para tornar-se atualidade normativa.

Em um segundo sentido, a expressão traduz um objeto com o qual se desenvolvem aquelas atividades.

Como objeto o direito é um complexo sistemático essencialmente normativo que, no entanto, no processo de concretização abre-se aos valores e aos fatos. A abertura de tal complexo normativo aos valores e aos fatos dá-se por uma distinção de grau, no interior das normas, que dá origem às normas que são princípios e às normas que são regras.

Princípios são normas que se referem direta e imediatamente a valores. Isso significa que os princípios têm como seu antecedente mandamental a consagração de metas. Assim, princípios demandam uma interposição para alcançarem concreção bastante para sobre os fatos influírem.

Essa interposição dá-se pelas regras que são espécies de normas referidas direta e imediatamente a fatos. Significa dizer que as regras têm como seu antecedente mandamental a conformação de condutas. E, em retorno, fechando o círculo da normatividade, as regras demandam a interposição dos princípios para serem animadas pelos valores.

De tudo isso resulta que os princípios e as regras têm modos distintos de aplicação. Quando há uma contradição entre regras utiliza-se o método da exclusão, isto é, apenas uma das regras em conflito incidirá, excluindo-se ou a incidência da

outra ou a própria regra do sistema. De outro lado, quando há uma contradição entre princípios utiliza-se o método da ponderação, isto é, os princípios em colisão sobrevivem todos, aplicando-se não um, mas sempre um jogo de princípios que entre si amoldam-se para incidirem em maior ou menor medida face aos outros.

2.2. OS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A concepção do direito como complexo sistemático, como se observa, reserva aos princípios um papel de relevo. O que garante dinamicidade ao sistema do direito é a presença dos princípios e as capacidades adaptativa e evolutiva demonstradas por tal espécie normativa. Não é um mero acaso que se tenha tornado corrente a afirmação de que os princípios são as bases, os fundamentos, sobre os quais é erigido todo o ordenamento.

Como qualquer outra parcela do ordenamento, o direito administrativo assenta-se sobre princípios dos quais deriva todo o regramento relativo à atividade administrativa, que se traduz, em síntese, em atividades de regulação, intervenção e fomento.

Deixando de lado maiores discussões acerca da distinção entre pressupostos políticos e princípios jurídicos, sustenta-se aqui que o direito administrativo está assentado sobre dois princípios de caráter material, os princípios da legitimidade e da economicidade; e outro de caráter formal, o princípio da legalidade.

Como princípios, legitimidade, legalidade e economicidade hão de ser vistos em sua interconexão e interpenetração. Se no direito confluem valores, normas e fatos, no direito administrativo coincidem os princípios da legitimidade (*telos*), legalidade (*logos*) e economicidade (*socius*).

De caráter material, o princípio da legitimidade vincula-se à realização de valores pressupostos como fundamento da atividade administrativa. Operacionalmente, lidar com este princípio significa formular juízos pragmáticos de natureza teleológica.

De caráter formal, o princípio da legalidade vincula-se à afirmação de normas postas como válidas pela atividade administrativa. Operacionalmente, lidar com este princípio significa formular juízos sintáticos de natureza lógica.

De caráter material, o princípio da economicidade vincula-se à aferição de fatos supostos como existentes pela atividade administrativa. Operacionalmente, lidar com este princípio significa formular juízos semânticos de natureza sociológica.

A operacionalização dos princípios da legitimidade, da legalidade e da economicidade traduz-se, figurativamente, em uma espiral em que se vê aproximar o ser do dever-ser.

Como princípio, a economicidade envolve juízos de fato, juízos descritivos acerca do que é, mas não apenas para declarar o existente, quedando-se inerte. O princípio da economicidade, assim, tem um antecedente no ser e um consequente no dever-ser. A finalidade na operação do princípio é interpretar os fatos ocorrentes para conformá-los às normas legalmente postas e aos valores legitimamente pressupostos.

Fica claro, então, que, a exemplo de outros juízos de caráter material, o juízo contido no princípio da economicidade, embora juízo acerca do conteúdo da atividade administrativa, não é juízo acerca de seu mérito, porque não se discute o que é conveniente ou oportuno, mas o que é mais adequado para a satisfação do superior interesse público, inconfundível com o mero interesse da administração como pessoa e o irrelevante interesse pessoal do administrador (FURTADO, 2012; pp. 100, 898).

2.3. OS COROLÁRIOS DO PRINCÍPIO DA

ECONOMICIDADE

Essa visão acerca de uma interpenetração e de uma interconexão dos princípios da economicidade, da legalidade e da legitimidade afasta por completo discursos unilaterais aferrados a um ou outro momento de concretização do direito. Juízos exclusivamente valorativos são mudos, juízos exclusivamente normativos são surdos e juízos exclusivamente fáticos são cegos.

Sendo mais explícito: a origem da economicidade exige o reconhecimento da importância dos discursos descritivos econômicos e administrativos, mas não os converte em prescrições jurídicas.

O princípio jurídico da economicidade, assim bem entendido, tem por corolários os subprincípios, igualmente jurídicos, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

O subprincípio da eficiência envolve um juízo político. Evidentemente, a escolha dos meios e modos para a satisfação do interesse público cabe ao escolhido pelo povo para tanto. No entanto, é o direito que diz os meios e modos lícitos, expressa ou implicitamente. Nesse sentido, no campo da eficiência há um encontro entre a política e o direito por meio da definição de metas, exame de custos e fixação de gastos.

O subprincípio da eficácia envolve outro tipo de juízo. Por certo que o exame dos impactos observados (resultados) no curso da atividade administrativa demanda a apuração de circunstâncias fáticas. Todavia, o exame dos impactos observados não se faz por seus próprios parâmetros ou por parâmetros do observador. Se os resultados estão em desacordo com metas definidas, custos previstos e gastos autorizados, tudo na conformidade de prescrições normativas, os resultados estão em desacordo não com recomendações administrativas ou econômicas, mas sim com determinações do direito.

O subprincípio da efetividade envolve, todavia, juízos

mais complexos, visto que se situa no plano da avaliação das atividades administrativas consumadas. Ao escolher dentre os juridicamente admissíveis meios e modos para a satisfação do interesse público, o administrador faz juízos políticos positiva ou negativamente pautados pelo direito. Escolhidos, no entanto, os meios e modos, eles adquirirem colorido jurídico-normativo e, em tal sentido, prescrevem comportamentos.

A peculiaridade, no entanto, reside precisamente na prescrição de tais comportamentos porque, ao contrário das regras, princípios prescrevem prospectivamente e não retrospectivamente, isto é, não se dirigem, como as regras, à repressão do que não deveria ter ocorrido, mas à promoção do que deve vir a ocorrer. Como prospecção, envolve certa previsão. Por isso, os juízos da efetividade são juízos políticos e jurídicos, a um só tempo, pelo que se verifica se há razoável justificativa para um eventual descompasso entre os impactos observados (resultados) e os impactos esperados (metas).

Vê-se, assim, novamente a coincidência e a confluência de juízos de fato e de valor (postos ou pressupostos), afastando juízos arbitrários do administrador. Eficiente, eficaz e efetiva é a atividade administrativa se e somente se conformar-se a normas e a valores juridicamente admitidos.

Custos e benefícios devem ser ponderados tendo em vista o que, para que e para quem a atividade administrativa se destina: a busca do melhor meio de satisfação das necessidades da coletividade com o mínimo de restrição aos interesses dos indivíduos.

Como o objeto específico deste artigo é a efetividade de um determinado serviço público, importante que se tenha claramente os parâmetros objetivos pelos quais no Brasil a efetividade pode ser aferida para esta modalidade de atividade administrativa. Tais parâmetros são tradicionalmente denominados princípios do serviço público e são a continuidade, a igualdade e a atualidade, desdobrando-se diversos preceitos de cada

qual.

Exige-se como parâmetro de efetividade que o serviço seja contínuo, pois se determinada parcela de atividades econômicas em sentido amplo é sacada e alçada à condição de serviço público foi precisamente porque reconhecida, em certa situação histórico-social, como necessidade ou, ao menos, como utilidade indistinta de toda a coletividade. Inadmissível, então, que tais necessidades ou utilidades fiquem ao sabor das incertezas da administração ou do administrador. Há, portanto, um dever de continuidade na prestação do serviço adjetivado como público, independente de sua classificação como essencial ou como típico.

Exige-se, também, que o serviço seja igualitário. Por conta disso, o serviço há de ser impessoal em sua prestação, indiscriminado em sua cobrança e universal em sua cobertura. Se os custos do serviço forem suportados pelo usuário, a modicidade há de ser observada. No caso do serviço público de saúde, seu financiamento não é suportado especificamente pelo usuário, mas por toda a sociedade. Significa, portanto, que a modicidade a ser observada no caso da cobrança individual transforma-se em seriedade na realização da despesa pública.

Exige-se, por fim, que o serviço seja atual. Como atividade administrativa predisposta à satisfação de necessidades e geração de utilidades para a coletividade, o serviço público se sujeita às alterações do espaço e do tempo, pois, evidentemente, as ideias acerca do que é necessário e do que é útil, bem como os instrumentos para que sejam alcançados, alteram-se com as alterações da sociedade. Atualizando-se, o serviço público pode adaptar-se e adequar-se, qualitativa e quantitativamente, às justas expectativas da sociedade de que certo serviço público atenda às finalidades que lhe são inerentes.

3. A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE SEGUNDO A IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL

3.1. A IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL

No capitulo anterior procurou-se expor o estágio em que se encontra a teoria do direito administrativo após anos de influxo do social-liberalismo nos diversos níveis da administração pública brasileira. A compreensão dessa ideologia, então, parece fundamental.

Expõem-se adiante os fundamentos anteriormente elaborados sobre o tema (TURA, 2009a).

Sem esquecer que a estrutura ideológica é apenas uma dentre as múltiplas estruturas ontológicas regionais da totalidade dos sistemas sociais, sobre as quais maiores digressões são agora dispensáveis, adota-se a noção de que a ideologia é uma representação acerca do mundo que pode traduzir uma consciência falsa ou apenas uma visão parcial do mundo.

Uma e outra, entretanto, têm em comum a circunstância de se submeterem ao mesmo critério de aferição de sua compatibilidade com a realidade: a práxis social. Uma ideologia, assim, é consciência historicamente falsa quando desconexa da estrutura básica da totalidade social, ao passo que é visão de mundo historicamente necessária quando representativa de parcela daquela mesma estrutura.

A ideologia enquanto visão de mundo que passa do estágio da parcialidade para o estágio da totalidade, superando a etapa de interpretação em direção à etapa da transformação do mundo, submeteu-se à práxis social e fez de si mesma a nova práxis social.

Enquanto a organicidade de uma representação ideológica se afere por sua referência parcial à estrutura básica da totalidade social, sua veracidade se afere por sua influência sobre esta totalidade, tornando uma representação do mundo em sua presentação. A representação ideológica dotada de veracidade é aquela que se torna a ideologia do presente.

Nesse sentido, o social-liberalismo é uma ideologia dotada de organicidade indiscutível.

Apesar de remontar a Stuart Mill e Carlos Rosseli, foi com o filósofo italiano Norberto Bobbio que o social-liberalismo adquiriu características típicas de um sistema ideológico e de um ideário político (OLIVEIRA, 2007).

Bobbio buscou estabelecer o que considerava uma terceira via entre o socialismo marxista e o capitalismo liberal, sustentando a possibilidade e a preferibilidade de sociedades baseadas em economias de mercado que, no entanto, fossem organizadas política e juridicamente para a garantia dos direitos humanos.

O discurso de Norberto Bobbio acerca da ideologia social-liberal soube bem explicitar um dos elementos do binômio em detrimento do outro. O alargamento da ideia de socialismo promovido pelo discurso bobbiano, permitindo que diversas posturas sejam aceitáveis sob a expressão, terminou por indefini-lo e reduzi-lo a pitadas de justiça social em meio ao incremento da desigualdade gerada pelo livre mercado.

A social-democracia envergonhada da segunda metade do século XX tinha, então, uma doutrina que lhe permitiria converter-se em uma elite social-liberal robusta, prontamente mobilizada para o gerenciamento dos Estados nacionais com vistas à inserção dependente nos processos de globalização econômica e de regionalização política (TURA, 2009b).

O social-liberalismo, entretanto, até o momento não foi capaz de passar da organicidade para a veracidade. E talvez aí se encontre a explicação para suas incoerências teóricas e inconsistências práticas.

3.2. O MODELO ADMINISTRATIVO DO SOCIAL-LIBERALISMO

E o verbo italiano soprou a carne brasileira.

Certo que o social-liberalismo deve à inspiração de Norberto Bobbio sua formação como doutrina; igualmente certo, no entanto, que deve à obstinação de Luiz Carlos Bresser Pereira sua transformação em modelo.

No entendimento de Bresser Pereira, o socialismo seria o resultado do sucesso do capitalismo (VANNUCHI, 2004). Nesse sentido, portanto, adequado seria criar condições para sua realização completa.

A confissão de Bresser Pereira, assim, no sentido de que a proposta de reforma do Estado resultou de uma coalizão entre a centro-esquerda e a centro-direita, ambas pretensamente pragmáticas e curiosamente social-liberais, não chega a surpreender (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17).

O apoio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, *loci* privilegiados das elites transnacionais, é significativo do papel do social-liberalismo que migrava da abstração doutrinária à concretude modelar.

Bresser Pereira foi enfático em suas declarações iniciais. Pretendia fundamentar teórica e praticamente as reformas que vinham ocorrendo nos anos noventa (*idem*, p. 8).

A proposta social-liberal para a administração pública é singelamente promover a substituição de uma administração de caráter burocrático por uma administração de tipo gerencial que, aliás, encontrar-se-ia embrionariamente já nos ditames da reforma administrativa de 1967 (BRESSER PEREIRA, 1996).

Bresser Pereira (1997, p. 24) parte da afirmação de que o Estado brasileiro passa por uma crise e que tal crise tem natureza fiscal para, a seguir, propor que o enfrentamento da crise seja feito com a redução do tamanho e da presença do Estado na sociedade e, de tal maneira, propiciar o aumento de sua força (*idem*, p. 19).

Em uma evidente reposição liberal da antiga distinção entre serviços públicos próprios e impróprios, o social-liberalismo brasileiro sustenta que essa nova administração

pública, de tipo gerencial, haveria de se dedicar ao cuidado direto dos serviços exclusivos do Estado, deixando os serviços não-exclusivos aos cuidados de um setor denominado público, mas não-estatal (BRASIL, 1998, p. 2).

Ao menos em declarações de princípios, o social-liberalismo brasileiro pretendia, com tal operação, reduzir custos e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos não-exclusivos por meio da maior autonomia e maior flexibilidade dos entes do setor público não-estatal (*idem*, pp. 11 e 12).

Surgem novos entes na administração pública brasileira: as organizações sociais, que viriam a ter um papel de destaque especialmente para as finalidades da denominada reforma administrativa do sistema de saúde.

3.3. A EXPRESSÃO DO SOCIAL-LIBERALISMO NA SAÚDE PÚBLICA

Já em 1995, durante colóquio técnico prévio à XXV reunião do conselho diretivo do Conselho Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, em Buenos Aires, Bresser Pereira deixaria claro que sua proposta de reforma do Estado era, principalmente, uma reforma administrativa do sistema público de saúde, segundo os cânones do Banco Mundial, cujo documento básico sobre o tema lhe serviu de fonte expressamente (1998, p. 21).

Em 1998, porém, o modelo apresentado foi mais bem elaborado e focado em problemas específicos dos atendimentos hospitalar e ambulatorial. A preocupação que Bresser Pereira parece demonstrar é com dificuldades que a velha administração de caráter burocrático criaria para a resolubilidade, integralidade e qualidade do serviço, marcado, então, por financiamento insuficiente, irracional uso de recursos e ocorrência de fraudes (*idem*, p. 10).

Bresser Pereira afirma que, embora importantes as ques-

tões de índole financeira, o problema central do sistema de saúde é essencialmente administrativo (*idem*, p. 12). Prova disso seria a economia decorrente do processo de racionalização dos gastos à época em curso, racionalização possível precisamente pela mudança na orientação em favor de uma nova administração pública.

Estranhamente, entretanto, Bresser Pereira reconhece que a racionalização, traduzida, rigorosamente, como redução de gastos, agravou o problema da qualidade do serviço (*idem*, p. 13).

Ainda mais estranhamente, todavia, é que tal reconhecimento não o impede de concluir que só haveria uma solução para o problema: os hospitais públicos deveriam ser submetidos à administração de organizações sociais e inseridos em um clima de competição entre si e também com os demais do setor privado (*idem*, pp. 19 e 20).

Bresser Pereira não explica muito bem os motivos pelos quais tal conclusão seria necessária e, pior, finda por confundir lógicas tão díspares entre si como as lógicas do setor público e do setor privado.

Uma questão de suma importância é, assim, levantada. Como se sabe, competitividade e lucratividade referem-se mutuamente. Quem compete deseja ganhar algo. Cabe pensar em obtenção de vantagens na prestação de um serviço público cuja essencialidade pode conduzir, não raras vezes, ao desequilíbrio de caixa?

3.4. A INFLUÊNCIA DO SOCIAL-LIBERALISMO NA PESQUISA SOBRE ADMINISTRAÇÃO EM SAÚDE

A resposta a este questionamento está longe principal e fundamentalmente porque o próprio questionamento foi levado para longe de onde deveria estar: o ambiente acadêmico.

Como inicialmente foi dito, o social-liberalismo é, há tempos, a ideologia hegemônica nos meios políticos e acadêmicos brasileiros, de tal sorte que dificilmente questões que atingem o cerne do modelo da administração pública gerencial são postas simplesmente porque são embaraçosas.

Toma-se como exemplo alguns estudos em administração da saúde realizados na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Em primeiro lugar porque são estudos que se ocupam de organizações sociais da saúde. Em segundo lugar porque são estudos focados em tais organizações no Estado de São Paulo. Em terceiro lugar, por fim, porque Bresser Pereira lá teve toda sua carreira acadêmica, exercendo enorme influência, o que, em se falando de ideologias, quase que se mostra tautológico.

Ricardo Luiz Pereira Bueno, em sua dissertação de mestrado em administração, propôs-se a realizar uma análise comparativa de hospitais administrados diretamente pelo Estado e hospitais administrados por organizações sociais. Sua finalidade era buscar evidências acerca da superioridade de um ou de outro modelo em termos de "eficiência técnica". Bueno formulou conclusões no sentido de que não poderia afirmar existirem evidências de que as organizações sociais são mais eficientes na administração dos hospitais. Curiosamente, no entanto, afirma, no mesmo texto, no sentido de tais evidências existirem (2004, p. 168).

Por sua vez, Walter Cintra Ferreira Júnior, também em dissertação de mestrado em administração, pretendeu realizar a análise comparativa de ambos os modelos de administração de hospitais públicos paulistas em termos das respectivas "práticas gerenciais". Suas conclusões também foram curiosas, pois não encontrou qualquer evidência de que a administração direta seja por si um modelo ruim, mas simplesmente considera o modelo das organizações sociais melhor (2004, pp. 120-121).

A influência do social-liberalismo, no entanto, vai além dos muros da Escola de Administração da Fundação Getúlio

Vargas de São Paulo, chegando às escolas de ciências da saúde e aos órgãos superiores da administração da saúde pública.

Nelson Ibañez e Gonzalo Vecina Neto (2007), por exemplo, partem de um pressuposto que não tem qualquer lastro no atual estágio do conhecimento psicológico e sociológico: a existência de sujeitos isentos. E pior: concluem que tal sujeito é o Banco Mundial, precisamente a instituição que preconizou a adoção de fórmulas social-liberais e aplaudiu a implementação do modelo das organizações sociais nos hospitais públicos brasileiros e, em especial, nos paulistas. Partindo de um silogismo imperfeito, torna-se logicamente irretocável a conclusão de que a experiência paulista das organizações sociais da saúde foi totalmente exitosa, porque derivada dos pressupostos cuidadosamente eleitos.

Tendo à frente Barradas Barata (2009), uma equipe, por fim, pensou colocar um fim na questão com a utilização do discurso de Bresser Pereira sobre uma quase óbvia vantagem supostamente inerente à autonomia dos entes não-estatais. Mesmo admitindo que se tratava de uma "avaliação superficial de dados secundários" (p. 15), a equipe capitaneada pelo falecido secretário de Saúde do Estado de São Paulo concluiu no sentido de afirmar, com invejável segurança, que os hospitais sob administração privada e sob administração de organizações sociais seriam melhores do que os administrados diretamente pelo Estado simplesmente porque mais autônomos.

Como se observa, tais afirmações não se sustentam se uma análise minimamente cuidadosa for realizada a partir dos próprios termos, da estrutura interna dos próprios discursos.

Inobstante isso, há sim pesquisas, com discursos mais bem elaborados, no sentido completamente oposto à imagem de perfeição do modelo gerencial que, ao final, os que se filiam ao social-liberalismo tentam apresentar.

Há, aproximadamente, sete anos, Nivaldo Carneiro Júnior e Paulo Eduardo Elias afirmavam peremptoriamente que a

gestão das organizações sociais da saúde não contemplava o acesso ao serviço e o controle público (2006). Ao passo que Nelson Bezerra Barbosa e Paulo Eduardo Mangeon Elias, mais recentemente, afirmaram que os resultados das pesquisas não permitiam referendar uma imagem de ineficiência dos hospitais sob administração direta do Estado (2010).

No capítulo seguinte ter-se-á a oportunidade de expor dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre alguns hospitais públicos submetidos à administração de organizações sociais em comparação com aqueles administrados diretamente pelo Estado e veremos que tais dados corroboram estas preocupantes conclusões.

4. O MODELO SOCIAL-LIBERAL APLICADO AOS HOSPITAIS PAULISTAS

4.1. ANTECEDENTES DO MODELO NA ADMNISTRAÇÃO ESTADUAL

Em entrevista dada no ano de 2005, para a Revista de Administração em Saúde, o falecido secretário de Saúde do Estado de São Paulo, Luiz Roberto Barradas Barata deixou claríssima sua filiação ao pensamento de Luiz Carlos Bresser Pereira e, por conseguinte, à ideologia social-liberal e ao seu modelo de administração da saúde.

Ali, Barradas Barata defende o eufemístico processo de "publicização" da saúde por meio das organizações sociais e diz que o real problema são as regras de admissão e de demissão de pessoal e de aquisição de produtos e contratação de serviços (BARRADAS BARATA: 2005, pp. 77-78).

A adesão de um agente político a um modelo de administração como se fosse profissão de fé não chega a ser surpreendente em uma unidade federativa que chegou a institucionalizar o espírito da ideologia social-liberal. Faz parte, por exemplo,

do ideário da importante Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) uma intransigente defesa das organizações sociais como solução única e definitiva para os problemas administrativos, em especial nos hospitais públicos.

Na esteira das reformas propostas pelo social-liberalismo, foi aprovada, em 1998, a lei federal nº 9.637, que regula as organizações sociais no âmbito da União e serve de norma-guia para a legislação das demais unidades federativas, como o Estado de São Paulo que, no mesmo ano, aprovou lei complementar com finalidade de servir de fundamento à qualificação de organizações sociais especificamente para a saúde pública (posteriormente alterada pela lei complementar estadual nº 1.131/2010 ampliando a gama de serviços a serem submetidos ao modelo).

Põem-se de lado as muitas considerações acerca da constitucionalidade dos dispositivos legais mencionados por não importarem para o objeto deste artigo.

Deixa-se, também, de tratar das críticas advindas do Conselho Estadual de Saúde (resolução nº 1, de 4 de abril de 2007) e da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída na Assembleia Legislativa do Estado para tratar da remuneração dos serviços médico-hospitalares, com especial destaque para as organizações sociais de saúde, cujo relatório final foi publicado na imprensa oficial (Diário Oficial do Estado de São Paulo, volume 118, número 141, 31 de julho de 2008, suplemento: Poder Legislativo).

Fortemente desfavoráveis ao modelo, as críticas acima mencionadas são, invariavelmente, mal vistas, maltratadas e acusadas de serem tão-somente produtos de posturas politicamente oposicionistas ou, como diria Bresser Pereira, de uma esquerda arcaica, não-pragmática.

Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por certo, não se poderá dirigir a mesma acusação.

4.2. O REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Antes, porém, de ingressar na exposição das conclusões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, importante dizer algumas palavras sobre o modelo administrativo que tem seu cerne nas organizações sociais da saúde.

A teoria do direito administrativo conhece dois fenômenos envolventes da organização da administração pública e que interagem no arranjo institucional. De um lado temos a desconcentração e, de outro, temos a descentralização. Ambos os fenômenos envolvem a transferência de poderes, atribuições ou competências; no entanto, suas implicações estruturais são bem diversas. Pois enquanto a desconcentração implica a criação de órgãos, isto é, plexos despersonalizados de poderes, competências e atribuições, a descentralização implica a criação ou qualificação de entes, isto é, plexos dotados de personalidade.

A descentralização, além disso, tem um alcance maior, visto ser possível, por meio dela, ir além do âmbito formal da administração pública, comumente dividido entre a administração direta e a administração indireta. De tal maneira, a administração pública descentralizada, envolvendo entes criados ou qualificados pelo Estado, não se confunde nem coincide com a administração indireta.

O Estado, assim, buscando descentralizar sua atuação, pode legislar com a finalidade de criar pessoas jurídicas de direito público (autarquias) ou autorizar a criação de pessoas jurídicas de direito privado (fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); ou, ainda, qualificar, atual ou procedimentalmente, entes privados com vistas à admissão como prestadores de serviços públicos, seja por meio de contrato de concessão, seja por meio de contrato de gestão, instrumento este básico na descentralização por meio de organizações sociais.

Organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade econômica qualificadas pelo Estado para a prestação de serviços públicos não-exclusivos após regular procedimento de aferição da presença de requisitos fixados em lei.

Três características são extraídas pelo processo de decomposição da categoria: personalidade, finalidade e institucionalidade.

Pressuposto (de existência) para a adjetivação de ente como organização social pelo Estado é sua personalidade. Excluem-se de tal possibilidade, portanto, os entes despersonalizados, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas de direito público.

A personalidade, no entanto, embora pressuposta, não é suficiente para tal adjetivação. Outro pressuposto (de validade) é exigido: a finalidade do ente. Excluem-se, por conseguinte, os entes que tenham finalidade econômica. Assim sendo, só associações (reuniões de pessoas físicas ou jurídicas) ou fundações (reuniões de bens) podem ser qualificadas como organizações sociais, pois não se destinam à distribuição de ganhos entre seus membros.

Por fim, outro pressuposto (de eficácia) é exigido: a institucionalidade do ente. O ente que exista segundo as regras do direito privado e que se tenha constituído para a busca de fins não-econômicos deve, também, cumprir certos requisitos legais para que o Estado possa, regularmente, qualificá-lo como organização social.

Tais requisitos consubstanciam o que no direito privado se chama instituição. Uma instituição, contrariamente a uma corporação, constitui-se com vistas ao atendimento dos interesses de pessoas distintas dos seus membros. Por conta disso, estatutariamente sua gestão deve ser democrática, com participação da comunidade e publicidade dos seus atos e, em caso de extinção, seu patrimônio deve ser destinado a entes similares

ou ao Estado.

Em acréscimo, no caso das organizações sociais da saúde, no Estado de São Paulo, coerentemente, exige-se que o ente qualificando comprove a experiência pelo lapso temporal mínimo de cinco anos na área da saúde.

A qualificação é ato de natureza discricionária que serve de antecedente para a contratação do ente qualificado. A qualificação gera mera expectativa de contratação, não podendo ser a tanto juridicamente compelido o Estado.

A desqualificação, no entanto, é ato de natureza vinculada, demandando prévio processo administrativo de caráter sancionador em que se deve assegurar a ampla defesa e o contraditório.

4.3. O DESEMPENHO DOS HOSPITAIS PAULISTAS SOB ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Como se pode observar ao longo deste trabalho, a reforma administrativa do sistema de saúde é daqueles assuntos carregados ideologicamente. Tanto que, mais do que em outros casos, tem extrema importância o lugar de poder social eventualmente ocupado pelo elaborador do discurso que se dedique à abordagem desse tema.

É, portanto, relevantíssima a manifestação de um órgão composto por forças políticas tradicionalmente vinculadas ao social-liberalismo e institucionalmente incumbido da avaliação acerca da legitimidade, da legalidade e da economicidade das políticas públicas.

Há tempos a administração de hospitais públicos por organizações sociais tem sido objeto de julgamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O Tribunal, no entanto, ocupou-se do tema na análise de casos isolados, a partir de algumas tomadas de contas. Mudando, porém, a postura costu-

meira, o Tribunal empreendeu uma análise mais ampla e profunda, para servir de base para proferimento de parecer sobre contas de governo.

A novidade consistiu na apresentação, em destaque, nas contas do Governador, de estudo específico, do serviço de fiscalização do Tribunal, contendo uma análise comparativa sobre o desempenho de seis hospitais do Estado de São Paulo, de mesmo porte e complexidade semelhante, mas submetidos a modelos de administração diversos (SÃO PAULO: 2011).

Na elaboração do estudo, o Tribunal partiu de distinção entre gestão e gerência, presente na Norma Operacional Básica nº 1, de 1996, do Sistema Único de Saúde. Enquanto a expressão "gestão" traduz a ideia de regulação, a expressão "gerência" traduz a ideia de administração. Nessa linha, foram comparados no estudo os dois modelos dominantes de gerência, ou de administração, de hospitais públicos no Estado de São Paulo: a gerência direta e a gerência indireta. Ou, mais claramente, a administração por órgãos da administração centralizada ou entes da administração descentralizada e a administração por entes privados qualificados como organizações sociais.

O estudo comparou os hospitais reunidos em três pares – sendo, no interior de cada qual, contrapostos os dois modelos de administração – e analisou o desempenho quanto à mobilização e à utilização de recursos materiais, humanos e financeiros e quanto à obtenção de resultados operacionais e econômicos conforme normas vigentes para os procedimentos de verificação da regularidade do uso de bens e do dispêndio de dinheiros públicos.

Quanto aos recursos materiais a situação merece atenção. O estudo do Tribunal concluiu que, na maioria dos casos, nos hospitais administrados por organizações sociais os leitos disponíveis diminuíram, sendo o único caso similar encontrado em hospital administrado diretamente pelo Estado devido à situação de reforma em sua edificação (SÃO PAULO: 2011, p.

41).

As organizações sociais de saúde aumentaram a quantidade de equipamentos de elevado custo (*idem*, pp. 44 – 46). Mas os problemas de reposição de materiais persistem precisamente em hospital sob tal administração (*idem*, p. 53).

Quanto aos recursos financeiros os dados são preocupantes. O estudo concluiu que os hospitais administrados por organizações sociais gastam mais e necessitam de regular complementação orçamentária (*idem*, p. 57).

Já no que se refere aos recursos humanos a situação é ainda mais grave. É significativa a terceirização de serviços vinculados às finalidades precípuas dos hospitais sob gerência indireta, que, não por acaso, possuem menor número de trabalhadores empregados e elevadas jornadas de trabalho (*idem*, pp. 48 – 50, pp. 104 – 106).

A relação entre números totais de trabalhadores, leitos disponíveis e pacientes internados é menor nas organizações sociais (*idem*, p. 70), ao passo que os salários são menores para os níveis de execução material (trabalhadores médios) e muito superiores para ocupantes de cargos de direção (*idem*, pp. 50/51 e 106).

Quanto aos resultados a situação não é muito diferente.

Em termos operacionais, a qualidade dos hospitais sob administração de organizações sociais mostra-se inferior na medida em que os índices de mortalidade e de infecção são maiores (*idem*, pp. 70, 76, 81) e isso embora limitem-se e concentrem-se no atendimento de casos de média complexidade (*idem*, pp. 72, 78, 83).

Em termos estritamente econômicos, a conclusão do estudo é enfática. Os custos de manutenção das atividades de hospitais sob administração das organizações sociais são bem superiores aos de hospitais sob gerência direta do Estado. E os prejuízos encontrados em hospitais sob gerência indireta são razoáveis (*idem*, pp. 88, 89, 90).

Em síntese: o modelo proposto pela ideologia social-liberal para administração dos hospitais públicos, ao menos no Estado de São Paulo, está em descompasso com as perspectivas de sua implementação, pois os custos são superiores e os benefícios não são.

Os dados relativos às variações de regulação para ambos os modelos de gerência parecem servir de chave para uma convincente explicação de tal descompasso.

A regulação é bem mais ampla e muito mais rigorosa sobre o denominado contrato-programa, instrumento básico para a regulação da prestação dos serviços pelos hospitais estaduais sob gerência direta do Estado (*idem*, pp. 67, 69, 73, 75, 79 – 81).

5. CONCLUSÕES

Neste artigo procurou-se apresentar uma análise crítica acerca do modelo proposto pela ideologia social-liberal para a administração de hospitais públicos do Estado de São Paulo a partir da noção jurídica de efetividade e com base nos dados obtidos pelo serviço de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

No primeiro capítulo procurou-se tratar da noção jurídica de efetividade a partir de uma concepção tridimensional do direito.

No segundo, procurou-se tratar do modelo administrativo social-liberal, com ênfase para a administração em saúde e sua influência ideológica sobre os estudos na área.

No terceiro, procurou-se tratar do modelo administrativo social-liberal aplicado a alguns hospitais públicos paulistas, seus antecedentes, organizações e desempenho.

Os textos analisados não apresentam uma compreensão adequada sobre o princípio da economicidade e, por isso, divergem terminológica e conceitualmente acerca do seu conteú-

do.

A realidade parece que não constrange a muitos, visto que, embora invariavelmente em seus textos concluam não haver qualquer evidência de desempenho superior do modelo administrativo social-liberal, não poucos insistem em afirmar sua superioridade.

Se os dados não permitem afirmar que o modelo burocrático é superior a qualquer outro, ao menos permitem infirmar a ideia de que o modelo gerencial é superior àquele, porque evidenciado, em muitos casos, seu custo elevado e seu baixo resultado.

Deficiente na reflexão e insuficiente na ação, a ideologia social-liberal não cumpriu sua promessa.

Em muitos aspectos, a nova administração pública gerencial tem-se mostrado mais antiquada do que a velha administração burocrática.

6. REFERÊNCIAS

BARBOSA, Nelson Bezerra e ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. *As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado*. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, volume 15 (5), pp. 2483-2495, *2010*.

BARRADAS BARATA, Luiz Roberto *et alli. Comparação de grupos hospitalares no Estado de São Paulo*. In: *Revista de Administração em Saúde*, volume 11, número 42, janeiro/março, pp. 8-15, *2009*.

BARRADAS BARATA, Luiz Roberto *et alli. Entrevista*. In:

Revista de Administração em Saúde, volume 7, número 28, julho/setembro, pp. 74-78, *2005*.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. In: *Cadernos da Reforma do Estado*, número 2. Brasília - DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *1998*, 5ª edição.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In: *Cadernos da Reforma do Estado*, número 1 (integral). Brasília - DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *1997*.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: *Revista do Serviço Público*, volume 47 (1). Brasília - DF: Escola Nacional de Administração Pública, janeiro-abril, *1996*.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma administrativa do sistema de saúde*. In: *Cadernos da Reforma do Estado*, número 13, pp. 9-21. Brasília - DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *1998*.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira. *Análise da eficiência técnica dos modelos de gestão dos hospitais públicos do Estado de São Paulo no período de 2000-2001*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, *2004*.

CARNEIRO JÚNIOR, Nivaldo e ELIAS, Paulo Eduardo. *Controle público e equidade no acesso a hospitais sob gestão pública não estatal*. In: *Revista de Saúde Pública*, volume 40 (5), pp. 914-920, *2006*.

FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra. *Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas: estudo comparativo entre a administração direta e as organizações sociais de saúde*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Admi-

nistração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, *2004*.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Brasília – DF: Editora Fórum, *2012*, 3ª edição.

IBAÑEZ, Nelson e VECINA NETO, Gonzalo. *Modelos de gestão e o SUS*. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, volume 12 (sup.), pp. 1831-1840, *2007*.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. *Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos*. In: *Revista de Filosofia*, volume 19, número 25, pp. 361-372, julho/dezembro, *2007*.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS. DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR. *Comparação de hospitais paulistas: estudo comparativo entre gerenciamento da administração direta e das organizações sociais da saúde*. São Paulo: *2011*.

TURA, Marco Antônio Ribeiro. *A reprodução ideal do mundo social (conhecimento científico e reprodução social)*. In: *Soberania estatal e classes sociais*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, *2009a*, pp. 76-86.

TURA, Marco Antônio Ribeiro. *História institucional do Brasil real*. Curitiba: Juruá Editora, *2009b*, 1ª edição, 3ª reimpressão.

TURA, Marco Antônio Ribeiro. *O lugar dos princípios em uma concepção do direito como sistema*. In: *Revista de Informação Legislativa*, volume 163 (separata). Brasília: Senado Federal. *2004*.

VANNUCHI, Paulo. *Os socialismos de Bobbio e Bresser-Pereira*. In: NAKANO, Yoshiaki, REGO, José Márcio e FURQUIM Lílian. *Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, *2004*, pp. 423-441.