

## EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSERH: UMA ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DE EMPRESARIZAÇÃO EM SUA CONSTITUIÇÃO

JANIELE CRISTINE PERES BORGES<sup>1</sup>; MARCIO BARCELOS  
(COORIENTADOR)<sup>2</sup>; MARCIO SILVA RODRIGUES (ORIENTADOR)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande – janieleperes@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Doutor na Universidade Federal de Pelotas – barcelos.marcio@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Doutor na Universidade Federal de Pelotas – marciosilvarodrigues@gmail.com

### 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema central o processo de empresarização do mundo ocidental e seus impactos sobre a administração pública. Essa temática mais geral se desdobrou em uma análise da área de saúde pública no Brasil, mais especificamente na construção e implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), sua lógica de funcionamento em comparação com os princípios que estão na base da constituição do Sistema Único de Saúde (SUS). A motivação inicial que deu origem ao trabalho relaciona-se com um questionamento sobre como o processo de empresarização imprime uma lógica própria na gestão e funcionamento do Estado e da administração pública.

O processo de empresarização é caracterizado pela crescente influência que a empresa exerce sobre os seres humanos e as demais organizações (SOLÉ, 2008), um processo no qual as ideias e práticas empresariais acabam sendo disseminados para contextos que anteriormente estavam distantes da aura empresarial (RODRIGUES, 2013). A consolidação da empresa enquanto modelo universalizável que permeia o tecido social parece estar sendo intensificada com a adoção de políticas neoliberais (FOUCAULT, 2008). Na área de saúde, a proposta de implantação da EBSERH para administrar os hospitais universitários federais parece alinhada a esse fenômeno. Por esse motivo, o presente trabalho tem como objetivo analisar como a ideia de empresa se expressa na constituição da EBSERH.

### 2. METODOLOGIA

A abordagem metodológica utilizada neste trabalho é de orientação qualitativa, sendo assim, não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico para realizar a análise dos dados (GODOY, 1995). Ademais, considerando que se pretende descrever o fenômeno e interpretar os significados observados, a pesquisa pode ser considerada como descriptivo-interpretativa (VIEIRA; ZOUAIN, 2004).

Trata-se de uma pesquisa documental, na qual foram analisados documentos relativos ao processo de construção e implementação da EBSERH, são eles: Acórdãos do TCU (1.520/2006, 2.731/2008, 2.813/2009), Decreto 7.082/2010, Lei 12.550/2011, Decreto 7.661/2011 e Regimento Interno da EBSERH. A escolha por esses documentos se deu em virtude do objetivo da presente pesquisa. Dessa forma, o que se pretendia era analisar os documentos oficiais que pautaram a criação da EBSERH. Para a análise dos dados, será utilizada a

técnica de análise de conteúdo, realizada em três fases: pré-análise, descrição analítica e tratamento dos resultados (BARDIN, 1988).

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Constituição Federal de 1988 o Brasil optou por um sistema único, público e universal de saúde (BRASIL, 1988). A ideia de integralidade na atenção à saúde prevê um atendimento integral, em todos os níveis e complexidades, ao conjunto da sociedade brasileira. Os hospitais universitários são organizações centrais na estruturação desse sistema de saúde e se articulam com duas das mais importantes áreas de políticas públicas: as áreas de saúde e de educação. Essa complexidade parece não ser levada em consideração quando se discute o histórico de “crise” desses hospitais, principalmente no que confere à comparação com hospitais privados.

A discussão que permeia a “crise” dos hospitais universitários é antecedida por acórdãos emitidos pelo TCU (Tribunal de Contas da União), os quais apontavam para o problema das terceirizações na administração pública. Os hospitais universitários estavam entre as organizações que apresentavam esse problema. No entanto, o foco das investigações recai fortemente nas fundações que administravam os hospitais universitários, devido a irregularidades, principalmente, na publicização de procedimentos relativos à contratação de projetos por parte das fundações (BRASIL, 2006; 2008).

Essas recomendações dos órgãos de controle referiam-se a pilares básicos da administração pública. Logo, não se tratava, até este momento, e não constavam nos documentos, recomendações relativas à necessidade de implementar uma lógica empresarial, mas sim de buscar respostas dentro de princípios já consagrados na própria Constituição Federal de 1988 ou em leis relativas à administração pública, como a Lei nº 8.666/1993 ou a Lei nº 9.784/1999.

Finalmente, no ano de 2009, seria emitido um documento por parte do TCU com recomendações no sentido de implantar um modelo institucional capaz de dar conta dos problemas de gestão encontrados nos hospitais universitários. O Acórdão nº 2.813/2009 (BRASIL, 2009) é o primeiro documento a enfatizar uma solução empresarial para dar conta das necessidades destas instituições, mesmo que para isso fosse preciso modificar a estrutura dos hospitais. Este documento oficial dava ênfase à definição de metas e indicadores, criação de parâmetros mínimos de produtividade para realização de consultas ambulatoriais e responsabilização de servidores por resultados. Além disso, este acórdão destacava uma inovação em relação aos documentos anteriores: a necessidade de formulação e implementação da concepção de benchmarking entre os hospitais universitários. Ou seja, seria nas empresas privadas onde se buscariam as “melhores práticas” que seriam capazes de elevar o desempenho e aumentar a eficiência da gestão.

Observa-se assim que a “solução” construída gira em torno da aplicação de uma lógica empresarial para a gestão pública. Esta solução seria expressa em um documento posterior, já depois de constituída a EBSERH, onde se apresenta o Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários (AGHU). Este documento dá ênfase à existência de muitos “problemas” na administração e gestão dos hospitais universitários, e sendo assim, seria uma “necessidade” a implementação do AGHU. Não aparece como “necessidade” a implementação dos princípios do SUS na gestão dos hospitais universitários. Pelo contrário, no âmbito desta lógica

segundo a qual não haveria alternativas fora da “solução empresa” o AGHU seria uma “boa prática de gestão, permitindo a padronização de processos, a criação de indicadores e benchmark facilitando a adoção de boas práticas” (EBSERH, 2017). A gestão por resultados como forma de controle se impunha e se consolidava como alternativa única, e ratificava-se a afirmação de Ronald Reagan segundo a qual os governos nunca seriam solução para nada, mas sim parte do problema (HOBSCAWM, 1995).

Percebe-se que, a partir de 2009, há uma inflexão na orientação geral dos acórdãos emitidos pelo TCU. Surgem, no âmbito das soluções apresentadas, elementos voltados à lógica da gestão empresarial que está alinhada à necessidade de constituição de um novo modelo institucional. Dentro desse modelo, termos como “metas”, “indicadores”, “responsabilidade por resultados”, “parâmetros de produtividade”, “benchmarking” surgem como balizadores para o que seria concebido como “boas práticas” que deveriam ser inseridas na gestão pública.

Com a instituição do Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF), em 2010, surgem outros elementos de uma gestão empresarial. Ao apontar os objetivos do REHUF para o campo do ensino, pesquisa e extensão, o REHUF faz referência somente ao papel desses hospitais na formação médica e especializada. Representando um retorno a uma visão de saúde compartmentalizada e que fere o princípio da integralidade no SUS (brasil, 2010).

No final de 2011, se vê efetivamente a criação da EBSERH para administrar os hospitais universitários federais. Administração que seria feita através do estabelecimento de contratos de gestão (BRASIL 2011), os quais auto responsabilizam os hospitais universitários pelo alcance dos resultados, como se esses fossem organizações desvinculadas de uma rede coesa. Ao contrário, concebe-se os hospitais como organizações atomizadas, da mesma forma que as empresas, cada qual buscando sua própria sobrevivência. Essa solução desconsidera a inserção desses hospitais em um sistema de saúde organizado em rede. Isso porque os documentos analisados não apresentam qualquer tentativa de solução pautada no estabelecimento de redes para a redução de custos, como aumentar o investimento e as relações com a Atenção Básica em Saúde. Ao invés disso, a redução de custos aparece pautada em uma lógica empresarial.

No documento de criação da EBSERH, a expressão “lucro líquido” aparece vinculada a termos como “aplicações financeiras”, “dividendos”, “bonificações”, “rendas”, dentre outros. A análise dos documentos demonstra que esse tende a ser o objetivo final da empresa. Como qualquer empresa, os hospitais geridos pela EBSERH precisam dar lucro. Em uma lógica de mercado, onde a empresa é a instituição modeladora de todas as atividades da esfera econômica, social e também política, a saúde se converte em mais uma commodity, dentre tantas outras que são regidas pelas leis de mercado (BRASIL, 2011).

#### 4. CONCLUSÕES

Esse trabalho, assim, cumpre seu principal objetivo que é mapear os elementos de uma lógica empresarial que se impõe sobre uma visão de saúde pública construída com todas as dificuldades ao longo de mais de trinta anos no Brasil. Se na década de 1990 a onda neoliberal prejudicou a implementação do SUS como um sistema de saúde pública, nos anos 2000, sobre governos de

centro-esquerda, mesmo assim a força da empresa continuou intocada. Michel Foucault já alertava para o predomínio da economia de mercado para analisar e tratar aspectos não propriamente econômicos. Dessa forma, o modelo empresarial acaba se constituindo como o único modelo capaz de garantir a sobrevivência dos mais diversos tipos de organizações. Essa realidade se impõe com tal força, que limita a possibilidade de se pensar em alternativas. No caso específico da EBSERH não se considerou a possibilidade da inserção efetiva desses hospitais no sistema de saúde público, aqui entendido como o SUS, seus princípios e diretrizes. Afinal, se houvesse uma maior ênfase na prevenção e promoção da saúde (Atenção Básica à Saúde), evitar-se-ia o desenvolvimento de algumas comorbidades de caráter agudo e crônico que necessitam de atendimento hospitalar de alta complexidade. Ou seja, conceber a saúde pública como um sistema articulado em rede, conforme preconizado pelos princípios e diretrizes do SUS, representaria uma redução mais significativa dos gastos públicos. Entretanto, essa não é apontada como alternativa, a empresa se impõe como “solução” para as necessidades e problemas na área de saúde pública.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Acórdão Tribunal de Contas da União 1.520/2006**. Brasília, 2006.
- BRASIL. **Acórdão Tribunal de Contas da União 2.731/2008**. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Acórdão Tribunal de Contas da União 2.813/2009**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Hospitais Universitários e Residências em Saúde. **Decreto n. 7.082, de 27 de janeiro de 2010**. Brasília, 2010.
- BRASIL. . **Lei nº 12.550 de 15 de Dezembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm)>. Acesso em 25 jan. 2017.
- EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. **Manual de Implementação do Aplicativo de Gestão para Hospitais Universitários**. Disponível em: <<http://www.ebsrh.gov.br/documents/18564/586470/HistoriaAGHU.pdf/24f953dd-f5eb-4955-a544-99bcfab9d929>>. Acesso em: 03 fev. 2017.
- FOUCAULT, M. **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GODOY, Arlinda S. **Pesquisa qualitativa – Tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, nº3, p. 20-29, 1995.
- HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RODRIGUES, M. S. **O novo ministério da verdade: o discurso de VEJA sobre o campo do Ensino Superior e a consolidação da empresa no Brasil**. 2013. 410 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- SOLÉ, A. L'enterprisation du monde. In CHAIZE, J.; TORRES, F. **Repenser l'entreprise: Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve**. Paris: Le Cherche Midi, 2008.
- VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.