

O Hospital dos Servidores do Estado

I. - Breve histórico e situação atual

ARY C. FERNANDES

Técnico de Administração — Membro do Conselho
Administrativo do H. S. E.

EM tempos idos, organizar um hospital era tarefa simples. Tratava-se, tão somente, de construir um nosocômio, isto é, uma casa de doentes. A classe social dos doentes determinava a classe dos materiais, do equipamento, de tudo, enfim. Para indigentes, fazia-se um depósito de enfermos, cu pouco mais que isso. Para abastados, um hotel a que, por eufemismo, se crismava de “casa de saúde”. E a classe média, que padecia do mal de ser média, optava por uma destas duas soluções: afrouxar a bolsa, que sangraria quase até a morte, ou apertar o orgulho, que sangraria do mesmo modo.

No setor técnico profissional havia enfermarias ou quartos particulares, leitos de maior ou menor conforto, roupa de maior ou menor limpeza, alimentação de maior ou menor fartura. E mais, a irmã de caridade, muito caridosa, o servente, muito ignorante, o superintendente, muito econômico. Havia o médico, de termômetro em punho, o estudante internista, de prontuário na mão. E ainda, óleo de rícino, bisturi, ventosa, cataplasma, chá de erva cidreira e os santos óleos do capelão. Ao lado, a empresa funerária. Na esquina, a casa de flores.

Em um século o hospital mudou. Já não mais se quer que seja apenas uma casa para doentes, casarão sombrio, severo, silente, sinistro. Quer-se dêle técnica avançada, ação social, influência educativa.

O nosocômio dos nossos dias foi invadido pela complexidade dos procedimentos que a medicina e a ciência inovaram. E também o foi pela mentalidade técnica e social do século. Problemas e mais problemas manaram da fonte de luz a pedir soluções e, depois de resolvidos, a criar outros problemas e mais outros problemas.

Em tempos modernos, organizar um hospital é tarefa complexa. Há um mundo de pequenos fa-

tos que devem ser pesados, medidos e contados antes que se ponha em movimento o bom gigante. Tudo deve ser bem previsto: situação, planta, construção, capacidade, equipamento, materiais, pessoal, financiamento, contabilidade, abastecimento, trânsitos, regimes de trabalho, dietética, serviços auxiliares, moradia de internistas, serviço social, bioestatística, direção, administração, ética profissional, enfim, mil e uma pequenas peças, que deverão funcionar bem engrenadas, harmônicas, sincrônicas.

Montar a máquina e fazê-la funcionar, tal é a tarefa de uma especialidade médica, recente e futura — a organização hospitalar.

Admitindo que tudo corresse à perfeição, ter-se-ia, então, um hospital moderno, eficiente, vivo.

Se se quisesse medir a sua eficiência, medir-se-ia primeiro aquilo a que, na padronização dos “tests”, os técnicos de seleção chamam — fidedignidade ou coerência interna, isto é, a integração das partes no todo, o sincronismo das peças, permitindo ao conjunto executar a operação que realmente deve executar.

E quanto à validade ou coerência externa? E quanto ao atributo essencial de servir a quem deve realmente servir? E quanto à condição de tomar êsse todo que é um hospital, e transformá-lo em parte de um todo ainda maior, qual seja o sistema de assistência social?

Aqui tem sede o segundo aspecto da missão do organizador, tão importante quanto o primeiro, essencialmente técnico.

O hospital moderno há de ser válido para a função de assistir a classe a que se destina. E há de ser coerente, harmoniosamente integrado com os fatores assistenciais externos.

O Hospital dos Servidores do Estado destinava-se a assistir a uma classe que padece do mal de ser média, além dos males físicos que venha a sofrer. Estes últimos ficarão a cargo dos médicos, que demonstrarão na prática a fidedignidade ou coerência interna do magnífico nosocômio que está prestes a terminar.

Vejamos agora apenas a outra face do problema — a validade ou coerência externa.

*
* *

Em época não muito distante, ainda bem viva na lembrança de todos, o Estado prestava, como única forma de assistência ao seu servidor, o auxílio de licença para tratamento de saúde, com vencimentos reduzidos. Não interessava saber, oficialmente, o que acontecia durante o afastamento do servidor, nem como êle se havia economicamente, com sua renda diminuída, numa fase em que as despesas aumentavam. Nem tão pouco eram bem controladas a real necessidade e a legitimidade de tal licença em certos casos.

Era natural que, à vista de um regime assistencial tão precário, surgisse a idéia de amparar o servidor público durante o período angustioso em que a sua saúde se achava combalida. E como o problema não consistia somente em encontrar bons hospitais, mas também em colocá-los ao alcance da bolsa emagrecida do servidor público, apresentou-se a solução de construir um hospital para o pessoal civil do Estado, a exemplo do que já existia em relação ao pessoal militar.

Graças ao esforço de elementos bem intencionados, a idéia se avolumou. E apareceu o Decreto n.º 24.217, de 9 de maio de 1934. Mandava transferir para o então Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União o saldo existente no "Fundo Especial", criado pelo Decreto número 19.482, de 12 de dezembro de 1930, revogado pelo de n.º 20.989, de 21 de janeiro de 1932.

Seguindo um hábito, outrora muito comum na administração pública, êsse "Fundo Especial" não atendia exclusivamente à sua especialidade. Não era empregado somente no serviço de localização de trabalhadores nacionais e estrangeiros. Serviu para auxiliar a fundação de um retiro para o sindicato na União dos Trabalhadores do Livro e do Jornal, assim como a construção de casas operárias.

E como o aludido fundo tivesse sido formado principalmente à custa de descontos efetuados sobre os vencimentos dos servidores públicos, nada parecia mais justo que aplicar o saldo existente na construção do almejado nosocômio.

O diminuto saldo apurado foi de pouco mais de 600 mil cruzeiros.

O último dos "consideranda", do citado Decreto n.º 24.217, dizia :

"que mediante a providência do presente Decreto, semelhante empreendimento, tão necessário a milhares de pessoas, será iniciado sem ônus para os cofres públicos".

Era um excesso de otimismo. Como também o era imaginar que o Hospital poderia ser mantido com a arrecadação de um "desconto mínimo" sobre os vencimentos do funcionalismo.

Bem cedo se verificou que o fundo previsto mal daria para iniciar a primeira fase da construção. A obra era de grande porte. Muitas outras fases viriam depois, e bem onerosas.

Nasceu, pois, o "Hospital do Funcionário Público".

Parece claro que a lei, ao mandar depositar o crédito do Hospital no instituto de seguro social dos servidores públicos, não teve outra intenção que a de beneficiar àquele instituto com as vantagens da aplicação do capital. Não se falava, àquela época, em assistência social, e não se cogitava de integrar o Hospital, nem neste sistema, nem no de previdência.

Cedo viria um refôrço de três milhões de cruzeiros, mediante crédito especial aberto pelo Decreto n.º 24.668, de 11 de junho do mesmo ano. Destinava-se a "auxiliar a construção e a *instalação*" do Hospital.

Ainda aqui, otimismo demais.

Poucos dias depois, em 23 de junho de 1934, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio baixava, mediante portaria,

"instruções, que constituirão regulamento, para a organização dos serviços e funcionamento do Hospital do Funcionário Público".

O conteúdo da portaria não correspondia ao propósito anunciado. Em verdade, apenas dispunha, em termos gerais, sobre as finalidades do Hospital, a receita e as despesas, as funções do

Conselho Administrativo, e algumas outras medidas, também de caráter geral.

Em relação aos benefícios, estabelecia um regime de ampla gratuidade, extensível às famílias dos servidores públicos. Por outro lado, o funcionalismo sofreria um desconto mensal obrigatório de 1 % sobre os seus vencimentos. Determinava, porém, limites mínimo e máximo para as mensalidades, respectivamente de dois e de vinte cruzeiros.

Evidentemente, contribuições tão fracas não suportariam benefícios tão generosos. E já se previa, então, como uma das formas de receita do Hospital, subvenções que lhe fôsem consignadas no orçamento da União.

O art. 8.º da portaria afirmava a autonomia administrativa e financeira do Hospital. Entretanto o teor dos demais dispositivos não autorizava, de modo algum, tal conclusão.

*

* *

Os orçamentos de 1935 e 1936 não consignaram verbas a favor do Hospital. As suas obras só tiveram início em maio de 1937, quando obteve um crédito de oitocentos mil cruzeiros, consignados no orçamento do Ministério da Educação e Saúde. Foi ainda por êsse meio que, no ano seguinte, foram concedidos mais quatrocentos mil cruzeiros.

Em 1939 o Hospital dos Servidores do Estado nada recebeu.

Ante o manifesto interesse do Departamento Administrativo do Serviço Público pela conclusão das obras, que se arrastavam morosamente, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio voltou a consignar-lhe dotações orçamentárias sucessivas de cinco milhões de cruzeiros, de 1940 até hoje. Então as obras tomaram novo impulso e atualmente se encontram na fase final de acabamento.

Antes afirmamos que a determinação do Decreto n.º 24.217, de 9 de maio de 1934, de depositar o saldo do "Fundo Especial" no Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, era uma medida financeira, e não programática.

Dois meses depois, o Decreto n. 24.668, de 11 de julho do mesmo ano, dava destino semelhante ao crédito especial de três milhões de cruzeiros.

Agora já não se poderia afirmar que a intenção do legislador tenha sido a mesma.

Com efeito, poucos dias antes, o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, criado pelo Decreto Legislativo n. 5.128, de 31 de dezembro de 1936, fôra transformado em Instituto Nacional de Previdência. E o Decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934, que consubstanciou a medida, dispôs, no seu

Art. 68 — o Instituto Nacional de Previdência poderá facultar, em hospital que mantiver na sua sede, ou por outro, socorros médicos, farmacêuticos e dentários a todos os seus contribuintes ou aos beneficiários que, por morte dêstes, se tiverem habilitado.

Parágrafo único — As condições a que obedecerão os socorros de que trata êste artigo serão fixadas no regimento interno.

Êste decreto era posterior à portaria aludida. Como, porém, não mencionasse diretamente o Hospital dos Funcionários Públicos, mas apenas falasse de um modo geral em "hospital que manter em sua sede", aquêle continuou a se reger pela portaria que lhe "concedia" a chamada "autonomia administrativa e financeira". E assim manteve-se diretamente "subordinado" ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

A posição administrativa do Hospital era imprecisa.

A subordinação era meramente formal. As dificuldades orçamentárias retardavam as obras, até quase paralisá-las, pela ausência de verbas, prolongada por cinco anos. Por seu turno, o Instituto Nacional de Previdência mantinha-se como espectador.

Ao menos do ponto de vista administrativo, a paradoxal "autonomia" do Hospital tornou-se um fato.

Uma dúvida, porém, permaneceu, à espera de esclarecimentos. Teria sido intenção do Governador agregar os órgãos de assistência e de previdência?

*

* *

Por força do Decreto-lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938, o Instituto Nacional de Previdência foi transformado no atual Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.).

A exposição de motivos, de 28 de outubro de 1937, do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, ao submeter o projeto de reforma à apreciação e assinatura do Presidente da República, esclareceu, nos seus itens 49 a 51 :

“deu-se também ao Instituto, ora proposto, a atribuição de administrar e aplicar os fundos do Hospital dos Servidores do Estado, sem lhe retirar a autonomia relativa de que necessita.

O Hospital referido dará assistência médico-dentária a seus contribuintes e suas famílias.

Visou-se com tal medida reunir-se, num só corpo, toda a assistência prestada pelo Estado aos seus servidores, facilitando-a e desenvolvendo-a”.

A Comissão de técnicos, chamada a se pronunciar sobre o projeto de reforma, apresentado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, assim se manifestou, quanto ao Hospital, em seu parecer de 29 de dezembro de 1937 :

“Desde que a assistência seja concedida com um ônus obrigatório, haverá margem para abusos e é o que a experiência tem demonstrado em outros países em que esta fórmula tem sido adotada.

Conviria em substituição estabelecer um regime em que a assistência médica e dentária, quando necessária, exigisse uma participação individual, embora bastante módica.

O Instituto, com as alterações feitas no ante-projeto encarregar-se-á da manutenção do Hospital até certo limite, ficando outrossim suprimida a atual contribuição do funcionário”.

Finalmente o texto do diploma legal, no que tange ao Hospital, tomou a seguinte forma :

“Art. 43 — O Hospital dos Funcionários Públicos passa a denominar-se Hospital dos Servidores do Estado.

Art. 44 — O I. P. A. S. E. encarregar-se-á da aplicação e administração dos fundos do Hospital dos Servidores do Estado (H. S. E.), pagando-lhe juros à taxa apurada na aplicação de seu ativo.

Parágrafo único. — As contribuições criadas para a manutenção do Hospital serão depositadas no I. P. A. S. E.

Art. 45 — O Hospital a que se refere o artigo anterior dará assistência médica e dentária a seus contribuintes e pessoas de suas famílias, na forma que for estabelecida em seu regimento interno.

Art. 46 — A administração do Hospital, com autonomia financeira, será exercida por uma Junta, composta de um presidente e cinco membros, designados pelo Presidente da República, sendo um deles es-

colhido de uma lista de três nomes fornecidos pelo I. P. A. S. E.

Art. 47 — O regulamento da presente lei fixará os encargos da administração do H. S. E., suas atribuições e vantagens.

Art. 48 — Serão estabelecidas no regulamento as modalidades de contribuição para manutenção do H. S. E.

Art. 49 — No regulamento da presente lei será determinada a forma pela qual o I. P. A. S. E. assistirá financeiramente ao H. S. E. e fixar-se-ão as quantias máximas que poderão ser empenhadas para êsse fim.

Art. 50 — Os empregados do H. S. E. serão admitidos mediante provas públicas de habilitação”.

Tudo levaria a crer que, a partir da data de vigência da lei que criou o I. P. A. S. E., o Hospital do Funcionário Público, agora Hospital dos Servidores do Estado (H. S. E.), passaria a formar parte integrante do primeiro.

Mas tal não aconteceu. O Hospital dos Servidores do Estado continuou a ocupar exatamente a mesma posição administrativa que tinha desde 1934. O Conselho Administrativo, que regia os seus destinos, não se compunha mais pela forma estabelecida na portaria de 1934. Não havia mais tantos membros quantos os ministérios civis, isto é, sete, mas apenas cinco. E por outro lado, também, não estava de acordo com o novo regime legal. Este alude a uma “Junta”, e não “Conselho Administrativo”, — composta de um presidente e cinco membros, ao todo seis (e não cinco, como havia) — designados pelo Presidente da República (e não pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, como se dava) — um deles escolhido dentre lista triplíce fornecida pelo I. P. A. S. E., o que aliás nunca foi observado.

O Hospital dos Servidores do Estado continuava a não figurar em organogramas de qualquer tipo de administração, fôsse ela direta, ou fôsse autárquica.

*

* *

Posteriormente, entra em vigor o Decreto-lei n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, dispondo sobre a organização e funcionamento do I. P. A. S. E.

Diz o art. 13 que a assistência, prestada pelo Instituto a qualquer grupo de servidores do Estado, será regulada em cada caso por lei especial.

Na estrutura da instituição é prevista a existência de um Departamento de Assistência, integrado por duas Divisões: de Ação Social — e de Pesquisas. A lei menciona, de um modo vago, diversas formas de assistência: social, educacional, médico-hospitalar e no trabalho. Constatam alguns dispositivos referentes às dotações destinadas ao custeio dos serviços assistenciais. Mas não há nenhuma referência direta ao Hospital dos Servidores do Estado.

Tal omissão pode ser interpretada como traduzindo a incerteza do Governo em subordinar o Hospital dos Servidores do Estado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.).

O Departamento Administrativo do Serviço Público, examinando a situação administrativa do Hospital dos Servidores do Estado, submeteu à consideração e assinatura do Chefe do Executivo, o projeto de Decreto-lei, que tomou o número 5.211, de 20 de janeiro do ano passado. Esse diploma, mais realista que os anteriores, procurou resolver apenas os problemas presentes, relativos à fase de construção, deixando para ocasião oportuna a solução da estrutura definitiva do Hospital dos Servidores do Estado. Vale aqui ressaltar algumas das disposições contidas no citado decreto-lei:

Art. 1.º — Até ulterior deliberação, as obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado se-

rão fiscalizadas por um Conselho Administrativo, composto de um Presidente e de cinco membros, designados pelo Presidente da República.

Art. 2.º — O Conselho Administrativo movimentará as dotações concedidas ao H. S. E., podendo depositá-las no Banco do Brasil ou qualquer outra instituição oficial.

Art. 4.º — A organização hospitalar ficará a cargo de um Diretor que, em entendimento direto com o Conselho Administrativo, promoverá a instalação do H. S. E., etc.

Art. 6.º — Fica o Diretor autorizado a fazer, de acordo com o Conselho Administrativo, as despesas necessárias à organização e instalação do Hospital etc.

Parece evidente a intenção da lei, procurando desligar, "até ulterior deliberação", os vínculos teóricos que "prendiam" o Hospital dos Servidores do Estado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. O acerto da medida não pode ser pôsto em dúvida, como solução atual. Resta saber qual o caminho acertado que se deverá trilhar em futuro muito próximo.

Vejamos as diversas alternativas que podem ser tomadas em consideração.