



Governança Pública e os Hospitais de Ensino

Sandra Liziane Massirer de Almeida¹, Nelson Guilherme Machado Pinto²

Resumo: A governança pública busca um novo arranjo entre governo e sociedade, onde ambos buscam dialogar e alcançar resultados efetivos na prestação dos serviços públicos. A gestão em saúde envolve a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições que realizam serviços de saúde. A gestão pública hospitalar tem papel importante no que se refere à disponibilização de recursos materiais, tanto físicos quanto humanos, para distribuí-los de forma adequada, cuidando das ações e resultados, que pode acarretar importantes impactos para a assistência hospitalar a fim de integrar competências e potencializar resultados. Nesse sentido objetivou-se identificar e descrever os modos de governança/gestão pública dos hospitais de ensino do Rio Grande do Sul. Trata-se de um estudo descritivo exploratório de abordagem qualitativa, com base nos dados secundários de abrangência pública, a partir dos hospitais de ensino da região Sul do Brasil, especificamente do estado do Rio Grande do Sul. Identificou-se que os hospitais analisados são gerenciados pela Rede Ebserh. A referida rede, por meio da governança corporativa desenvolve objetivos estratégicos que indicam a direção em que a organização deve seguir como subsídio ao alcance da visão de futuro, por meio dos pilares da estratégia: sociedade; sustentabilidade; governança; processos e tecnologia; pessoas. Desde 2014, estes hospitais definem sua estratégia por meio da elaboração de Planos Diretores Estratégicos que padronizam a forma de identificar os desafios de

¹ Técnica Administrativa em Educação da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Organizações Públicas (PPGOP). smassirer@yahoo.com.br

² Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) lotado no Departamento de Administração no Campus Palmeira das Missões, Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP) da UFSM e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) da UFSM. Atualmente é Chefe do Departamento de Administração da UFSM, Coordenador do Grupo de Estudos em Administração Pública, Econômica e Financeira (GEAPEF), participante do Grupo de Extensão e Pesquisa em Estratégia Organizacional (GEPEO), Líder da linha de pesquisa Ferramentas de Avaliação e Controle da Gestão Pública do PPGOP/UFSM e Membro da Direção Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea (Corede-RV) para o mandato de 2021-2022. Doutor em Administração pela UFSM na linha de pesquisa de Economia, Controle e Finanças. Mestre em Administração pela UFSM na linha de pesquisa de Economia, Controle e Finanças. Bacharel em Administração pela UFSM. nelguimachado@hotmail.com.

* Essa pesquisa contou com apoio de recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS)

gestão e criar estratégias para transpô-los, apresentando-se como um avanço na gestão da estratégia das unidades hospitalares.

Palavras-chave: Governança; Governança Pública; Hospitais de Ensino.

Public Governance and Teaching Hospitals

Abstract: Public governance seeks a new arrangement between government and society, where both seek to dialogue and achieve effective results in the provision of public services. Health management involves the management of networks, public health spheres, hospitals, laboratories, clinics and other institutions that provide health services. Public hospital management plays an important role with regard to the availability of material resources, both physical and human, to properly distribute them, taking care of actions and results, which can have important impacts on hospital care in order to integrate competencies and enhance results. In this sense, the objective was to identify and describe the modes of governance / public management of teaching hospitals in Rio Grande do Sul. This is a descriptive exploratory study with a qualitative approach, based on secondary data of public scope, from hospitals of teaching in the southern region of Brazil, specifically in the state of Rio Grande do Sul. It was identified that the hospitals analyzed are managed by Rede Ebserh. Said network, through corporate governance, develops strategic objectives that indicate the direction in which the organization must follow as a subsidy to reach the vision of the future, through the pillars of the strategy: society; sustainability; governance; processes and technology; people. Since 2014, these hospitals have defined their strategy through the elaboration of Strategic Master Plans that standardize how to identify management challenges and create strategies to overcome them, presenting themselves as an advance in the management of the strategy of hospital units.

Keywords: Governance; Public Governance; Teaching Hospitals.

Introdução

A palavra “governança” vem sendo usada para abordar os mais variados assuntos. Tornou-se um conceito guarda-chuva, ou seja, com objetos amplos, imprecisos e não claramente definidos, usado como sinônimo para vários fenômenos, pesquisados na literatura nacional e internacional. Para alguns autores o termo “governança” pode ser usado para descrever qualquer modelo que surja a partir do reconhecimento de que o Estado é dependente de outro, ou o incentivo para que as organizações públicas se observem como organizações do setor privado, assim a mudança de foco no processo altera o resultado e a prestação de serviço, colocando em risco o controle por parte do Estado. São agregadas a esse conceito a acentuada adoção do termo às sucessivas difusões de poder/autoridade que estas reformas originam exigindo que o Estado desenvolva uma governança dessas relações e não tão-somente um governo (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Conceituar governança pública, não é um dos afazeres mais fáceis, pois é multidimensional, polissêmico e traz consigo uma série de ambiguidades, visto que governança pública inclui um aspecto organizacional, gerencial e de responsabilidade. Governança pública surge com base nos desígnios da economia e com foco principal na economia, reforçando o papel estratégico do Estado em relação ao desenvolvimento da sociedade do século XXI. No Brasil, a discussão sobre governança pública emergiu na conjunção das diversas mudanças de estrutura social e administrativa do Estado que se iniciaram a partir da reforma de 1990. Contudo, os desafios relacionados à boa governança não se restringem apenas a efetividade, transparência e legalidade, mas permeiam e atingem também outras esferas, como: condições de equidade, participação social, democracia, inclusão, respeito aos direitos humanos, entre tantas outras (CAMPOS et al, 2020).

O termo governança pública toma corpo no Brasil com a exigência de diversas mudanças na estrutura social e administrativa do Estado iniciadas a partir da reforma de 1990. Com a redemocratização do Estado, as mudanças sucedidas da Constituição Federal de 1988 evidenciam a necessidade de mudanças e adequações da administração pública garantindo a efetividade das políticas públicas e os cuidados dos interesses da coletividade. Conforme a Constituição Brasileira de 1988, que indica necessidade de ascensão da cidadania e, por conseguinte, da democracia, emerge um modo de governança horizontal, apoiado principalmente na inclusão da coletividade nas deliberações sobre temas de seus interesses comuns. Contudo, ainda se notam desafios para a inserção social nas políticas públicas, que se revela como um aprendizado em curso (GOMES et al, 2015). Trata-se de uma cultura de gestão segmentada, das políticas sociais, com desafios para a inserção social na governança pública, visto que há pouco interesse no incentivo da participação social.

Por meio da governança pública busca-se um novo arranjo entre governo e sociedade, onde ambos buscam dialogar e alcançar resultados efetivos na prestação dos serviços públicos. Assim, a gestão em saúde envolve a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições que realizam serviços de saúde. A gestão pública dos hospitais tem papel importante no que se refere à disponibilização de recursos materiais, tanto físicos quanto humanos, para distribuí-los de forma adequada, cuidando das ações e resultados, que pode acarretar importantes impactos para a assistência hospitalar a fim de integrar competências e potencializar resultados (LOUREDO; LOUREDO, 2017).

Assim, tendo em vista o exposto, justifica-se este estudo pela necessidade de conhecer a gestão pública dos hospitais de ensino do Rio Grande do Sul, os quais são: Fundação

Universidade do Rio Grande (HU Dr Riet Correa Júnior), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Hospital de Clínicas de Porto Alegre), Universidade Federal de Pelotas (Hospital Escola) e Universidade Federal de Santa Maria (Hospital Universitário). Realizou-se uma busca sobre a realidade prática dos modelos de governança destes hospitais de ensino, elencando-se a seguinte pergunta: qual os modelos de governança/gestão pública dos hospitais de ensino do Rio Grande do Sul? Para responder esta questão formulou-se o objetivo do estudo que foi identificar e descrever os modos de governança/gestão pública dos hospitais de ensino do Rio Grande do Sul.

Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho trata-se de um estudo descritivo-exploratório de abordagem qualitativa, com base nos dados secundários de abrangência pública, a partir dos hospitais de ensino da região sul do Brasil, especificamente do estado do Rio Grande do Sul, disponibilizados pelo Ministério da Educação em seu sítio eletrônico, referente a realidade prática dos modelos de governança destes hospitais. Os hospitais escola/universitários são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área da saúde. A relação dos hospitais universitários da região sul, especificamente do estado do Rio Grande do Sul, são: Fundação Universidade do Rio Grande (HU Dr Riet Correa Júnior), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Hospital de Clínicas de Porto Alegre), Universidade Federal de Pelotas (Hospital Escola) e Universidade Federal de Santa Maria (Hospital Universitário).

A pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos (GODOY, 1995). Os estudos descritivos exploratórios caracterizam-se por descrever determinados fenômenos, explorando de forma descritiva as correlações entre variáveis e não se focam apenas na descoberta de determinados fatos, mas em descrever, classificar e interpretar a realidade pesquisada (GIL, 2011).

Os dados investigados foram encontrados no site dos referidos hospitais de ensino e estão disponíveis online. Dentre os documentos selecionados para a análise estão as Cartas Anuais de Políticas Públicas e Governança Corporativa, o Plano Diretor Estratégico e o

Modelo de Governança de Processos.

A análise dos dados ocorreu por meio da análise temática, que é uma modalidade específica da análise de conteúdo proposta por Minayo (2007), que consiste em descobrir núcleos de sentido, os quais compõem uma comunicação, onde a presença ou a frequência significam alguma coisa para o objeto analítico estudado. Assim, a análise temática desdobra-se em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

A pré-análise consiste na escolha dos documentos para análise, retomada das hipóteses e dos objetivos iniciais da pesquisa e na elaboração de indicadores que orientem a interpretação final. Esta etapa é composta pela leitura flutuante, constituição do corpus e formulação de hipóteses e objetivos. A etapa de exploração do material fundamenta-se na operação de codificação, com a transformação dos dados brutos para alcançar o núcleo de compreensão do texto. Em primeiro lugar ocorre o recorte do texto em unidades de registro, após escolhe-se as regras de contagem e posterior a isso se realiza a classificação e agregação dos dados, escolhendo categorias teóricas ou empíricas, as quais comandarão a especificação dos temas.

O tratamento dos resultados obtidos e interpretação faz com que os resultados brutos, após operações estatísticas simples ou complexas, coloquem relevo nas informações obtidas. Assim, a partir dessas informações, o analista propõe inferências e realiza interpretações previstas em seu quadro teórico ou deixa dicas em torno das dimensões teóricas sugeridas pela leitura do material (MINAYO, 2007).

Análise dos Resultados

Para a análise dos dados utilizou-se as Cartas Anuais de Políticas Públicas e Governança Corporativa, o Plano Diretor Estratégico e o Modelo de Governança de Processos de cada um dos hospitais investigados. Inicialmente apresentar-se-á os dados sobre os modelos de governança dos referidos hospitais.

Fundação Universidade do Rio Grande (HU Dr Riet Correa Júnior)

O HU-FURG/EBSERH destaca-se na Região Sul do Rio Grande do Sul por sua atuação nas áreas da saúde, do ensino e da pesquisa. Além de colaborar com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como campo de prática de diversos cursos na área da saúde, também é um dos alicerces da rede de atenção à saúde do município do Rio Grande, juntamente com outro hospital local. Entretanto, em função das dificuldades financeiras enfrentadas pelo hospital nos últimos anos, o HU acabou por absorver uma demanda de pacientes para não deixar descoberta a prestação de serviços de saúde de média e alta complexidade para população do município e da região.

Cabe salientar que o HU presta serviços nas áreas básicas, sendo referência regional em diversas especialidades como Traumatologia e Ortopedia, HIV/AIDS, Hepatite C e Gestação de Alto Risco, além de desenvolver programas permanentes de atenção à saúde. Ao mesmo tempo, é um centro de formação de profissionais da saúde e de outras áreas educacionais, contribuindo também com o desenvolvimento de novas tecnologias nessa área.

Atualmente, o HU-FURG conta com 231 leitos, com atendimento 100% SUS e presta serviços nas áreas básicas de Clínica Médica, Clínica Pediátrica, Clínica Obstétrica, Clínica Ginecológica e Clínica Cirúrgica. Possui Serviço de Pronto Atendimento (SPA), Unidades de Tratamento Intensivo: UTI Neonatal, UTI Geral e UTI Pediátrica. O HU-Furg ainda se destaca como Hospital Amigo da Criança. Conta também com: Banco de Leite Humano (BLH); Serviço de Atendimento Especializado em Infectologia; Centro Regional de Estudos, Prevenção e Recuperação de Dependentes Químicos (CENPRE); Centro Integrado de Diabetes (CID); Centro Regional Integrado do Trauma Ortopédico; Centro Regional Integrado de Diagnóstico e Tratamento em Gastrenterologia, e Centro Regional Integrado de Tratamento e Reabilitação Pulmonar. O HU também é referência regional no tratamento de HIV e de Hepatite C, Gestação de Alto Risco e Cirurgia Ortopédica de Alta Complexidade.

Em 2019, foram prestados mais de 640 mil atendimentos ambulatoriais e cerca de nove mil procedimentos em pacientes internados. Dos procedimentos realizados pelo HU, a grande maioria ocorreu em pacientes de Rio Grande (cidade onde fica o HU) em 2019. Os demais foram realizados em pacientes oriundos de outros municípios como São José do Norte, Pelotas, Bagé, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar e Chuí. O nível de satisfação dos pacientes do HU-FURG/EBSERH que responderam às pesquisas da Ouvidoria dizem que 58% estão muito satisfeitos, 36% satisfeitos, 6% insatisfeitos e 1% muito insatisfeito.

O PDE anterior baseou-se em seis macroproblemas identificados durante a análise realizada em parceria com o Hospital Sírio Libanês. Os macroproblemas identificados foram: gestão financeira incipiente e restrição na obtenção de recursos financeiros; fragilidades na gestão do cuidado; deficiência no gerenciamento de pessoal; fragilidades na gestão do HU; precariedade da infraestrutura e deficiência na gestão de equipamentos e materiais hospitalares, e baixa integração da prática dos profissionais entre ensino, pesquisa e assistência. Os macroproblemas foram distribuídos em 17 nós críticos e 53 ações. As ações foram monitoradas ao longo desse período, sendo que cerca de 21% delas foram concluídas e 55% estão em andamento. Dentre os fatores que impactaram a execução do PDE pode ser destacado a transição da gestão do HU, a falta de um profissional dedicado às atividades de planejamento de modo a auxiliar no monitoramento e na intervenção das ações e a pandemia de Covid-19 em 2020.

Ressalta-se que, no PDE anterior, os gestores preocuparam-se em endereçar ações a grande parte das demandas. Como resultado, apenas cerca de um quinto das ações foram finalizadas com sucesso e um quarto não foram iniciadas. Para o novo PDE, adotou-se outra visão: as ações devem ser focadas na resolução de cada problema, atuando somente sobre os mais críticos para obter retornos efetivos. Por meio de entrevistas com a reitora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), com o secretário de Saúde do Município do Rio Grande e da pesquisa de visão do HU, foi possível levantar as percepções dos principais públicos envolvidos com o Hospital.

A reitora considera que o HU se reestruturou, nos últimos anos, com a gestão compartilhada entre a FURG e a EBSEH, criando equipes qualificadas para auxiliar o desenvolvimento de suas funções, seja ela de ensino, pesquisa, extensão e de assistência à saúde pública, tão necessária à região. Para a reitora, não há dúvida de que o HU tem um grande potencial e presta um serviço de qualidade e de referência à população de Rio Grande e do entorno, em diversas áreas da saúde.

Além disso, por ser um hospital universitário, constitui-se em um grande laboratório na formação dos estudantes das áreas da saúde da Universidade. Contudo, a reitora acredita que, pela sua característica como hospital de ensino, é preciso qualificar as relações pessoais, considerando os vínculos dos trabalhadores, FURG e EBSEH, a fim de garantir um espaço mais harmonioso a todos que convivem diariamente no exercício de sua profissão e, em especial, aos estudantes, estagiários e residentes em processo de formação. Quanto à pesquisa, a reitora enfatiza que o HU é um excelente locus para o desenvolvimento de pesquisas

importantes para toda a comunidade e país, pois é um hospital de referência para o tratamento de diversas doenças. Porém, há, como ameaça, a falta de investimentos na área da pesquisa pelos órgãos do governo, limitando espaços, equipamentos e pessoal técnico.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Hospital de Clínicas de Porto Alegre)

O HCPA é um dos principais centros de atenção à saúde do Rio Grande do Sul. Oferece assistência integral e humanizada à saúde dos cidadãos nas áreas clínica, médica, cirúrgica, pediátrica, obstétrica e psiquiátrica, com atuação de equipes multiprofissionais. É referência para atendimento emergencial de pacientes vítimas de acidente vascular cerebral, transplantes, síndromes coronarianas e dor abdominal aguda, bem como na assistência oncológica, tratamento da dependência de álcool e outras drogas e diversas patologias clínicas e cirúrgicas de alta complexidade.

A revisão do planejamento estratégico do HCPA para o biênio 2019/2020 contou com a contribuição da comunidade interna na construção da matriz SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças). Foi através da análise destes apontamentos que a direção do HCPA definiu a estratégia para os próximos anos em três grandes temas interdependentes:

- Cuidado centrado no paciente e baseado em valor percebido;
- Sustentabilidade econômico-financeira;
- Otimização de recursos e espaços.

Os valores que movem e devem inspirar o Clínicas, como a transparência, o trabalho em equipe e o respeito à pessoa foram reforçados no processo. Percebeu-se ainda a necessidade de enaltecer o ensino e a pesquisa, juntamente com a assistência, para marcar o negócio do HCPA. As sugestões também foram fundamentais para estabelecer o propósito da instituição, uma frase que concentra a essência do HCPA: vidas fazendo mais pela vida.

O Plano de Negócios e Gestão Estratégica (PNGE) 2019-2020 foi estabelecido conforme o mapa, que vai nortear as ações nos próximos dois anos, com acompanhamento por meio de projetos e indicadores. A transparência é um dos valores fundamentais do Hospital de Clínicas, que mantém canais de comunicação permanentes para divulgação de informações, prestação de contas e interação dos usuários com a instituição. São exemplos a Ouvidoria, o SIC, o portal na internet, os perfis das mídias sociais e as divulgações de notícias na imprensa.

O HCPA também observa as normas de governança corporativa e de transparência na administração pública descritas nas leis federais 13.303/2016 e 12.527/2011, decreto 8.945/2016 e resolução CGPAR 05/2015. Na página da transparência do hospital, são disponibilizados, proativamente, documentos e conteúdos que proporcionam pleno acesso do cidadão a todas as informações relevantes sobre a governança da instituição, suas políticas, normas, projetos, ações, resultados e muito mais.

Lado a lado com o planejamento estratégico definido para 2020, desde os primeiros dias deste ano o HCPA viu-se frente a novos desafios, com a necessidade de enfrentamento da pandemia de Covid-19. Selecionado pelos gestores da saúde como um dos principais centros de referência para o atendimento aos casos graves da doença, o HCPA, para dar conta da demanda com qualidade e segurança, viu-se diante da necessidade de definir uma série de estratégias e implantar inúmeras ações, adequando-se ao cenário em curtíssimo espaço de tempo e levando em conta variáveis de difícil controle.

A instituição começou a mobilizar-se em janeiro, planejando a implantação emergencial de leitos de terapia intensiva e buscando recursos físicos e humanos para tal. Houve alteração no projeto de ocupação dos novos blocos, passando-se a priorizar a ampliação do Centro de Terapia Intensiva (CTI), para atendimento a pacientes graves de Covid-19. No final de fevereiro, foram apresentadas ao Ministério da Educação as demandas de recursos e postos de trabalho para implementação emergencial de 105 leitos de CTI, por módulos, conforme a evolução dos casos da doença.

Em março de 2020, o HCPA começou a implantação do primeiro nível de seu Plano de Contingência, reduzindo a circulação de pessoas na instituição. Na sequência, começaram a ser suspensos serviços não essenciais, com redução nas consultas, internações e cirurgias não Covid. Com menos cirurgias sendo realizadas, foi utilizada a sala de recuperação do Bloco Cirúrgico para a instalação de 10 leitos provisórios de CTI dedicados à Covid-19. Os recursos para a implantação emergencial de 105 leitos de CTI foram autorizados pelo Ministério da Educação (MEC) em meados de março. Na sequência, o Ministério da Economia, atendendo solicitação do MEC, também autorizou vagas provisórias para contratação emergencial de profissionais. Iniciou-se, então, uma força-tarefa dentro do HCPA, que envolveu inúmeros profissionais de diversas áreas, para dar conta da instalação – altamente complexa – de novos leitos de CTI em curto espaço de tempo. Os 10 primeiros foram inaugurados em 2 de abril, seguindo-se periodicamente a abertura de novos leitos, até completar-se a entrega dos 105 previstos, em 4 de agosto. O mesmo processo gradual,

acompanhando a demanda, ocorreu nas enfermarias. Inicialmente, foi disponibilizada uma unidade de internação para atendimento exclusivo à Covid-19, depois outra e logo uma terceira, chegando a 82 leitos.

A partir de setembro, pouco a pouco foi se manifestando uma tendência de estabilização nos casos da doença. A partir daí, o HCPA iniciou o processo gradual de retomada dos atendimentos não Covid, mais uma vez acompanhando atentamente a evolução do cenário e com a definição de estratégias para rápida reversão, caso haja novo aumento na incidência de Covid-19.

Universidade Federal de Pelotas (Hospital Escola)

O Hospital Escola (HE) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) surgiu da necessidade de um ambiente para o aprendizado prático dos acadêmicos da Faculdade de Medicina. Até sua criação, as atividades de ensino da prática médica eram realizadas no Hospital Sociedade Portuguesa de Beneficência, a partir de um convênio onde esta disponibilizava 30 leitos para esta finalidade. Em 1981, este convênio foi alterado e criou-se, ainda dentro de suas dependências, o Hospital Escola, com 117 leitos abrangendo as áreas de Clínica Médica, Cirurgia, Ginecologia e Obstetrícia, Pediatria e um Pronto Socorro.

Atualmente, o microssistema de saúde da UFPel, contempla 4 estratégias de atenção à saúde (atenção primária, ambulatório de especialidades, atenção hospitalar e atenção domiciliar), onde estão inseridos nove cursos na área da saúde: Medicina, Enfermagem, Nutrição, Psicologia, Terapia Ocupacional, Farmácia, Odontologia, Educação Física e Medicina Veterinária. Esse conjunto compõe a chamada Rede Saúde UFPel. Em 2004, após avaliação das condições de pesquisa e de ensino, da assistência prestada e do modelo de gestão adotada, o HE foi certificado pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Educação como Hospital de Ensino.

O Hospital Escola presta atendimento a 22 municípios da região, exclusivamente pelo SUS (Sistema Único de Saúde), representando uma estrutura de saúde de referência para Pelotas e macrorregião em uma série de especialidades. Outra característica marcante dos serviços prestados é a elevada adesão à Política Nacional de Humanização, o que torna as práticas humanizadas atividades rotineiras dentro da instituição. Para atender à necessidade de atendimento em saúde da população regional, a UFPel está construindo seu hospital próprio,

junto à área da Faculdade de Medicina. O projeto contempla três blocos, sendo que um deles – da Oncologia – está em fase de conclusão.

Para ampliar a assistência e gerenciar o pessoal técnico e administrativo dos hospitais universitários, foi criada, por Lei Federal em 2011, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). O processo de adesão culminou com a assinatura de contrato entre a UFPel e a Ebserh, no dia 30 de outubro de 2014, consolidando novos e expressivos investimentos para a saúde pública da região, por meio da ampliação de oferta de serviços no atual Hospital, bem como a construção de um novo Hospital Escola da UFPel.

O HE UFPel Ebserh é um hospital geral, com 175 leitos distribuídos em quatro áreas (clínica médica e especialidades clínicas, ginecologia e obstetrícia, pediatria e cirurgia geral e especialidades cirúrgicas). Possui serviços de referência regional, com destaque para a alta complexidade em oncologia (UNACON), que apresenta os cenários que contemplam a linha de cuidado na área (oncologia clínica e cirúrgica, onco-hematologia, serviços de quimioterapia e radioterapia, atenção domiciliar e cuidados paliativos). Outra vocação consolidada no hospital é o cuidado em saúde a pessoas vivendo com HIV/AIDS, com enfermaria de infectologia, hospital dia e serviço ambulatorial especializado. Em consonância com a Rede Cegonha, o HE UFPel apresenta estruturas que abrigam a linha de cuidado à saúde materno-infantil, incluindo obstetrícia de alto risco (ambulatório e internação), UTI neonatal tipo II, unidade semi-intensiva convencional e atenção ambulatorial aos neonatos egressos do hospital.

Além disso, o HE UFPel é um dos pioneiros em atenção domiciliar, uma política prioritária do Ministério da Saúde, regulamentada pela Portaria nº 2.527 de outubro de 2011. Possui equipes multidisciplinares em atenção domiciliar através do Programa de Internação Domiciliar Interdisciplinar (PIDI) desde 2005, tendo como público alvo os pacientes oncológicos em cuidados paliativos. E o Programa Melhor em Casa conta com três equipes multidisciplinares de atenção domiciliar (EMAD) e uma equipe multidisciplinar de apoio (EMAP), que atende pacientes com patologias diversas. A atenção domiciliar é política estratégica para o município, altamente impactante em indicadores como desospitalização e humanização, atendendo cerca de 150 pacientes ao mês. Esta nova instalação trouxe melhorias para o atendimento oferecido, viabilizando projetos e remodelações que continuam sendo executados permanentemente, sempre em busca de um melhor atendimento à população.

O PDE anterior foi elaborado no ano de 2016 sob a assessoria técnica do Instituto

Sírio Libanês de Ensino e Pesquisa. O plano foi executado nos anos de 2017 e 2018 e foi o documento regulador do planejamento, definindo um conjunto de ações a serem desenvolvidas para o atingimento dos objetivos estratégicos da instituição. A partir do diagnóstico situacional e utilizando os 7 (sete) modelos de referência (gestão hospitalar, gestão da clínica, humanização da saúde, hotelaria hospitalar, compras hospitalares, administração econômico-financeira, gestão de obras e engenharia clínica) foram priorizados os seguintes macroproblemas:

Macroproblema 1 – Infraestrutura deficiente e descentralizada para atender as áreas assistenciais, administrativas e de ensino.

Macroproblema 2 – Gestão da clínica pouco institucionalizada.

Macroproblema 3 – Ausência de um plano diretor de tecnologia da informação construído coletivamente e validado com as diferentes áreas assistenciais e administrativas.

Macroproblema 4 – Organização administrativo-financeira incipiente e imatura sob ótica pública.

Os macroproblemas foram detalhados em 9 (nove) nós críticos e distribuídos em 26 (vinte e seis) ações. Por fim, foi apresentada a proposta de intervenção com um conjunto de 110 (cento e dez) ações, das quais 85 (oitenta e cinco) foram concluídas, perfazendo um total de 77,27% de execução do plano diretor. A participação do cidadão na avaliação e melhoria dos serviços de saúde está fundamentada no Decreto no. 9094/2017, na Lei no. 13.460/2017 e pela ótica de reestruturação dos hospitais universitários, as quais preveem mecanismos de avaliação periódica por parte do usuário como peça fundamental para a melhoria da assistência e serviços.

Na pesquisa desenvolvida pela Ouvidoria-geral e Grupo de Coordenação da Pesquisa da sede EBSEH, que envolveu 35 (trinta e cinco) hospitais universitários filiados à rede EBSEH, sobre os temas da estrutura física, atendimento, avaliação geral e indicação da instituição, o HE UFPel alcançou os mais altos índices de satisfação na grande maioria dos indicadores quando comparados aos demais hospitais da rede, se colocando como o melhor índice de satisfação do país no primeiro ciclo (junho a julho) e segundo melhor, no segundo ciclo (outubro a dezembro). O item “tempo de espera” apresentou os piores índices no país, o qual o relatório indica necessidade de ações urgentes. No hospital da UFPel o tempo de espera apresentou 84,5% de usuários satisfeitos e se colocou como o melhor índice entre os 35 hospitais da rede. Nos critérios de conforto no local da recepção e nas áreas de atendimento médico, assim como atendimento da recepção, o HE UFPel esteve entre os quatro maiores

índices do país. O Programa Ebserh de Gestão da Qualidade consiste em um sistema próprio de avaliação periódica que tem como objetivo promover a cultura de melhoria contínua dos serviços prestados à população brasileira pelos hospitais da rede Ebserh nas áreas assistencial, no ensino, na pesquisa, na inovação e na extensão em saúde.

Neste contexto, iniciou-se a implantação do programa em agosto de 2019, após o curso de formação de Avaliadores da Qualidade, realizado pela EBSEH sede. Posteriormente foram realizadas rodas de conversa com os líderes das unidades, setores, divisões e gerências, com intuito de apresentar os critérios de avaliação, bem como organizar os serviços para cumprimento destes, com as adequações dos processos de trabalho, que foram feitos no decorrer dos meses subsequentes. Em dezembro de 2019, o Setor de Gestão da Qualidade e Vigilância em Saúde participou do curso juntamente com os avaliadores internos da qualidade, e posteriormente foi implantada a comissão de avaliadores internos da instituição. Já no mês de janeiro de 2020, foi realizado o diagnóstico inicial, com avaliação in loco de todos os critérios de qualidade. Após, foi emitido relatório com apresentação de todos os indicadores, e enviados a Superintendência, e posteriormente a Ebserh Sede. Essa primeira avaliação serviu de nivelamento basal para o início dos ciclos de melhoria da qualidade, elencados eixos e critérios prioritários de melhorias, no mês de março de 2020. No entanto, devido a pandemia de Covid-19, esse processo foi suspenso temporariamente, diante da emergência de organização dos processos de trabalho, com vistas a melhor assistência dentro desse novo cenário de emergência em saúde pública.

Universidade Federal de Santa Maria (Hospital Universitário)

O Hospital Universitário de Santa Maria é um hospital de ensino federal, credenciado por Portaria Interministerial MEC/MS, sendo um campo de prática para diversos cursos da Universidade Federal de Santa Maria. Vinculado, academicamente, ao Centro de Ciências da Saúde (CCS) e demais Unidades Acadêmicas da UFSM, sedia inúmeras atividades como campo do ensino, de pesquisa e de extensão, constituindo-se como o maior hospital de ensino do interior do estado. Toda sua estrutura está à disposição do desenvolvimento de atividades de ensino para cursos de nível técnico, de graduação e pós-graduação, contribuindo para a formação e especialização de profissionais altamente qualificados e para o desenvolvimento do conhecimento e atendimento ao Sistema Único de

Saúde (SUS).

Nos últimos 15 anos, as necessidades assistenciais e também de ampliação do ensino de graduação e pós-graduação foram imperativas na expansão da área física. Somente assim seria possível abrigar, adequadamente, o Pronto Socorro Regional, o Serviço de Radioterapia com acelerador linear e ampliar as áreas de estoques de insumos e materiais em geral, para dar conta da demanda crescente dos serviços e da formação dos alunos.

As concepções estratégicas, os métodos e as ferramentas de planejamento utilizados pelo HUSM nos períodos anteriores a 2014 ocorreram no contexto da Universidade Federal de Santa Maria e da Pró-Reitoria de Planejamento. Neste sentido, predominava a perspectiva acadêmica na mediação nas discussões e na abordagem das questões estratégicas. Convém destacar que tal perspectiva não implicava em abstrair ou deslocar para um segundo plano as preocupações com a qualidade e economicidade operacional do Hospital. Contudo, ainda não havia se disseminado, com amplitude e profundidade, os enfoques gerenciais e as ferramentas disponíveis na atualidade. As Metas Qualitativas abrangem os seguintes requisitos: atenção à saúde; participação nas políticas prioritárias do SUS; gestão hospitalar; e desenvolvimento profissional/ensino. Neste conjunto, a Comissão de Acompanhamento de Contratos/4ª CRS atribuiu o percentual de atendimento de 100% das metas por ocasião das últimas avaliações trimestrais.

As Metas Quantitativas abrangem o desempenho da Área Hospitalar e da Área Ambulatorial. Para ambas, são consideradas metas MAC e FAEC, para média e alta complexidade. Com base nos dados da Regulação, refletidos no Relatório Sintético da Comissão de Avaliação do Contrato, os dados da produção MAC – Média Complexidade Hospitalar atingiu a média de 79,23% de atingimento da meta no terceiro trimestre de 2020. Segundo o mesmo Relatório, a produção MAC – Média Complexidade Ambulatorial atingiu a média de 42,86% de atingimento da meta no mesmo período. É importante destacar que estes números se explicam pelas acentuadas alterações no fluxo assistencial provocadas pela pandemia de Covid-19. Com o incremento dos casos de contágio registrados ao longo de dezembro de 2020, importa atualizar o PDE com esta perspectiva e os prováveis impactos no desdobramento dos Projetos Locais.

Discussão dos Resultados

Em 2011 foi autorizada a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

(Ebserh) pela Lei nº 12.550, cuja finalidade, conforme o art. 3º, é a “prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição, a autonomia universitária”. Atualmente, a Rede Ebserh é composta por 40 Hospitais Universitários Federais (HUFs) com diferentes níveis de maturidade em gestão e perfis assistenciais, porém um objetivo comum: fornecer ensino, pesquisa e assistência de qualidade.

Com a proposta de implantação da EBSEH em 2010, o modelo de gestão que é trazido para os hospitais universitários mostra um alinhamento a lógica gerencial de empresas privadas (BORGES; BARCELOS; RODRIGUES, 2018). Desde 2011, quando foi criada, a Ebserh vem aprimorando sua estratégia de atuação, frente ao desafio de implementação de sua missão institucional, fazendo uma mudança na administração de uma fundação federal de ensino para uma empresa pública de direito privado (AFONSO; BENEVIDES, 2020). Em consequência dessa evolução contínua, em 2018, a estratégia organizacional foi revisada, em um movimento amplamente participativo, que contou com representantes de todos os hospitais da Rede e das diretorias, o que possibilitou elevar o nível de maturidade organizacional, a capacidade de atuação em rede, além de possibilitar adequações em relação ao que dispõe a Lei 13.303/2016.

A Estratégia da Ebserh foi desenvolvida conforme as melhores práticas de gestão estratégica e está fortemente baseada no Balanced Scorecard (BSC), ou seja, "Indicadores Balanceados de Desempenho. Um dos principais componentes do BSC é o Mapa Estratégico, que descreve a estratégia da empresa através de objetivos relacionados entre si e distribuídos em perspectivas. O objetivo estratégico representa o que deve ser alcançado, portanto, indica o que é crítico para o sucesso da organização. Por sua vez, os indicadores definem como será medido e acompanhado o sucesso do alcance do objetivo (VIEIRA, 2016).

A partir do Mapa Estratégico da Rede Ebserh é possível observar que os objetivos estratégicos da empresa indicam a direção em que a organização deve seguir como subsídio ao alcance da visão de futuro a partir de cinco perspectivas, que são os pilares da estratégia: sociedade; sustentabilidade; governança; processos e tecnologia; pessoas. Cada pilar é representado por um objetivo estratégico, que deve ser conduzido a partir da aferição do cumprimento das metas de indicadores estratégicos (MAYER, 2018). Desde 2014, os HUFs

definem sua estratégia por meio da elaboração de Planos Diretores Estratégicos (PDEs). Esses planos possibilitaram padronizar a forma de identificar os desafios de gestão e criar estratégias para transpô-los, apresentando-se como um avanço na gestão da estratégia das unidades hospitalares.

Considerações Finais

As últimas décadas de organizações da saúde evoluíram como as transformações do processo assistencial e administrativo. As governanças equilibradas por meio de princípios norteadores resultam em um processo de melhor organização dos espaços hospitalares. As tomadas de decisões estratégicas surgem como relevantes para adoção de uma cultura de cooperação e colaboração, assegurando a gestão dos recursos financeiros e orçamentais.

Nesse sentido, ao descrever os modos de governança/gestão pública dos hospitais de ensino do Rio Grande do Sul pode-se identificar que o modelo de gestão corporativa está pautando o trabalho desses centros de ensino, cuidado e gestão. A gestão corporativa integra diferentes abordagens que geram confiança e corresponsabilidade para a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao paciente, elevando o padrão do cuidado envolvido na gestão da instituição.

Os modos de governança dos hospitais universitários estudados baseiam-se na administração corporativa, direcionando uma série de princípios básicos integrados em prol do desenvolvimento das melhores práticas de cuidado. As boas práticas de governança permitem monitorar a utilização de recursos nas instituições hospitalares além da observação dos princípios de transparência e prestação de contas.

Nessa perspectiva, entende-se que estudos dessa natureza podem ter grande importância na produção do conhecimento dessa área, principalmente quando se pretende entender os modos de gestão dos hospitais públicos de ensino. Entende-se que aprofundar estes aspectos, principalmente por meio de estudos de campo, com uso de observação, pode ser uma estratégia para melhor compreender, na prática, a realidade de gestão que estes hospitais vivem.

Referências

AFONSO, E. M.; BENEVIDES, M. A EBSEERH como nova opção para os Hospitais Universitários. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 2, n. 3, p. 96-105, 2020.

BORGES, J. C. P.; BARCELOS, M.; RODRIGUES, M. S. Empresarização da saúde pública: o caso da EBSEERH. **Rev Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 12, n. 4, p. 75-90, 2018.

BRASIL. **Plano Diretor Estratégico** aprovado na Reunião do Colegiado Executivo do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM-UFSM), realizada em 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/web/ufsm-ifes>>. Acesso em 30 dez. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor Estratégico** aprovado na Reunião do Colegiado Executivo do Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Jr. da Universidade Federal do Rio Grande (HU-FURG/EBSEERH), realizada em 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/hu-furg/governanca/collegiado-executivo>>. Acesso em 30 dez. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor Estratégico** aprovado na Reunião do Colegiado Executivo do Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas (HE UFPel), realizada em 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ebserh/ptbr/hospitais-universitarios/regiao-sul/he-ufpel>>. Acesso em 30 dez. 2020.

BRASIL. **Plano de Negócios e Gestão Estratégica** aprovado na Reunião do Colegiado Executivo do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), resultados de 2020. Disponível em: <<https://www.hcpa.edu.br/>>. Acesso em 30 dez. 2020.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A .C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-95, 2020.

CAMPOS, M. E. S. M.; LOPES, B. J.; MARTINS, S.; PINTO, T. R. G. S.; AGUIAR, C. C. A Governança Pública na Política de Saúde nas Capitas da Região Sudeste do Brasil. **Diálogos Interdisciplinares**, v.9, n.1, P. 1-19, 2020.

GIL, A. C. **Metodologia do ensino superior**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, R.; LIMA, V. V.; OLIVEIRA, J. M.; SCHIESARI, L. M. C.; SOEIRO, E.; DAMAZIO, L. F.; PETTA, H. L.; OLIVEIRA, M. S.; SILVA, S. F.; SAMPAIO, S. F.; PADILHA, R. Q.; MACHADO, J. L. M.; CALEMAN, G. A Polisssemia da Governança Clínica: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, p. 2431-2439, 2015.

LOUREDO, F. S. G.; LOUREDO, F. M. Governança pública e a EBSEH: a análise de uma empresa pública criada para resgatar a efetividade dos Hospitais Universitários. **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2017.

MAYER, A. P. C. **Impactos nos níveis de eficiência no hospital universitário de Santa Maria: antes e após a contratação da EBSEH**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, p. 156, 2018.

MILAGRAS, R.; SILVA, S. A. G.; REZENDE, O. **Governança colaborativa**. Conass debate: Governança regional das redes de atenção à saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10ªed. São Paulo: Hucitec, 2007.

VIEIRA, K. R. Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSEH. **Rev Brasileira de Administração Política**, v. 9, n. 1, p. 157-178, 2016.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

ALMEIDA, Sandra Liziane Massirer de; PINTO, Nelson Guilherme Machado. Governança Pública e os Hospitais de Ensino. **Id on Line Rev. Psic.**, Fevereiro/2022, vol.16, n.59, p. 82-99, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 24/11/2021;

Aceito: 20/01/2022;

Publicado em: 28/02/2022.