

O PARADIGMA EBSEERH: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO.

Denise Juliana Bezerra de Pontes Barbosa¹
Francisco Mesquita de Oliveira²

Resumo: As Políticas públicas não possuem um conceito padronizado que caracterize o que elas representam para o cenário político-administrativo-social. Contudo, pode-se afirmar que as políticas públicas sempre serão o meio para a solução de um problema público e que atenderá as necessidades da coletividade. Nesse contexto, toda política, para ser posta em prática, necessita da utilização de um instrumento de implementação. A EBSEERH foi o instrumento de implementação para a solução da crise há anos vivenciada pelos Hospitais Universitários Federais. Nesse sentido, é objeto deste estudo investigar, por meio de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, em qual contexto de política pública o instrumento se encaixa, se na política de saúde ou de educação. Conclui-se que a EBSEERH está inserida no cenário interministerial da saúde e educação.

Palavras-chave: Política Pública. Saúde. Educação. EBSEERH.

Abstract: The Public policies don't have a standardized concept that characterizes what they represent for the political-administrative-social scenario. However, it can be said that public policies will always be the means for the solution of a public problem that will meet the needs of the community. In this context, any policy, in order to be put into practice, requires the use of an implementation tool. EBSEERH was the implementation tool for the solution of the crisis experienced by Federal University Hospitals. In this sense, it is the object of study of the research to investigate, through an exploratory-bibliographic research, in which public policy context the instrument fits: health or education. It was concluded that the EBSEERH is inserted in the interministerial scenario of health and education.

Keywords: Public Policy. Health. Education. EBSEERH.

¹ Discente do Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí.

² Professor no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, no Programa de Pós-graduação em Sociologia e no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí.

O PARADIGMA EBSEH: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

1 Introdução

Pode-se afirmar, a priori, que existem inúmeros conceitos que tentam dar significado específico às políticas públicas, contudo, embora não haja consenso, é possível ressaltar, numa abstração simples, que políticas públicas são decisões estatais para enfrentar determinados problemas públicos. Estão relacionadas, diretamente, às decisões sobre como os recursos públicos serão investidos no propósito de atender às necessidades da coletividade.

Seja qual for o conceito a ser adotado sobre o que, de fato, são políticas públicas, tendo em vista que não há um consenso sobre a definição ideal, será caracterizada a complexidade que elas representam e trará a noção de que uma política nasce a partir da necessidade de solução de um problema público.

As pesquisas sobre administração e políticas públicas tentam compreender em que proporção as transformações com alto grau de complexidade, especialmente as mudanças políticas, tecnológicas e sociais podem repercutir no desempenho das operações do governo.

As políticas públicas, até serem executadas, perpassam por alguns estágios, (o ciclo de políticas públicas) que vão desde a sua formulação, até a sua extinção quando a finalidade da política é atingida ou quando essa perde o seu propósito de existência.

No ciclo das políticas públicas, especialmente na sua fase de implementação, a política entra em ação e, para que isso ocorra, é necessário utilizar os instrumentos de políticas públicas, ou instrumentos de implementação.

Nesse contexto, a pesquisa pretende analisar, a partir de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, se o instrumento que pôs em ação o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), para a solução da crise enfrentada pelos Hospitais Universitários Federais, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH), Empresa Pública Federal, com capital exclusivo da União, situa-se no domínio das políticas públicas de saúde ou educação, assim como apontar o histórico da sua criação e sua conjuntura no cenário político-administrativo atual.

Afinal, é a EBSEH um instrumento de política pública de saúde ou de educação?

2 Políticas Públicas

Os Estados Unidos da América foram os precursores do estudo sobre política pública, na acepção intelectual e acadêmica, sem ter, necessariamente, associação com as teorias referentes à atuação do Estado e sim, com foco direto em pesquisas que envolviam a atuação dos governos (SOUZA, 2018, p. 12).

O estudo sobre políticas públicas foi concebido no recôndito das Ciências Políticas, com o propósito de dar norte aos governos nas suas ações decisórias e no entendimento acerca dos motivos que levam as governanças a decidirem por determinadas condutas (SOUZA, 2007 *apud* SOUZA 2018, p. 12).

Conforme preconiza Souza (2018),

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *Rand Corporation*, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora do *think tanks*. [...] Reconheceu-se, também, mais tarde, que, diferentemente de seus primórdios, a produção de políticas não se restringia a questões técnicas, mas se constituía em um jogo político permeado por atores e instituições (SOUZA, 2018, p. 13).

Diferentemente da acepção expressa pelo vocábulo política na língua portuguesa, no inglês, conforme conceitua Secchi (2015), há distinções de significados e expressões relacionados a políticas, ou seja, são utilizados dois termos distintos: *politics* e *policy*.

A expressão *politics* está relacionada, diretamente, ao exercício do poder e às negociações governamentais, à representatividade democrática e às articulações para a vitória em um processo de sufrágio universal (BOBBIO, 2002 *apud* SECCHI, 2015)

Já o sentido da locução *policy* refere-se a direções, objetivos que devem ser seguidos em determinadas situações. São orientações relativas a diretrizes para fazer algo numa instituição, por exemplo. Podem, também, ser consideradas como normas ou regulamentos que dever ser observados por todos. Além disso, têm conexão com temas que afetam diretamente a sociedade (SECCHI, 2015).

Já a locução *public policy* (política pública) é conexas ao sentido da palavra *policy* acima citada e pode ser entendida como estratégias que tratam, tanto na concepção tangível como intangível, das políticas governamentais e de suas deliberações, assim como do processo de formulação e implementação dessas políticas (SECCHI, 2015).

Heidemann (2009) ressalta que:

Para o leitor de língua portuguesa, se faz mister ressaltar que a definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: a ação e a intenção. Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houverem ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressaltando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas prefiguradas por Dye. Sua formalização favorece a comunicação, o entendimento entre governo e cidadania e se coloca como base de referência. Mas boas intenções e discursos formais podem ser apenas floreios, que são, em essência, dispensáveis (HEIDEMANN, 2009, p. 30).

Mead (1995 *apud* SOUZA, 2018) afirma que políticas públicas são esferas de pesquisas internalizadas na área do conhecimento da política que explora o estado em movimento com base nos temas públicos.

Já Lynn (1980 *apud* SOUZA, 2018) aponta que o conceito de políticas públicas está voltado para a união de atos e fatos do governo que podem proporcionar resultados particulares e significativos no cenário público.

Peters (1986) parte do mesmo pressuposto de que política pública é o resultado das ações emanadas pelo governo que intervêm na realidade e na vida dos atores que formam a comunidade (PETERS *apud* SOUZA, 2018).

Finkler e Dell' Aglio (2013) refletem que as políticas públicas “podem ser definidas como conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente) com o objetivo de garantir direitos de cidadania, especialmente aqueles assegurados constitucionalmente, voltando-se para a solução de problemas da sociedade” (FINKLER e DELL' AGLIO, 2013).

Dando continuidade às acepções sobre políticas públicas, Dye (2009) também defende que:

Outra maneira de conceber políticas públicas é encará-las como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente. As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas *inputs*, ou entradas. O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Os *outputs*, ou saídas, do sistema político são as alocações oficiais de valores do sistema; essas alocações, por sua vez, constituem a política pública (DYE, 2009, p. 124).

Dye (2009, p. 101), afirma ainda que uma política não consegue ser convertida numa política pública sem que passe pelo processo de adoção e execução por alguma corporação governamental. Dessa forma, é condição *sine qua non*, para que uma política estatal se transforme numa política pública, que exista uma instituição governamental para executá-la.

Nesse contexto, as políticas públicas são influenciadas, num cenário sistêmico, pelo ambiente externo no qual elas estão inseridas e as decisões de formular ou não a política pública está condicionada à influência dos grupos de pressão, assim como à sua participação na conjuntura política, na cobrança direta à ação do estado ou no papel como cidadão, voltado à obediência às leis, pagamento de impostos e apoio à forma de gestão.

Em conformidade com as concepções supracitadas, por célebres autores, acerca da conceituação de políticas públicas, pode-se afirmar que não há um conceito padrão, definido e aceito mundialmente.

Além disso, é importante ressaltar que todos os conceitos focam na percepção de que política pública é algo eminentemente público, sem levar em consideração a participação de entes privados na formulação ou, mesmo, na implementação dessas políticas.

Contudo, mesmo sem essa previsão nas acepções acima expostas, considera-se a possibilidade de participação direta de instituições de caráter privado, com ou sem fins lucrativos, no contexto das políticas públicas, embora a finalidade precípua de toda e qualquer política seja sempre o atendimento das necessidades da população e não para benefício particular de uma ínfima parcela de indivíduos.

2.1 Ciclo de Políticas Públicas

Dye (2009) cita que não é, necessariamente, o objeto das políticas públicas que deve ser analisado e, sim, *a priori*, a metodologia que leva a sua formulação, implementação,

desenvolvimento e avaliação. Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2006) conceitua as políticas públicas como um agrupamento constituído pelos processos de: estabelecer uma agenda de políticas públicas; apreciar as possibilidades de concepção de políticas públicas por meio das quais as decisões serão tomadas; escolher a melhor alternativa disponível; e implementar a escolha.

Nessa conjuntura estamos diante da instrução do chamado processo de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas, que possuem várias versões desenvolvidas por diversos estudiosos do tema.

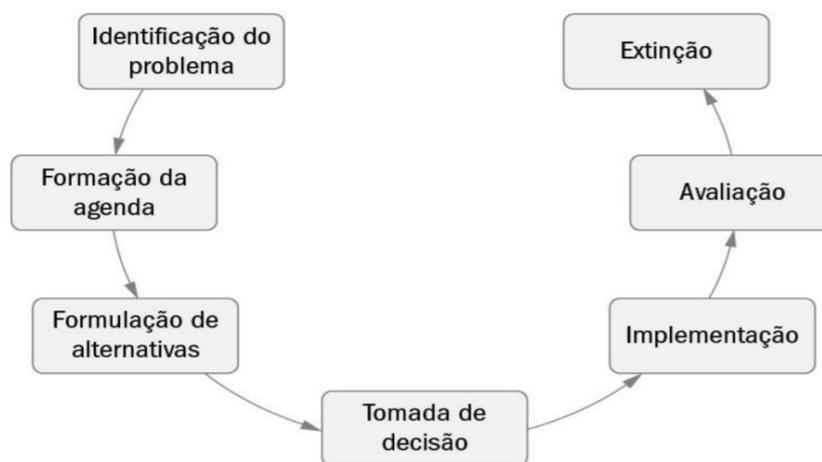
Heidemann (2009) cita que:

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade (HEIDEMANN, 2009, p. 34).

Já Secchi (2015) restringe o ciclo das políticas públicas a sete fases, quais sejam: “identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção” (SECCHI, 2015, p. 43).

Não é intenção da pesquisa esmiuçar cada uma das fases do processo de políticas públicas. Contudo, serão citadas, em termos gerais, a significação de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas propostas por Secchi (2015).

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: SECCHI (2015, p. 43)

Para Sjoblom (1984) a identificação de um problema está relacionada com os seguintes itens: percepção de que existe um problema, definição ou delimitação do problema e a análise das alternativas de solução (*apud* SECCHI, 2015).

Dessa forma, a identificação do problema pode ser vista tanto como solução quanto como oportunidade para que os atores políticos possam atuar e, conseqüentemente, divulgar o seu trabalho (SECCHI, 2015) tornando-se, assim uma alternativa estratégica para a angariação de mais votos.

Já a formação da agenda está relacionada com o grau de importância dos problemas no cenário político atual. Nesse propósito, é importante ressaltar que não são todos os problemas públicos apontados que possuem relevância suficiente para atrair a atenção dos atores políticos, portanto, nem todos entrarão na agenda. Assim, é possível afirmar que existe um jogo social, uma disputa entre os problemas públicos identificados, não, necessariamente, uma disputa em termos de importância social, mas uma relevância em termos de visibilidade política e isso definirá os escolhidos para a agenda (SECCHI, 2015).

A formulação de alternativas refere-se à formulação da política pública propriamente dita, ou seja, o curso de opções de políticas para a solução dos problemas públicos. Ademais, nessa etapa do ciclo de políticas públicas é, também, analisada, preliminarmente, a viabilidade das alternativas. Conforme citado por Schattschneider (1960), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (*apud* SECCHI, 2015, p. 48).

A etapa da tomada de decisão é o momento em que é feita a opção por uma determinada ação para a solução do problema, fase que precede uma série de análises políticas e técnicas. É importante acrescentar que o ato da gestão em optar pela omissão (não ação) também é uma escolha política, portanto, pode ser uma opção para a tomada de decisão (SECCHI, 2015).

A fase de implementação da política pública condiz com a execução da política pública, ou seja, por em prática a decisão que foi tomada. Secchi (2015) afirma que:

A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o *policemaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2015, p. 57).

No diapasão do comentário acerca dos instrumentos de implementação de políticas públicas citado por Secchi (2015), é salutar apontar que esses são meios ou dispositivos que a atividade governamental utiliza para a implementar as políticas públicas, e são, de fato, ferramentas políticas para executá-las.

Ollaik e Medeiros (2011), definiram os instrumentos de implementação de políticas públicas como instrumento governamental e que este se trata de um recurso definido, utilizado por uma coletividade bem estruturada, para lidar com uma questão pública conflitante. Ademais, a escolha do instrumento é um ato técnico, mas que poder ter cunho político.

Além disso, a escolha dos instrumentos a serem utilizados é um ato discricionário e dá forma às políticas. Portanto, o instrumento utilizado na implementação irá definir os resultados alcançados pelas políticas.

Em continuidade aos comentários acerca do processo de políticas públicas, chega-se, à fase de avaliação da política. Refere-se à etapa em que é analisado, pelos atores sociais (controle social) e estatais, o desempenho das políticas públicas, se o que foi formulado, de fato, foi

executado como o previsto, assim como possibilita estimar sua visão de futuro (SECCHI, 2015). É necessário acrescentar, ainda, que tal fase proporciona a aplicabilidade de ações corretivas que se façam necessárias, no intuito de aprimorar a formulação, assim como revogá-la, caso seja identificado a irrelevância do projeto.

Finalmente, tem-se a última fase do ciclo, a extinção da política pública. Como todo ciclo, é a fase final das políticas públicas. Giuliani (2005) cita possíveis causas de extinção de uma política pública: o problema originário da política é tido como solucionado; os programas, instrumentos e ações que punham em curso as políticas são tidas como ineficazes; e o problema perdeu a sua relevância (apud SECCHI, 2015).

A ideia do ciclo de políticas leva ao entendimento de que essas não ocorrem, necessariamente, mediante uma sequência, de forma cíclica e repetitiva. Mas, sim, que os estágios previstos no processo constituem conjuntos de atividades interrelacionadas, discretas, em que a avaliação da política pode ocorrer em todos os estágios, assim como a real formulação poderá ocorrer somente na escolha das alternativas, ou seja, as fases podem, a qualquer momento, se alternarem.

Nesse contexto, os gestores públicos podem apoderar-se dessa estratégia para alcançar os objetivos das políticas do governo e da sociedade, uma vez que o processo, embora não possua limites literalmente definidos, ajudará os gestores a organizarem suas linhas de pensamento, no propósito não só de identificar um problema, mas, também, de pôr em prática a solução.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EBSERH

A priori, é importante ressaltar que, com o advento da Lei 8.080/1990, dispõe sobre as condições para promover a proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, especificamente no seu artigo 45, foi previsto que os serviços de saúde prestados pelos Hospitais Universitários passariam a integrar o Sistema Único de Saúde (SUS), preservada a autonomia administrativa como um todo, assim como a independência relativa aos serviços de ensino, pesquisa e extensão, conforme normatizado pelas instituições às quais cada um deles esteja vinculado (BRASIL, 1990).

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (BRASIL, 1990).

Pode-se, dessa forma, citar que a previsão acima exposta foi o marco histórico de uma atuação interministerial, entre saúde e educação, que, após convênio, estabeleceram a parceria na intenção de ampliar os serviços de alta complexidade de saúde prestados pelos hospitais-escola à população, que passariam a ter financiamento pelo SUS, com aporte da Educação.

Entretanto, no início do século XXI foi percebido que somente o financiamento dos serviços de saúde realizado pelo SUS era insuficiente para a cobertura dos custos da estrutura complexa dos nosocômios acadêmicos que, por sua natureza assistencial-educacional, possui custos superiores a um hospital comum. Portanto, nesse período, os HUF viveram momentos de sucateamento de estruturas físicas, desaparelhamentos tecnológicos, falta de recursos

humanos, suprida com contratos de vínculos precários, ou seja, sem prévio concurso público, e má gestão.

Como meio de intervenção ao caos vivenciado pelos HUF, o Governo Federal publicou, em 23 de maio de 2003, a Portaria Interministerial MS/MEC/MCT/MPOG nº 562/2003, criando uma comissão interinstitucional envolvendo o Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), assim como representantes da Sociedade Civil, cujo objetivo era investigar e diagnosticar a situação dos HUF do Brasil, com o intuito de tomar medidas corretivas que findassem a crise sofrida por essas instituições e, também, reformular a política nacional do contexto (BARROS, 2013). Portanto, pode-se referenciar esse ato como marco da reestruturação dos HUF.

Nessa mesma conjuntura, o MEC e MS firmaram novas cooperações, com o propósito de amenizar a instabilidade vivenciada pelos hospitais. É possível citar como exemplo o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do Ministério da Educação no Sistema Único de Saúde – SUS, criado por meio da Portaria Interministerial nº 1.006, de 27 de maio de 2004 e, também, o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, criado pela Portaria nº 1.702, de 17 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004).

Sem resultados satisfatórios para a solução do problema público identificado, em 2010, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), a partir da publicação do Decreto nº 7.082/2010, visando dar solução à notória escassez de recursos existentes na realidade dos hospitais, tanto humanos, quanto materiais e financeiros. O REHUF trata-se de um programa com vieses paritários, entre os Ministérios da Saúde e Educação, para, como o próprio nome sugere, reerguer, reformular e regenerar os HUF (BRASIL, 2010).

O REHUF tem como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os HUF possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões do ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde, destinando recursos, anuais, específicos para essa finalidade (BRASIL, 2010).

A criação do REHUF e a nova destinação orçamentária específica trazida pela inovação, para investimentos capitais, proporcionaram uma nova conjuntura aos HUF. Contudo, ainda restava pendente, na reestruturação em curso, o dimensionamento de pessoal das universidades, assim como a qualificação gestão praticada.

Diante da morosidade e restrições orçamentárias para a criação de novos cargos nas universidades, a serem destinados aos HUF, inclusive para permitir a abertura de hospitais nas universidades ainda não contempladas com casas de saúde em suas estruturas, foi encontrada, como solução imediata, a terceirização das atividades finalísticas dos hospitais, por meio da contratação de fundações, ampliando, assim, a precarização do trabalho.

Considerando que a precarização do trabalho é ato veementemente apontado como irregularidade pelos órgãos de controle, tendo em vista a insegurança jurídica provocada, o Governo Federal lançou mão da sua mais nova iniciativa de solução para o problema: flexibilizar o regime jurídico na saúde e modernizar a gestão dos HUF. Diante desse cenário, foi publicada a Lei nº 12.550, que autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) é uma Empresa Pública Federal, com personalidade jurídica de direito privado e capital exclusivo da União, que

estabelece como regime de pessoal permanente o das Consolidações das Leis do Trabalho - CLT, condicionada a contratação à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (BRASIL, 2011).

A Rede dos Hospitais Universitários Federais vinculados à EBSEERH, no corrente ano, está formada por 40 hospitais federais, de norte a sul do país, e a Sede da Empresa, situada em Brasília, sendo reconhecida como importante centro de formação de profissionais na área de saúde. Presta apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão das instituições federais de ensino superior às quais estão vinculados e desempenham papel fundamental na prestação de serviços aos usuários do sistema público de saúde (EBSEERH, 2018).

Com seis anos de existência, consolidou-se como uma das maiores estatais do Brasil e permitiu maior sustentabilidade do desenvolvimento das atividades hospitalares, tendo como origem de financiamento recursos advindos da receita de produção (faturamento) hospitalar no âmbito do SUS e as descentralizações de crédito disponibilizados pelo governo central, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) para financiar empresas públicas dependentes (EBSEERH, 2018).

Destacam-se entre os impactos positivos esperados pela EBSEERH, apontados na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa os seguintes pontos:

- a) o mapeamento dos processos críticos, avaliação e aperfeiçoamento do sistema de gestão da informação, bem como a avaliação e aperfeiçoamento do escritório de gestão de projeto;
- b) a constituição dos planos de ações estratégicas e a identificação dos projetos estruturantes por unidade de negócio que constituirão a carteira de projetos;
- c) a construção do novo propósito, visão, objetivos empresariais e projetos estruturantes alinhados ao planejamento estratégico; e
- d) o estabelecimento do modelo de avaliação de desempenho, com a constituição do plano de metas estratégicas alinhadas aos produtos das unidades de negócios e a avaliação e aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação de desempenho das unidades de negócios, bem como das equipes e gestores (EBSEERH, 2018, p. 21).

É citado, ainda, na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa que a EBSEERH é a:

[...] maior rede hospitalar do Brasil, com aproximadamente 8,5 mil leitos ativos. Fomos responsáveis pela realização de 295 mil internações, 386 mil cirurgias, 6,7 milhões de consultas e 15,9 milhões de exames. Nossos hospitais oferecem mais de 6,9 mil vagas de residências médicas e multiprofissionais em 936 programas, além de ser campo de prática para mais de 56 mil graduandos na área de saúde (EBSEERH, 2018, p.21).

Segundo Sodré et al. (2013):

O MEC é responsável pelo pagamento da folha salarial dos HUFs, enquanto ao Ministério da Saúde cabe o repasse de verbas mediante pactuação de metas (quantitativas e qualitativas) com o governo federal e estadual. “Ainda que os HUFs não pertençam ao sistema de saúde do estado de referência, eles estão inseridos nesse sistema e pactuam a partir disso as suas metas de prestação de serviços” (SODRÉ *et al.*, 2013, p. 366 *apud* LOUREDO E LOUREDO, 2017, p. 315).

Dessa forma, é importante reforçar que a EBSEH nasceu da necessidade de reestruturar os Hospitais Universitários Federais, sucateados e vitimados em virtude das disfuncionalidades burocráticas impostas pela gestão da administração direta, autárquica e fundacional, especialmente no que diz respeito à reestruturação física, tecnológica e de pessoal. Além disso, os HUF recebem recurso, para o propósito acima citado, do MEC e do MS.

4 Procedimentos Metodológicos

Para analisar o paradigma EBSEH, assim como saber se trata-se de uma política pública de saúde ou educação, o estudo foi desenvolvido em conformidade com a natureza qualitativa de investigação científica, pois preocupa-se com uma realidade que não pode ser quantificada, tendo como foco a compreensão de conceitos e a apresentação de fatos consolidados e reflexões acerca de temas específicos.

Para Minayo (2002), a pesquisa qualitativa analisa um conjunto de significados, razões, concepções, valores e atitudes, o que traduz um horizonte mais aprofundado de análises dos processos e dos fenômenos que não podem reduzir-se à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002).

Quanto aos objetivos, trata de uma pesquisa exploratória, pois, pretende-se, como leciona Gil (2007), ter uma maior familiaridade com o problema e explicitá-lo.

Quanto os procedimentos técnicos, é uma pesquisa bibliográfica que, para Gil (2007), esse tipo de pesquisa trata, de forma específica, acerca de investigações sobre ideologias ou da análise dos diversos conceitos existentes em relação a de um problema.

Não é o intuito da pesquisa exaurir em sua totalidade os temas, mas foi apresentado o levantamento da literatura existente sobre temas relativos às políticas públicas, o ciclo de políticas públicas, instrumentos governamentais, e particularidades, incluindo históricas, sobre a EBSEH.

5 Considerações Finais

Conforme aborda Secchi (2015) as políticas públicas transformam-se em projetos, legislações, novas tecnologias, processos administrativos, gastos direto pelo estado, contratos e, também, instituições governamentais.

Dessa forma, uma política pública pode migrar por inúmeros caminhos ou utilizar diversos instrumentos de implementação, de acordo com a concepção dos agentes implementadores, com o propósito de executar os objetivos estabelecidos, conforme contextualizado no item 2.1, com o desígnio de solucionar um problema público.

Em conformidade ao apresentado por Secchi (2015), são inúmeros os exemplos brasileiros de programas ou implementações de políticas públicas que não tem sucesso ou, mesmo, problemas públicos que tomam outro rumo quando implementados, distinto do que foi formulado.

Ademais, para que uma política seja, definitivamente, transformada numa política pública, para a solução de um problema público, é necessário, a priori, que essa política seja implementada e executada por meio de uma instituição governamental (DYE, 2009).

Pelo exposto na apresentação conceitual, pode-se afirmar que a EBSEH foi o instrumento escolhido pelos implementadores das políticas públicas como solução para as crises constantes que perduraram por anos no cenário dos HUF. A criação da empresa pública federal não era objetivo de qualquer das políticas públicas voltadas para o ensino superior federal ou pelo SUS.

Ademais, é possível acrescentar, quanto à contextualização conceitual sobre instrumentos de implementação de políticas públicas refletidas por Ollaik e Medeiros (2011), que a EBSEH é um instrumento cuja implementação ocorreu por gestão direta do estado. É, também, um instrumento objetivo pois oferece os serviços de saúde e educação superior diretamente. Ademais, possui baixa automaticidade pois necessitou da criação de uma estrutura administrativa totalmente nova para ser executada. Possui ainda alta visibilidade, por ser uma instituição governamental, subordinada aos controles estatais e sociais.

A EBSEH foi criada com o propósito de reestruturar e revitalizar os hospitais universitários vinculados ao Ministério da Educação, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS), proporcionando, assim, adequada estrutura física, melhor processo de gestão, recuperação e modernização do parque tecnológico, reestruturação do quadro de pessoal, com base na avaliação permanente, e incorporação de novas tecnologias em saúde.

Tem como finalidade, também, o incentivo à pesquisa científica e prestação de saúde pública, atividades típicas de estado, não explorando nenhuma atividade econômica, e sem receita própria, sendo seus recursos oriundos unicamente de dotações e transferências orçamentárias advindas diretamente dos Ministérios da Educação e da Saúde (mediante contrato que estabelecerá metas de desempenho, indicadores e prazos de execução e uma sistemática de acompanhamento e avaliação de resultados).

Dessa forma, pode-se mencionar que o modelo EBSEH foi configurado como solução para o embaraço vivenciado pelos HUF, que após a publicação da Lei nº 8.080/1990, tiveram a oferta de seus serviços assistenciais ampliados significativamente, sem que tivessem aumento do quadro de pessoal e melhoria da gestão voltada para atuar no ambiente complexo de um hospital escola de grande porte. A Lei previu a possibilidade de convênio das universidades com o SUS para que, assim, os HUFs passassem a integrar o sistema único.

Dessa forma, é possível reconhecer que a EBSEH atua no âmbito das políticas públicas de saúde, pois oferta serviços de saúde diretamente à coletividade e faz parte da rede de regulação do SUS, mediante convênio e contrato e, por conseguinte, é remunerada por essa produção assistencial. Ademais, o escopo primordial dos HUF é a formação de profissionais da saúde, ou seja, é ser campo de prática de ensino, pesquisa e extensão das Universidades Federais, portanto, a EBSEH está diretamente inserida no domínio das políticas públicas de educação.

Além disso, a EBSEH nasceu e recebe incentivos, diretamente, do REHUF para a reestruturação dos HUF e tal programa é interministerial, entre a saúde e educação.

Pelo exposto, é possível concluir que a EBSEH é um instrumento de política pública interdisciplinar e está incorporada no campo tanto das políticas públicas de saúde quanto de educação. Contudo, pode-se apontar algumas lacunas de pesquisa a respeito da presente temática, como: o desempenho da instituição ao longo dos 6 (seis) anos de existência, a

efetividade da aplicação dos recursos recebidos pelo REHUF e o reflexo nessas políticas e a resolutividade permitida pela contratação de pessoal por meio do regime celetista.

6. Referências

BARROS, R.T. Modelos de gestão na administração pública brasileira: reformas vivenciadas pelos hospitais universitários federais. **RMP - Revista dos Mestrados Profissionais**. JAN./JUN. 2013, 2 (1): 252-280. Disponível em:

<<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/RMP/article/view/325>>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.082**, de 27 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. **Lei 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. **Lei 12.550**, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. Ministério da Saúde/Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 1.006**, de 27 de maio de 2004. Cria o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do Ministério da Educação no Sistema Único de Saúde – SUS. Diário Oficial da União Brasília, 27 maio 2004. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/anexo/anexo_pri1006_27_05_2004.pdf>. Acesso em 26 out. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.702**, de 17 de agosto de 2004. Cria o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 18 ago 2004. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1702_17_08_2004.html>. Acesso em: 26 out. 2018.

CAPELLA, A.C.N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB, São Paulo, v. 1, nº 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. HEIDEMANN, F. G. E SALM, J. F. (orgs.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, pp, 128, 2009.

EBSEH. **Hospitais Universitários**. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/filiais-ebserh>>. Acesso em: 27 out. 2018.

EBSEH. **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/14003/3436905/Carta+Anual+2018+>>

[+Base+2017_publicada.pdf/57abe6d9-08fe-4f2c-bc77-5abe9b87e491](#)>. Acesso em 27 out. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. **Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil**. In: RODRIGUES, M. M. A. (org.) Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

FINKLER, L.; DELL'AGLIO, D. D. **Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais**. Barbarói: Santa Cruz do Sul, n° 38, p. 126-144, JAN-JUN, 2013. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/barbaroi/n38/n38a08.pdf>>. Acesso: em 21 out. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. HEIDEMANN, F. G. E SALM, J. F. (orgs.) Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 23-39, 2009.

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**. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública: “A Construção da Administração Pública do Século XXI”., 2017, João Pessoa. Anais... João Pessoa: 2017. p. 311-326.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLLAIK, G. L.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública – RAP 45 (6): 1943-67, NOV-DEZ, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENAGE, 2ª ed. 2015.