

# Hospital universitário: o dilema de um novo modelo de governança

University hospital: the dilemma of a new governance model

Hospital universitario: el dilema de un nuevo modelo de gobernanza

*Gabriela de Oliveira Silva*

*Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e  
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh),  
Brasil*

*gabioliveira18@gmail.com*

*Julio Cesar Andrade de Abreu*

*Escola Nacional de Administração Pública (DPPP/Enap)  
e Universidade Federal Fluminense (PPGA/UFF), Brasil  
julioandrade@id.uff.br*

Recepción: 14 Febrero 2023

Aprobación: 13 Septiembre 2023

Publicación: 25 Abril 2024



Acceso abierto diamante

## Resumo

**Contexto do caso:** Este caso aborda o processo decisório de adesão de um hospital universitário a um novo modelo de governança por meio do contrato de gestão da Universidade com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

**Dilema do caso:** O dilema de entregar ou não a gestão do hospital à empresa é enfrentado por Silva, Reitor da Universidade, que vivencia os conflitos envolvidos no processo em um contexto de resistência. Traz os múltiplos atores envolvidos (reitor, comunidade acadêmica, conselho universitário, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, servidores, diretor e funcionários do hospital), as ditas ações democráticas, as mudanças de contexto econômico e como estas refletem no processo decisório e nas instituições.

**Fechamento do caso:** A partir da análise da narrativa e do dilema, o leitor é convidado a refletir sobre a tomada de decisão do protagonista. Pode ser aplicado em disciplinas de governança democrática, mobilização social, negociação e mediação.

**Palavras-chave:** Governança, Direção e Governança do Setor de Saúde, Hospitais Universitários, Decisões, Democracia.

## Abstract

**Context of the case:** This case addresses the decision-making process of a university hospital's adherence to a new governance model through the management contract of the University with the *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares*.

**The dilemma of the case:** The dilemma of whether to hand over the management of the hospital to the company is faced by Silva, Rector of the University, who experiences the conflicts involved in the process in a context of resistance. It brings the multiple actors involved (rector, academic community, university council, social movements, labor unions, servers, director, and hospital employees), the so-called democratic actions, changes in the economic context and how these reflect on the decision-making process and institutions.

**Case closure:** Based on the analysis of the narrative and the dilemma, the reader is invited to reflect on the protagonist's decision-making. It can be applied in the disciplines of democratic governance, social mobilization, negotiation, and mediation.

**Keywords:** Governance, Health Sector Stewardship and Governance, Hospitals, University, Decision, Democracy.

## Resumen

**Contexto del caso:** Este caso aborda el proceso de toma de decisión de la adhesión de un hospital universitario a un nuevo modelo de gobernanza a través del contrato de gestión de la Universidad con la *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares*.

**Dilema del caso:** El dilema de entregar o no la dirección del hospital a la empresa lo enfrenta Silva, Decano de la Universidad, quien vive los conflictos que implica el proceso en un contexto de resistencia. Trae los múltiples actores involucrados (rector, comunidad académica, consejo universitario, movimientos sociales, sindicatos, servidores, director y empleados de hospitales), las llamadas acciones democráticas, los cambios en el contexto económico y cómo estos se reflejan en la toma de decisiones, proceso e instituciones.

**Cierre del caso:** A partir del análisis de la narración y del dilema, se invita al lector a reflexionar sobre la toma de decisiones del protagonista. Puede aplicarse en las disciplinas de gobernabilidad democrática, movilización social, negociación y arbitraje.

**Palabras clave:** Gobernanza, Gestión y Gobernanza del Sector Salud, Hospitales Universitarios, Decisiones, Democracia.

## INTRODUÇÃO

José Antônio da Silva é professor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Rio Abaixo, mestre e doutor em Saúde Coletiva. Em 2017, foi renomeado, pelo Presidente da República, como Reitor da Universidade seguindo os ditames do Decreto n. 1.916, de 1996.

À frente da reitoria, eram múltiplos os desafios que Silva enfrentava cotidianamente, necessitando de articulação com diversos atores, tanto da Universidade quanto de outras instituições. Dada a dinâmica da Universidade como centro formador de recursos humanos, diferentes cenários de prática eram necessários, para que, interligados ao sistema de ensino, garantissem, posteriormente, a oferta de serviços de qualidade para a população. Na área da saúde, cumpria papel fundamental o Hospital Universitário (HU) da Universidade Federal de Rio Abaixo.

O HU é um centro de formação de recursos humanos, de assistência à saúde de alta e média complexidade para a região e que apoia a pesquisa e inovação para esse setor. Para a gestão do HU, Silva contava com o apoio de Carlos Magno, seu grande amigo da época da graduação, cuja trajetória acadêmica muito se assemelha à do Reitor. Desde 2013, Magno era Diretor do HU, nomeado por Silva. Juntos enfrentavam os constantes embates na perspectiva da governança desse centro, em que atores, vínculos e regras de dois grandes sistemas estão envolvidos: Sistema de Ensino e Sistema Único de Saúde (SUS).

Nessa perspectiva, são vários os elementos que influenciam a governança do HU, que vão desde à complexidade desses sistemas e de suas interações, aos contraditórios relacionados ao subfinanciamento, às falhas de integração com a rede de atenção à saúde, ao poder simbólico de atores, às disputas e interesses diversos de cada ator, e aos modos singulares de funcionamento do HU e de interação com a Universidade.

Neste caso de ensino, enfoca-se o dilema enfrentado por Silva perante a escolha de um novo modelo de governança para o HU da Universidade Federal de Rio Abaixo, envolvendo especificamente o debate acerca da adesão do contrato de gestão da Universidade com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), empresa pública de direito privado vinculada ao Ministério da Educação (MEC) criada pela Lei n. 12.550, de 2011.

Durante o voo que antecede a decisão quanto a esse dilema, Silva, protagonista desta estória, relembra os principais momentos envolvidos nesse processo decisório, trazendo apontamentos de atores estratégicos da governança do HU: comunidade acadêmica, Conselho Universitário, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, servidores e funcionários do hospital. Nesse sentido, aspectos de governança e mobilização social são trazidos à tona, bem como de negociação e mediação.

Os elementos trazidos no desfecho do caso podem permitir a identificação dos fatores influenciadores favoráveis e desfavoráveis à adesão à Ebserh no processo de tomada de decisão de Silva, considerando instituições e atores envolvidos, valores e crenças, eventos externos e estruturas de oportunidades. Alinhando-se às bases teóricas, possibilita-se a aplicação e análise ao modelo de coalizões de defesa.

Dessa forma, a aplicação deste caso no ensino pode contribuir para identificar as dimensões de governança (vertical, horizontal e participação), as características e potenciais limitações estruturais de cada dimensão. No âmbito do dilema enfrentado por Silva e dos acontecimentos relatados, pressupõe-se que o leitor seja induzido a refletir como Silva poderia envolver ativamente a comunidade acadêmica, o Conselho Universitário e outros atores no processo de tomada de decisão, de modo que todos tenham voz e influência nesse processo. Ademais, a discussão das estratégias utilizadas ou não pelos atores da estória para assegurar um modelo de governança democrática participativa pode possibilitar a análise da tomada de decisão para implementação de intervenções complexas, em ambientes de tensões, considerando diferentes contextos (nacional, institucional e gerencial); bem como compreender a importância da comunicação e de outros elementos primordiais para implementação de mudanças organizacionais.

Além de Silva e Magno, identificados nominalmente, destaca-se, no caso de ensino, a personagem Frida, membro do Conselho Universitário, representante dos estudantes de graduação, que alude, no seu discurso, a importantes elementos quanto à governança democrática e mediação que entrelaçam esse processo decisório. Nesse sentido, utilizando este caso de ensino, pode-se promover a reflexão sobre os conceitos de governança democrática, as estruturas existentes e os aspectos relacionados a sua implementação; bem como a discussão sobre a composição e representatividade em conselhos e a sua inter-relação em processos de tomada de decisão. A abordagem neste ponto relaciona-se à associação do Conselho Universitário como instituição democrática que deveria visar a configuração de uma governança participativa, levando-se à reflexão se, no caso em tela, esse objetivo estaria sendo cumprido e quais elementos intervenientes.

No fechamento do caso, o leitor é convidado a se colocar no lugar de Silva a fim de refletir qual deve ter sido a decisão tomada pelo Reitor quanto à adesão da Universidade à Ebserh para gestão do HU, considerando os elementos analisados, os fatores influenciadores e as tensões envolvidas.

## EMBARQUE

– Senhor José Antônio da Silva, última chamada para o voo G59 com destino a Brasília. Favor comparecer ao portão de embarque 13.

Silva estava tão envolto em seus pensamentos, revendo as inúmeras mensagens de e-mails e ofícios que recebera nos últimos dias e que impactavam na importante decisão que precisaria tomar em instantes, que nem ouviu os avisos de embarque. Ao se dar conta da última chamada, saiu apressado para o voo. Estava a caminho de Brasília, no Distrito Federal, para se encontrar com o Presidente da Ebserh e discutir sobre a adesão da Universidade Federal de Rio Abaixo à empresa para a gestão do HU.

Mal tinha conseguido dormir na noite passada, assim como nas anteriores. Os últimos meses não haviam sido fáceis para Silva à frente da reitoria da Universidade. A comunidade acadêmica, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e frentes contra a privatização estavam ativos, organizando manifestações, reuniões e plenárias, panfletando na Universidade e no HU, disparando mensagens nos grupos acadêmicos e de servidores no Whatsapp, realizando postagens e publicando vídeos no Facebook e Instagram, contrários à adesão à Ebserh. Várias faixas ocupavam o campus da Universidade e os arredores do HU: “Contra a Ebserh”, “Saúde não é mercadoria”, “Viva o SUS. Fora Ebserh”, “A Ebserh ataca a autonomia”, “Diga não a esse ataque à saúde e à educação”, “Fomos e seremos resistência!”. Silva entendia que a intensa mobilização social desencadeada demonstrava a relevância do HU na comunidade local, e se preocupava com as consequências da decisão quanto à adesão à Ebserh.

## DECOLAGEM

Sentado na primeira poltrona da aeronave, Silva organiza suas anotações para a reunião com o Presidente da Ebserh, lembrando todo o cenário vivido nos últimos dias, o que te trazia até ali e as tensões envolvidas. Diante do grave contexto de restrição orçamentária e de inviabilidade de reposição do quadro de pessoal do HU, e a pedido de Magno, Diretor do HU, Silva havia retomado os estudos e as discussões na Universidade sobre a adesão à Ebserh.

Silva estava quase chegando ao final de seu segundo mandato na reitoria da Universidade. No início do mandato anterior, em 2013, já tinha enfrentado as discussões de adesão à Ebserh, mas, diante da forte pressão acadêmica, do reduzido período de existência da empresa e da incerteza frente aos resultados que pudessem ser alcançados com os contratos, decidira em manter a gestão do HU com a Universidade.

Decorridos mais de sete anos desde então, Silva se deparou com um cenário diferenciado, agravado pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o congelamento dos investimentos em saúde e educação por 20 anos) e pelas

fragilidades do HU evidenciadas durante a pandemia da Covid-19: dificuldades nos processos de compras, necessidades de reformas, controle deficitário de insumos e equipamentos, déficit de pessoal, entre outras. Assim, tornou-se premente a retomada do debate sobre a adesão da Universidade à Ebserh.

Apesar de possuir discricionariedade sobre a decisão de iniciar as negociações com a Ebserh, Silva havia convocado uma reunião extraordinária do Conselho Universitário, segundo ele, para deixar o processo mais transparente e democrático. Um grupo de trabalho também fora instituído para levantar informações sobre a Ebserh e sobre os resultados alcançados por hospitais universitários que já haviam aderido à gestão pela empresa.

O Conselho Universitário é a instância deliberativa máxima da Universidade, responsável por delinear a política universitária. É presidido por Silva, na figura de Reitor, e possui como membros o Vice-Reitor, diretores das unidades acadêmicas, representantes dos docentes, dos servidores técnico-administrativos, dos estudantes de graduação e pós-graduação e da sociedade. Pautados no relatório produzido pelo grupo de trabalho, nas informações levantadas junto ao Diretor e gestores do HU e nas discussões apresentadas no Conselho Universitário, 30 membros votaram a favor do início das negociações com a Ebserh, 15 contra e cinco se absteram de votar. Apesar da indicação favorável pela maioria dos membros do Conselho Universitário para o início das negociações junto à Ebserh, a comunidade acadêmica questionava e solicitava sua participação no debate. Na própria reunião do Conselho, Silva recorda que Frida, estudante do curso de enfermagem, apontou:

– Esse debate não pode encerrar aqui. Precisamos falar de democracia participativa na Universidade! Democracia não se resume ao Conselho Universitário, aos votos dessa instância, a esse meu direito de fala. Somos quase 40 mil estudantes na Universidade e temos aqui apenas cinco representantes desse segmento. Não é toda a comunidade universitária que consegue adentrar nesse espaço. Precisamos mostrar a todos quem é a Ebserh, como é esse novo modelo de governança proposto e quais implicações advêm dele. Toda a comunidade universitária precisa compreender esses elementos e participar desse debate!

Silva se via confuso diante de todo aquele cenário. Promotor de uma governança democrática e participativa na Universidade, sentia-se satisfeito com todo o envolvimento dos estudantes, professores e demais servidores públicos nas diferentes frentes que estavam sendo promovidas desde que havia convocado a sessão extraordinária do Conselho Universitário para decidir se a Universidade iniciava as negociações para adesão do HU à Ebserh. Por outro lado, percebia uma certa distorção nos discursos que eram emanados nas lideranças ativas quanto ao novo modelo de governança do HU que estava sendo aventado. Gostaria de ter realizado um plebiscito junto à comunidade acadêmica, mas não o fez, não identificava outro caminho a seguir a não ser o estabelecimento do contrato de gestão. Tentando esclarecer sobre o processo que tinha sido conduzido, havia divulgado uma nota oficial no site da Universidade.

No entanto, Silva entendia que a nota oficial tinha sido um instrumento falho, pouco esclarecedor para todas as partes. Com isso, estabeleceu-se um cenário com a comunidade dividida quanto aos modelos de governança do HU.

Ajustando os cintos de segurança, Silva reflete: "Precisarei aprimorar minhas habilidades de mediação diante das diversas perspectivas que têm sido apresentadas. Os atores envolvidos na atual governança do HU possuem diferentes pontos de vista quanto à Ebserh, das vantagens e desvantagens de um novo modelo de governança para o HU, e não consegui, antecipadamente, promover um debate articulado e esclarecedor sobre todos os aspectos".

Para os gestores do HU, representados por Magno, os princípios que regem a Ebserh estavam bem mais claros após as intensas discussões promovidas nos últimos anos e poderiam trazer benefícios para o SUS, para o sistema de ensino e para sociedade, apesar de inicialmente também terem dúvidas das implicações advindas com o contrato de gestão. A criação da Ebserh, em 2011, pela Lei n. 12.550, buscava enfrentar os problemas identificados nos hospitais universitários federais tanto na contratação de pessoal quanto nos processos gerenciais, trazendo, por meio de uma empresa pública de direito privado, vinculada ao MEC, a ideia de um

modelo que traria maior eficiência e excelência na gestão, assistência, ensino, extensão, pesquisa e inovação. Magno compreendia bem os problemas que estavam enfrentando e tinha esperanças de que esse novo modelo poderia auxiliá-los.

Entretanto, para outros servidores, docentes, alunos e funcionários do hospital, a confiança na Ebserh ainda não tinha sido conquistada. Esses profissionais identificavam um cenário diferenciado da adesão à empresa. Assim como alguns movimentos sociais e frentes estudantis contra a Ebserh, entendiam que o contrato de gestão da Universidade com a Ebserh representaria o início da privatização da saúde pública e uma ameaça à universidade pública gratuita e de qualidade. Ressaltavam que esse instrumento estava associado a uma lógica mercadológica e enfraqueceria a autonomia universitária. Os trabalhadores também tinham receio de perderem direitos e garantias conquistados, não vendo com bons olhos a contratação celetista, entendendo que o melhor desempenho poderia ser obtido com servidores públicos.

Silva identificava também outros elementos envolvidos no novo modelo de governança com a Ebserh que poderiam ter grande impacto nos arranjos institucionais existentes. Relembrava dos seus apontamentos nas reuniões que teve com a equipe da reitoria sobre a temática:

– Embora tenhamos a garantia constitucional e legal de manutenção da autonomia universitária mesmo com a adesão à Ebserh, esse é um dos pontos que mais me preocupa. Com o contrato de gestão com a Ebserh, a Universidade entregará a gestão do HU à empresa, as nomeações dos gestores do HU passarão para a empresa e novas instâncias consultivas e deliberativas serão criadas. Acredito que a participação democrática da comunidade acadêmica nas questões afetas ao HU poderá ser diminuída, dadas as composições e formatos das novas instâncias, perdendo, de certa forma, o reconhecimento da Universidade como eixo central do HU.

Apesar dessas preocupações, Silva acreditava que poderia haver abertura da Ebserh para o desenvolvimento de novos formatos que melhor articulassem a Universidade e a comunidade, mantendo os princípios de uma governança democrática e participativa. Pensando sobre essas questões, Silva recorda: "Precisarei colocar nossas condições para o Presidente da Ebserh durante a negociação. Não poderei abrir mão do envolvimento da Universidade e de nossa comunidade nos processos afetos ao HU".

## VOO

Olhando pela janela da aeronave, Silva relembra das palavras de Magno na conversa no dia anterior à viagem:

– A importância do HU como cenário de prática, para a formação dos estudantes, assim como para a comunidade e para o SUS, demanda de você, meu amigo, uma “resposta acertada e célere”. Sei o quanto é difícil tomar essa decisão agora, e se colocar contrário à comunidade acadêmica, mas não há o que se fazer. Ou empurramos mais para frente as exigências do Tribunal de Contas da União (TCU), fechamos mais leitos enquanto aguardamos a aprovação do concurso público, que não deve sair, ou já fechamos esse contrato e corremos atrás para ajeitar essas pendências do hospital e seguir com o ensino tranquilos.

Magno se referia aos impactos gerados pelo quadro de pessoal do HU e os apontamentos do TCU. O quadro de pessoal do HU é composto por servidores do regime jurídico único (RJU), funcionários terceirizados contratados pela Fundação de Apoio (terceirizados irregulares, em desacordo com o Decreto n. 9.507, de 2018), além de funcionários de empresas terceirizadas.

– Tranquilos não, porque ainda terá muito a ser feito! – retificou Magno e complementou:

– Os servidores da universidade estão super aflitos desde a convocatória do Conselho. Com medo do que virá pela frente. Os funcionários da Fundação já não querem fazer mais nada com a expectativa de que vão sair, falaram que não vão ensinar ninguém que vai chegar.

Esses eram alguns dos problemas que Magno já enfrentava à frente do HU e que Silva sabia que necessitavam de ações articuladas para que a transição de governança pudesse ocorrer com o menor impacto para o ensino e para a assistência, com a maior segurança para os pacientes. Outros hospitais já haviam passado

por esse processo, e o aprendizado obtido poderia ser útil para Silva, Magno e para a nova governança, caso o contrato de gestão fosse estabelecido.

## ATERRISAGEM

Silva tinha consciência de que não seria uma decisão fácil e que muito haveria a ser feito junto ao HU e junto à comunidade acadêmica. Muitos passos ainda precisariam ser percorridos para que o novo modelo de governança fosse instituído. Iniciando as negociações com a Ebserh, Silva precisaria tomar a decisão para o primeiro passo do processo de adesão à Ebserh: a manifestação de interesse da Universidade em aderir à gestão da empresa. Depois disso, a Ebserh providenciaria, junto à Universidade e ao HU, a elaboração do plano de reestruturação do HU e o estudo de dimensionamento de serviços e pessoal, o qual seria enviado ao Ministério da Economia para aprovação do quantitativo de vagas para concurso público. Somente depois dessas etapas, seria efetivada a assinatura do contrato de gestão entre a Universidade e a Ebserh.

## DESEMBARQUE

– Senhores passageiros, bem-vindos a Brasília. Por medidas de segurança, mantenham-se sentados e com os cintos afivelados até que o aviso de atar cintos seja desligado.

9h00. Silva ainda teria uma hora até a reunião com o Presidente da Ebserh. Uma questão martelara sua cabeça durante todo o voo: "estaria fazendo a escolha certa para a governança do HU?" Ainda estava ansioso, mas as anotações durante o voo tinham sido um bom exercício para que pudesse se sentir mais confortável e se convencer da decisão que precisaria tomar. Muitos desdobramentos viriam em seguida e a Universidade precisava continuar junto do HU.

## TERMINAL

Será que Silva já manifestaria o interesse da "Universidade" e firmaria o contrato de gestão com a Ebserh? No táxi, a caminho da Ebserh, Silva registrava mais alguns pontos para que a resposta mais "acertada e célere" pudesse ser obtida.

Direcionado à discussão de um novo modelo de governança do HU por meio do contrato de gestão de uma universidade pública com a Ebserh, este caso de ensino auxilia na ampliação da ainda incipiente produção científica relacionada a essa temática. Traz consigo uma abordagem diferenciada voltada à reflexão da escolha do tomador de decisão e os diferentes embates que enfrenta no contexto institucional, gerencial e nacional.

Por meio da aplicação deste caso no ensino, podemos trazer diferentes abordagens teóricas envolvidas nos complexos processos de tomada de decisão na administração pública, facilitando o debate e a compreensão de alunos, atuais ou futuros gestores, quanto a importantes elementos que devem ser considerados em processos democráticos. Assim, este caso de ensino corrobora com a prática docente ao trazer elementos reais da administração pública para serem utilizados na aprendizagem em disciplinas de governança democrática, mobilização social, negociação e mediação, para cursos de graduação e pós-graduação das áreas de gestão pública, administração, políticas públicas e afins.

Ao trazer para a discussão o conceito e aplicação da governança democrática, pressupõe-se que o debate envolva o que o gestor deve considerar no processo decisório, incluindo a participação da comunidade acadêmica, do Conselho Universitário e de outros atores, bem como elementos importantes desse processo, tais como transparência, inclusão e comunicação. Dessa forma, colabora-se para que se avalie a importância e como, na administração pública, pode-se envolver múltiplos atores, inclusive usuários, no processo de tomada de decisão.

A presença de movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores no caso em tela demonstra que a mobilização social pode influenciar a opinião pública e as decisões políticas, e deve ser considerada pelos gestores públicos, avaliando como lidar com esses grupos de maneira construtiva, entendendo suas demandas e preocupações.

Os diferentes pontos de vista quanto à adesão à Ebserh apresentados pelos grupos no caso de ensino apontam para o fato de que o processo de tomada de decisão envolve negociação entre diferentes partes interessadas, bem como mediação. Nesse sentido, acredita-se que o caso de ensino possa promover a ampliação da capacidade de os alunos identificarem e reconhecerem o papel de gestores públicos como facilitadores de negociações e mediadores de conflitos para que soluções aceitáveis sejam alcançadas para todos os envolvidos.

Em resumo, o dilema enfrentado por Silva em relação à adesão do HU ao novo modelo de governança é complexo e envolve uma série de pressuposições teóricas relacionadas à governança democrática, mobilização social, negociação e mediação, que devem ser analisadas cuidadosamente, levando em consideração as preocupações de todos os envolvidos e as necessidades do SUS e do sistema de ensino.

## NOTAS DE ENSINO

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Este caso aborda a complexidade do processo de tomada de decisão na administração pública para a adoção de um novo modelo de governança em instituições que congregam dois grandes sistemas: de saúde, SUS, e de ensino. A aplicação deste caso no ensino tem como objetivo levar os alunos a:

- refletir sobre os conceitos de governança e democracia, as estruturas existentes e os aspectos relacionados a sua implementação;
- discutir sobre a composição e representatividade em conselhos e a sua inter-relação em processos de tomada de decisão;
- identificar as dimensões de governança (vertical, horizontal e participação), as características e potenciais limitações estruturais de cada dimensão;
- compreender a importância da comunicação e de outros elementos primordiais para implementação de mudanças organizacionais; e
- analisar a tomada de decisão para implementação de intervenções complexas, em ambientes de tensões, considerando diferentes contextos (nacional, institucional e gerencial).

### FONTES DE DADOS

Este caso de ensino é baseado em fontes públicas de informações, incluindo mídia eletrônica, notícias e artigos científicos relacionados à temática da adesão de instituições federais de ensino superior brasileiras à Ebserh para a gestão de hospitais universitários federais. Desses materiais utilizados, destacam-se os relacionados a seguir utilizados como fontes dos dados. Ressalta-se, entretanto, que a estória deste caso não está atrelada especificamente a qualquer um desses hospitais. Os personagens, hospital, universidade e enredo são fictícios, mas trazem elementos de diferentes histórias reais para construção da estória apresentada.

Andreazzi, M. de F. S., & Mesquita, L. I. S. (2020). Autonomia universitária e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Revista de Direito Sanitário*, 20(2), 90–99. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i2p90-99>

Dalcin, T., Lunardi, G., & Barcelos, C. (2021). Um estudo sobre o impacto da adesão dos hospitais universitários federais à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). *RAHIS. Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, 18(3), 149–169. <https://doi.org/10.21450/rahis.v18i3.6617>



Gomes, K. K. S., Oliveira, L. C., Zanella, A. K. B. B., & Maia, L. F. R. B. (2015). Novo modelo de gestão para hospitais universitários: Percepção dos profissionais de saúde. *Serviço Social e Saúde*, 13(2), 283. <https://doi.org/10.20396/sss.v13i2.8634910>

Krüger, T. R., Sobieranski, C. B., & Moraes, B. V. (2020). EBSERH no HU da UFSC: Da resistência à gestão pela empresa. *Revista Katálysis*, 23(1), 152–164. <https://doi.org/10.1590/1982-02592020v23n1p152>

Sodré, F., Littike, D., Drago, L. M. B., & Perim, M. C. M. (2013). Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Um novo modelo de gestão? *Serv. soc. soc*, 114, 365–380. LILACS. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000200009>

Teixeira, J. V., Cruz, C. A. de M., & Lima, R. de C. D. (2018). Trabalhadores estatutários e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. *Argumentum*, 10(1), 213–228.

Universidade Federal do Rio de Janeiro (2021). Nota sobre pauta da possibilidade de negociações da UFRJ com a Ebserh. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://ufrj.br/2021/11/nota-sobre-pauta-da-possibilidade-de-negociacoes-da-ufrj-com-a-ebserh/>

Universidade Federal do Rio Grande (2014). HU/FURG discute adesão à Ebserh. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://www.furg.br/noticias/noticias-arquivo/furg-23525>

A legislação e o relatório do TCU listados na Figura 1 também foram utilizados pelos autores como fontes de dados para elaboração do caso.

Figura 1 Legislação e relatório do Tribunal de Contas da União relacionados à Ebserh utilizados para construção do caso

Tipo/ N°	Data	Nomenclatura usual	Ementa
Projeto de Lei da Câmara n. 79	2011	Projeto de Lei de criação da Ebserh	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências.
Lei n. 12.550	15/12/2011	Lei de criação da Ebserh	
Decreto n. 7.082	27/01/2010	Decreto REHUF	Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais - REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais.
Decreto n. 7.661	28/12/2011	Estatuto Social da Ebserh	Aprova o Estatuto Social da Ebserh, e dá outras providências.
TC 032.519/2014-1. Relatório de Auditoria	2014	Relatório de Auditoria TCU à Ebserh	Auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar as ações da Ebserh voltadas para melhoria da gestão e da infraestrutura dos hospitais universitários federais (HUF), bem como avaliar a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nessas unidades hospitalares. Constatação dos resultados positivos advindos da atuação da Ebserh no aprimoramento da gestão hospitalar e na prestação dos serviços de saúde ofertados. Oportunidades de melhorias. Determinações. Recomendações.

Fonte: elaborado pelos autores (2023).

## APLICAÇÕES DO CASO

Este caso de ensino pode ser aplicado em disciplinas de governança democrática, mobilização social, negociação e mediação, para cursos de graduação e pós-graduação das áreas de gestão pública, administração, políticas públicas e afins.

Recomenda-se, em termos de conhecimento prévio, que:

A) os alunos saibam operar os conceitos de *Zone of Possible Agreement* (ZOPA) ou Zona de Possível Acordo (tradução livre), *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (BATNA) ou Melhor Alternativa para um Acordo Negociado (tradução livre) e ponto de recuo, caso a aplicação seja voltada para disciplinas ou conteúdos relativos a negociação e mediação. Para aplicações nesta linha, recomendamos as seguintes referências:

Carvalho, E. R.; Andrade, G. M.; Araújo, J. V.; & Knust, M. (2017). *Negociação e administração de conflitos*. Rio de Janeiro: FGV.

Pinheiro, I. A. (2012). *Negociação e arbitragem*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB.

B) os alunos já possuam alguma familiaridade com fundamentos de políticas públicas (caso a aplicação seja direcionada para este campo de estudo). Para aplicações nesta linha, recomendamos as seguintes referências:

Secchi, L. (2016). *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning.

Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos* (2a ed. São Paulo: Cengage Learning.

C) os alunos possuam conhecimentos prévios sobre conceitos ou o histórico de movimentos sociais, democracia e mobilização no cenário brasileiro (caso a aplicação seja voltada para esta temática). Para aplicações nesta linha, recomendamos as seguintes referências:

Avritzer, L. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1.

Avritzer, L. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política*. (2012). Opinião Pública, Campinas, vol. 18, n. 2.

Santos, B. S. (Org.) (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

D) os alunos possuam familiaridade com temas como liderança, planejamento estratégico, integridade, transparência e *accountability* (caso a aplicação seja direcionada para a temática da governança). Para aplicações nesta linha, recomendamos as seguintes referências:

Abdalla, M. M.; Conejero, M. A; & Oliveira, M. A. (2019). *Administração estratégica: da teoria à prática no Brasil*. São Paulo: Atlas.

Abreu, J. C. A. (2017). *Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público*. Brasília: Enap.

## PRINCIPAIS CONCEITOS E TEORIAS MOBILIZADOS PELO CASO

Em termos de base teórica, assumimos que a democracia é um sistema de governo onde o poder político é exercido pelo povo ou por seus representantes eleitos. É baseada em princípios como a igualdade de direitos, a participação popular, o respeito aos direitos humanos e a responsabilização dos governantes. Numa democracia, a vontade da maioria é respeitada, mas, também, são protegidos os direitos das minorias (Avritzer, 2008; Santos, 2002).

Outro elemento central nesta seara envolve a participação popular. Esta, por sua vez, demanda uma estrutura de governança democrática. A forma como as decisões são tomadas em um governo e os assuntos públicos que são geridos em uma sociedade democrática envolvem diretamente como sua governança é estruturada. Isso inclui o respeito aos princípios democráticos, a transparência nas ações do governo, a

participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas e a prestação de contas dos líderes eleitos (Abreu, 2017; Santos, 2002). Os sistemas de governança são porosos à participação social, e as mobilizações emanadas da sociedade civil organizada.

A mobilização social é o processo de união e organização de indivíduos ou grupos em torno de uma causa ou interesse comum. Isso pode acontecer por meio de manifestações, protestos, campanhas, petições ou outras formas de engajamento coletivo. A mobilização social busca influenciar mudanças sociais, políticas ou econômicas, e é uma forma de exercer a participação ativa na democracia. Esta participação, por vezes, traz consigo a demanda por processos dialógicos e negociais: pautas públicas ilimitadas e recursos finitos fazem necessário constante processo de diálogo e negociação com as demandas colocadas por grupos organizados (Secchi, 2013; Abreu, 2017).

A negociação é um processo de comunicação e interação entre duas ou mais partes que têm interesses divergentes e buscam chegar a um acordo ou solução para suas diferenças. É uma prática essencial na democracia, onde diferentes grupos e atores políticos frequentemente precisam encontrar compromissos para alcançar o bem comum e tomar decisões que reflitam a diversidade da sociedade. Em situações de conflitos de difícil resolução, é necessário lançar mão de métodos e técnicas de mediação (Pinheiro, 2012; Secchi, 2013).

A mediação é um método de resolução de conflitos que envolve a intervenção de um terceiro imparcial e neutro para ajudar as partes envolvidas a chegarem a um acordo. Essa técnica é utilizada para facilitar o diálogo e a compreensão mútua, permitindo que as partes encontrem soluções consensuais para suas disputas. Na governança democrática, a mediação pode ser empregada para resolver conflitos políticos, sociais ou comunitários de forma pacífica e colaborativa (Pinheiro, 2012; Secchi, 2013).

Esses conceitos estão interconectados e são fundamentais para a construção e manutenção de uma sociedade democrática, onde os cidadãos têm voz ativa na tomada de decisão e na busca por um bem-estar coletivo. O respeito pelos princípios democráticos, a participação cidadã, a negociação e a mediação são peças-chave para a promoção da estabilidade, justiça e igualdade em uma nação (Abreu, 2017).

## SUGESTÃO DE QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

As questões para discussão apresentadas a seguir buscam provocar a reflexão dos alunos quanto a aspectos relacionados às temáticas de governança democrática, mobilização social, negociação e mediação a fim de se alcançar os objetivos de aprendizagem anteriormente listados.

1. Quais fatores influenciadores podem ser identificados no processo de tomada de decisão de Silva? Liste fatores tanto favoráveis quanto desfavoráveis à adesão à Ebserh, considerando instituições e atores que estão envolvidos no processo de tomada de decisão e na intervenção, valores e crenças, eventos externos e estruturas de oportunidades.

2. Assumindo os lugares de Silva e de Magno, quais estratégias foram (e quais poderiam ter sido) conduzidas previamente, junto à comunidade acadêmica, aos funcionários do hospital e à sociedade, para assegurar um modelo de governança democrática participativa? Apresente também os riscos envolvidos em cada estratégia.

3. Conselhos e conferências caracterizam-se como instituições democráticas que visam auxiliar a configuração de uma governança participativa. No caso apresentado, o Conselho Universitário tem cumprido esse objetivo? Justifique e aponte os elementos intervenientes.

4. Considerando os elementos analisados, os fatores influenciadores e as tensões envolvidas, qual deve ter sido a decisão tomada por Silva quanto à adesão da Universidade à Ebserh para gestão do HU?

## SUGESTÃO DE LEITURAS COMPLEMENTARES AO CASO

Como forma de aprimorar as discussões do caso e das questões, o professor pode recomendar a leitura prévia à aula dos textos indicados no tópico "Aplicações do Caso" de acordo com a linha de aplicação que se queira

seguir. Adicionalmente, para conhecimento quanto à Ebserh e o contexto dos HU, sugere-se que o professor indique a leitura da seguinte obra:

Vieira, K. R. (2016). Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da Ebserh. *Revista Brasileira de Administração Política*, 9(1), Artigo 1.

## PLANEJAMENTO DA AULA PRESENCIAL

Para o planejamento da aula, indicam-se as estratégias propostas por Roesch e Fernandes (2007). Recomenda-se que o professor disponibilize o caso de ensino com, no mínimo, uma semana de antecedência da aula para que os alunos possam realizar a leitura individual do caso (sem as notas de ensino), juntamente às questões sugeridas e às leituras complementares ao caso indicadas no tópico anterior.

Para a aula, considera-se que aproximadamente duas horas serão suficientes para aplicação do caso. Inicialmente, sugere-se que o professor apresente os objetivos de aprendizagem e o caso em linhas gerais. Nesse último ponto, se julgar conveniente, pode delegar a atividade para um dos alunos. São planejados 15 minutos para essa parte inicial.

Em seguida, recomenda-se que o professor divida os alunos em grupos de três a quatro integrantes, quando possível, e oriente que discutam o caso por meio das respostas das questões sugeridas durante o período de 50 minutos. Solicite que os alunos tomem notas das discussões para auxiliar na apresentação posterior de cada grupo. O professor deve circular entre os grupos fomentando as discussões e dirimindo dúvidas dos alunos. Após a discussão dos grupos e intervalo de 15 minutos, reúna toda a turma novamente e promova o debate de cada questão. Planejam-se 40 minutos para a parte final.

## PLANEJAMENTO DA AULA REMOTA

Para o formato remoto, recomenda-se a disponibilização prévia do texto com uma semana de antecedência no respectivo ambiente de aprendizagem (AVA). O caso poderá ser trabalhado em dois encontros de uma hora cada, ou em um único encontro de duas horas, dependendo do formato utilizado na disciplina remota. A recomendação de dois encontros se fundamenta no sentido de que aulas extensas podem se mostrar improdutivas no formato remoto.

Juntamente ao texto, o professor deve enviar uma divisão prévia da turma em três grupos: (A) um primeiro fará uma análise do caso, sob o ponto de vista da adesão à Ebserh, e elaborar argumentos nesta direção com base nos dados disponibilizados do caso; (B) o segundo grupo deve elaborar uma análise sob a ótica da não adesão da Universidade à Ebserh; (C) finalmente o terceiro grupo fará o papel de “Conselho Universitário” devendo ouvir e deliberar através de um parecer fundamentado, sua decisão final (adesão ou não). Os grupos A e B devem elaborar suas argumentações previamente, enquanto o grupo C fará seu parecer, após ouvir os argumentos de ambos os lados.

Na primeira aula, o professor fará uma breve apresentação do caso (aproximadamente 10 minutos) e passará a palavra para o grupo A e, em seguida, para o grupo B, cada um com uma fala de 20 minutos. Ao término, o professor deixará 10 minutos para que o grupo C faça perguntas para os grupos A e B, visando sanar alguma dúvida nos argumentos apresentados.

Na segunda aula, o encontro é aberto com o posicionamento e apresentação do grupo C, com aproximadamente 20 minutos. Logo após, o professor promove um debate ampliado com a turma sobre as percepções dentro do papel que cada um assumiu na atividade. Recomenda-se, nesta etapa, direcionar o foco para as características centrais da dinâmica de governança, as etapas do processo decisório, os desafios de equalizar diferentes interesses dos grupos envolvidos, dentre outros possíveis temas. Para esta etapa, é recomendado um tempo de 40 minutos. Esta atividade poderá ser utilizada como problematizadora para iniciar uma discussão conceitual mais aprofundada sobre governança, no início de uma disciplina (ou tema de

uma unidade programática), ou ainda ao final de uma disciplina, para consolidar conceitos discutidos teoricamente em atividades no AVA ou fóruns online.

Alternativamente, caso o professor disponha de tempo e considere adequada a aplicação do caso em uma única aula recomenda-se o seguinte formato de aplicação:

- Utilizando ferramentas de “salas temáticas” (disponíveis no Google Meet ou no Zoom, por exemplo), para divisão da turma em subgrupos para discussão simultânea, o professor deverá organizar os grupos A, B e C para focalizarem suas análises dentro de cada temática;
- Enquanto os grupos A e B farão uma discussão e uma preparação sobre seus respectivos posicionamentos (adesão ou não à Ebserh), o grupo C deverá ser municiado com dados sobre a temática;
- O professor deverá “visitar” cada uma das salas temáticas, durante a aula remota, para acompanhar o andamento dos debates e prestar orientações, caso necessário;
- Após um tempo pré-determinado de trabalho nas salas temáticas (recomenda-se 40 minutos, mas o tema pode ser ajustado de acordo com a percepção do andamento das discussões), o professor deve reunir os grupos A, B e C para uma discussão em formato de plenária;
- Neste momento, os grupos A e B devem apresentar seus posicionamentos e o C sua decisão enquanto “Conselho Universitário”.

## ANÁLISE DO CASO

### Breve contextualização

A adesão das instituições federais de ensino superior à Ebserh para a gestão dos hospitais universitários federais tem sido um ponto de discussão desde os primórdios de criação da empresa. Diferentes atores se dividem entre a adoção ou não do novo modelo de governança para os hospitais universitários, sendo comuns os ambientes de tensão que antecedem tal decisão em unidades hospitalares de diferentes regiões do país. Apesar de os motivos que ensejam o debate serem bem mais abrangentes e poderem também ser aplicados ao ensino, as questões sugeridas para abordagem neste caso de ensino estão direcionadas aos objetivos de aprendizagem relacionados às temáticas de governança democrática, mobilização, negociação e mediação.

As competências da Ebserh estão relacionadas à administração de unidades hospitalares, à prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS, e à prestação de serviços de apoio, às instituições federais de ensino superior, aos processos de gestão dos hospitais universitários. O mapa estratégico da rede Ebserh 2018-2023 estabelece como visão da empresa:

ser referência nacional no ensino, na pesquisa, na extensão e na inovação no campo da saúde, na assistência pública humanizada e de qualidade em média e alta complexidade, e na gestão hospitalar, atuando de forma integrada com a Universidade e contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas de saúde (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares [Ebserh], 2018).

O Projeto de Lei relativo à criação da Ebserh indica tratar-se de uma nova modelagem jurídico-institucional para os serviços assistenciais executados pelos hospitais universitários federais a fim de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências dessas instituições e solucionar as dificuldades operacionais anteriormente apontadas por órgãos de controle, incluindo a contratação de pessoal de forma irregular, infraestrutura inadequada e problemas de gestão (Projeto de Lei n. 79, 2011).

A adesão à Ebserh não é obrigatória para as universidades federais, cabendo a cada instituição decidir pelo estabelecimento do contrato de gestão com a empresa. Com a assinatura desse contrato, a gestão do hospital universitário passa a ser de responsabilidade da Ebserh, o qual passa ser considerado filial Ebserh. Em abril de 2022, totalizavam 37 filiais Ebserh (34 hospitais universitários e três complexos hospitalares), com

atendimento integralmente ao SUS, ligadas a 32 universidades federais, localizadas em 23 unidades da federação (Figura 2) (Ebserh, 2022).

Figura 2 Unidades da rede Ebserh por região do Brasil

Região	Unidade da rede Ebserh	Sigla da unidade
<b>Centro-Oeste</b>	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás	HC-UFG
	Hospital Universitário de Brasília da Universidade de Brasília	HUB-UnB
	Hospital Universitário Júlio Muller da Universidade Federal do Mato Grosso	HUJM-UFMT
	Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	HUMAP-UFMS
	Hospital Universitário da Grande Dourados da Universidade Federal da Grande Dourados	HU-UFGD
<b>Nordeste</b>	Complexo Hospitalar da Universidade Federal do Ceará (Hospital Universitário Walter Cantídio e Maternidade-Escola Assis Chateaubriand)	CH-UFC (HUWC e MEAC)
	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco	HC-UFPE
	Hospital Universitário Ana Bezerra da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	HUAB-UFRN
	Hospital Universitário Alcides Carneiro da Universidade Federal de Campina Grande	HUAC-UFCG
	Hospital Universitário Júlio Bandeira da Universidade Federal de Campina Grande	HUJB-UFCG
	Hospital Universitário de Lagarto da Universidade Federal de Sergipe	HUL-UFS
	Hospital Universitário Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba	HULW-UFPB
	Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	HUOL-UFRN
	Hospital Universitário Professor Alberto Antunes da Universidade Federal de Alagoas	HUPAA-UFAL
	Hospital Universitário Professor Edgard Santos da Universidade Federal da Bahia	HUPES-UFBA
	Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão	HU-UFMA
	Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí	HU-UFPI
	Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe	HU-UFS
	Hospital Universitário da Universidade Federal do Vale do São Francisco	HU-Univasf
	Maternidade Clímério de Oliveira da Universidade Federal da Bahia	MCO-UFBA
<b>Norte</b>	Maternidade Escola Januário Cicco da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	MEJC-UFRN
	Complexo Hospitalar Universitário da Universidade Federal do Pará	CHU-UFPA
	Hospital de Doenças Tropicais da Universidade Federal do Tocantins	HDT-UFT
<b>Sudeste</b>	Hospital Universitário Getúlio Vargas da Universidade Federal do Amazonas	HUGV-UFAM
	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais	HC-UFMG
	Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes da Universidade Federal do Espírito Santo	HUCAM-UFES
	Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia	HC-UFU
	Hospital Universitário Antônio Pedro da Universidade Federal Fluminense	HUAP-UFF
	Hospital Universitário Gaffrée e Guinle da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	HUGG-Unirio
	Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro	HC-UFTM
	Hospital Universitário da Universidade Federal de São Carlos	HU-UFSCar
	Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora	HU-UFJF
	Complexo do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná	CHC-UFPR
<b>Sul</b>	Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas	HE-UFPel
	Hospital Universitário Dr. Miguel Riet Corrêa Jr. da Universidade Federal do Rio Grande	HU-Furg
	Hospital Universitário de Santa Maria da Universidade Federal de Santa Maria	HUSM-UFSM
	Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina	HU-UFSC

Fonte: elaborado pelos autores (2022) com base em dados de Ebserh (2022).

A administração central da Ebserh está sediada em Brasília/DF, a qual é responsável por coordenar as ações e estabelecer diretrizes para as filiais. Para tanto, possui, em sua estrutura de governança, órgãos de administração (Diretoria Executiva, Conselho de Administração e Conselho Consultivo) e de fiscalização (Conselho Fiscal e Auditoria Interna), além de comissões e comitês constituídos para finalidades diversas.

O processo de adesão à Ebserh envolve cinco etapas principais:

1. manifestação de interesse da universidade em aderir à gestão da Ebserh;
2. elaboração do estudo de dimensionamento de serviços e pessoal e do plano de reestruturação do hospital universitário;
3. envio do relatório de dimensionamento de serviços e pessoal ao Ministério da Economia (ME);
4. aprovação do quantitativo de vagas para concurso público pelo ME; e
5. assinatura do contrato de gestão entre a universidade e a Ebserh (Tribunal de Contas da União [TCU], 2015).

A partir da assinatura do contrato de gestão, passa-se a conduzir as atividades previstas no contrato conforme plano definido e metas pactuadas. Busca-se manter uma estrutura organizacional uniforme nos hospitais que constituem a Ebserh, articulada com a cadeia de valor da rede, seguindo um alinhamento com a estrutura da administração central da empresa, a fim de melhor coordenar os processos. Assim, são previstas alterações nas estruturas de governança dos hospitais universitários, incluindo instâncias decisórias e deliberativas (Colegiado Executivo, Superintendência, Gerência de Atenção à Saúde, Gerência de Ensino e Pesquisa e Gerência Administrativa), instâncias de apoio à gestão (Ouvidoria, Comissões Assessoras) e de controle e fiscalização (Auditoria e Conselho Consultivo), além das unidades organizacionais constantes em cada gerência a nível operacional (Divisões, Setores e Unidades).

### *Primeira questão*

A primeira questão do caso possui o seguinte enunciado: Quais fatores influenciadores podem ser identificados no processo de tomada de decisão de Silva? Liste fatores tanto favoráveis quanto desfavoráveis à adesão à Ebserh, considerando instituições e atores que estão envolvidos no processo de tomada de decisão e na intervenção, valores e crenças, eventos externos e estruturas de oportunidades.

**Discussão:** Na introdução e no desfecho do caso, podem ser identificados os diversos fatores influenciadores no processo de tomada de decisão de Silva para um novo modelo de governança do HU. Identificam-se coalizões de defesa favoráveis à adesão da universidade à estatal pautadas na melhor gestão que pode advir para reestruturação do HU, mas, em contrapartida, há grupos de atores e instituições contrários à adesão e à manutenção das atividades da empresa. A aplicação do modelo de coalizões de defesa auxilia na análise do processo de tomada de decisão em políticas públicas ao possibilitar a descrição e explicação dos vários aspectos inter-relacionados ao processo que influenciam os elementos do subsistema político.

**Sugestão de abordagem:** O professor pode iniciar a discussão da plenária apresentando uma perspectiva geral do modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition framework* – ACF), desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith em 1980, e sua aplicação para análises de políticas públicas. As obras de Weible e Nohrstedt (2013) e de Cortes (2015) podem ser úteis para fundamentação teórica e aplicação prática, respectivamente. O ACF pode ser projetado para que os alunos possam ir discutindo, aplicando à análise do caso, e o professor preenchendo. Ao final, o modelo preenchido forneceria a resposta à questão.

Outra sugestão de abordagem é listar os fatores na lousa à medida que os alunos responderem, organizando-os por categorias, mas sem utilizar o modelo ACF.

Recomenda-se a discussão da inter-relação entre os fatores e dos desafios enfrentados para condução de processos democráticos. Ao final, sugere-se fazer o gancho no debate para a próxima questão, focando na polarização dos movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, na formação do Conselho Universitário, e na interferência nos processos de tomada de decisão da Reitoria da Universidade.

A Figura 3 demonstra uma possibilidade de resposta que pode ser considerada. Outros elementos externos, não apresentados no caso, mas analisados de acordo com a conjuntura político institucional da época, podem ser fomentados e acrescidos ao debate.

Figura 3 Fatores influenciadores do processo de tomada de decisão de Silva para adesão à Ebserh

Instituições e atores	Valores e crenças	Eventos externos e estruturas de oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• TCU (+)</li> <li>• MEC (+)</li> <li>• Ministério da Saúde (+)</li> <li>• Ministério da Economia (+)</li> <li>• Ebserh (+):               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Presidente</li> <li>○ Diretores</li> <li>○ Conselhos</li> </ul> </li> <li>• Universidade:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reitor</li> <li>○ Servidores (+) (-)</li> <li>○ Alunos (+) (-)</li> <li>○ Docentes (+) (-)</li> </ul> </li> <li>• HU:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Diretor (+)</li> <li>○ Servidores (+) (-)</li> <li>○ Funcionários terceirizados (+) (-)</li> <li>○ Pacientes (+) (-)</li> <li>○ Residentes (+) (-)</li> <li>○ Pesquisadores (+) (-)</li> </ul> </li> <li>• Fundação de Apoio (-)</li> <li>• Conselho Universitário (+)</li> <li>• Sindicatos dos Trabalhadores (-)</li> <li>• Movimentos Sociais (-)</li> <li>• Frentes contra Privatização (-)</li> <li>• Grupo de trabalho instituído para análise da adesão à Ebserh (+)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistência à saúde como direito de todos</li> <li>• Ensino público de qualidade e gratuito</li> <li>• Criação de empresas públicas – modelo gerencialista</li> <li>• Instituições públicas devem contar com servidores</li> <li>• Autonomia universitária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrição orçamentária: Emenda Constitucional nº 95/2016, congelamento dos investimentos em saúde e educação por 20 anos (+)</li> <li>• Déficit de pessoal do HU e inviabilidade de reposição do quadro (+)</li> <li>• Pressão acadêmica e dos movimentos (-)</li> <li>• Pandemia da Covid-19 (+)</li> <li>• Deficiências no HU: dificuldades nos processos de compras, necessidades de reformas, controle deficitário de insumos e equipamentos (+)</li> <li>• Importância do HU para o sistema de ensino e SUS (+)</li> <li>• Contratos de gestão firmados com a Ebserh por outras universidades (+)</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores (2022) com base em Andreazzi (2020), Gomes, Oliveira, Zanella e Maia (2015), Krüger, Sobieranski e Moraes (2020) e Vieira (2016).

Na Figura 3, a sinalização "(+)" indica instituições, atores, eventos e estruturas que poderiam ser caracterizados como influenciadores positivos na tomada de decisão para a adesão da Universidade à Ebserh. Por outro lado, a indicação "(-)" aponta para aqueles que tendem a apresentar uma influência negativa nesse processo decisório. Os elementos com as duas sinalizações, "(+)" "(-)", indica grupos divididos, não sendo adequado generalizar uma única posição que se sobressalte.

Os elementos apresentados na Figura 2 são os referenciados no caso, bem como a indicação de sua influência no processo decisório pode ser entendida a partir da compreensão e interpretação da estória apresentada. Os estudos listados entre as fontes de dados reforçam essa análise realizada.

**Bases teóricas:** Weible e Nohrstedt (2013) definem a investigação do processo político como o estudo da política pública ao longo do tempo e dos atores envolvidos, contextos e eventos. O ACF é citado pelos autores como um dos modelos desse campo de pesquisa, utilizado para descrever e explicar os vários aspectos do processo político. Tal modelo serve como um guia analítico para compreender três questões, que se apresentam como ênfases teóricas do modelo: coalizões de defesa (grupos de atores que compartilham crenças fundamentais da política e coordenam seu comportamento de uma maneira não trivial), aprendizagem orientada para política (*policy learning*) e mudança política. Entre os elementos para aplicação do ACF, os autores recomendam considerar os atores que estão envolvidos nas relações do subsistema; instituições que



estruturam todas as interações do subsistema e os comportamentos em locais específicos; parâmetros relativamente estáveis e eventos externos e interdependências com outros subsistemas.

### *Segunda questão*

Na segunda questão, busca-se dar o enfoque nos aspectos da governança democrática: Assumindo os lugares de Silva e de Magno, quais estratégias foram (e quais poderiam ter sido) conduzidas previamente, junto à comunidade acadêmica, aos funcionários do hospital e à sociedade, para assegurar um modelo de governança democrática participativa? Apresente também os riscos envolvidos em cada estratégia.

**Discussão:** Como apontado no caso, Silva era tido como um defensor da governança democrática e participativa, mas, durante o processo decisório em tela, poucas estratégias foram mobilizadas para o envolvimento ativo de todos os atores, com destaque para sociedade acadêmica, usuários do SUS e funcionários do HU. Ademais, as que foram utilizadas careceram de ações mais efetivas para que surtisses os efeitos desejados, como até mesmo reconhecido por Silva em suas reflexões. Na Figura 4, apresenta-se, de forma sistematizada, as estratégias que foram e as que poderiam ter sido conduzidas no processo de tomada de decisão, bem como os riscos envolvidos em cada uma delas.

Figura 4 Estratégias para assegurar um modelo de governança democrática participativa aplicadas ao caso e riscos correspondentes

Estratégia	Considerações	Riscos
Acesso à informação	A disponibilização e a garantia de acesso a informações claras sobre o assunto, histórico e todos os elementos envolvidos são fundamentais e conferem maior transparência ao processo. Nessa estratégia, podem ser utilizados como instrumentos a divulgação de estudos, relatórios e outros documentos informativos, além de vídeos em redes sociais, <i>lives</i> , sessões informativas e de discussão, e fóruns temáticos. Pela análise do caso, essa estratégia foi utilizada, em parte, por Silva, por meio da divulgação de uma nota oficial no site da Universidade.	Associados a essa estratégia, estão os riscos de informações tendenciosas ou enviesadas serem divulgadas, não revelando a real situação do cenário e prejudicando a análise dos participantes. Outros riscos envolvem a assimetria de informações, incluindo, por um lado, a desinformação de algumas partes e, por outro, a sobrecarga de informações. Ambas as situações poderiam conduzir a uma compreensão do cenário equivocada.
Consultas públicas	A realização de consultas públicas possibilita o envolvimento da comunidade no processo a fim de obter opiniões e contribuições para subsidiar a tomada de decisão. Estas podem ser conduzidas por meio de diferentes meios, tais como formulários eletrônicos, reuniões e audiências públicas. No caso em análise, essa estratégia não foi adotada, sendo apenas apontado, na narrativa, o interesse não executado de Silva de realizar um plebiscito.	A depender da forma de condução das consultas públicas, há o risco de participação desigual da população, podendo desencadear decisões não representativas. Além disso, há o risco de manipulação das consultas públicas por grupos de interesse.
Grupos de trabalho e comitês	A constituição de grupos de trabalhos e comitês corrobora para a articulação das diferentes partes envolvidas, para a análise aprofundada de problemas e discussão de soluções. Na estória apresentada, identificam-se dois instrumentos instituídos que se alinham a essa estratégia: o Conselho Universitário e o Grupo de Trabalho instituído para análise da adesão à Ebserh.	Um dos principais riscos dessa estratégia é a composição de grupos com falta de representatividade, não refletindo adequadamente a diversidade da população. Esse é um dos elementos que Frida, representante dos alunos no Conselho Universitário, apresenta em sua fala. Outro risco é o de captura de interesses, no qual determinados atores podem influenciar o grupo de trabalho de acordo com seus interesses, afetando a imparcialidade do processo decisório.
Parcerias e colaborações	A formação de arranjos institucionais envolvendo parcerias e colaborações da Universidade e do HU com organizações da sociedade civil, representantes dos usuários do SUS, dos alunos e dos servidores possibilita o aumento da confiança dessas partes nas instituições, bem como promove que novas perspectivas sejam discutidas e sirvam de instrumento para a tomada de decisão. Pela mobilização social apresentada no caso e ações específicas dos grupos, acredita-se que esta não foi uma estratégia utilizada no HU.	O risco associado a essa estratégia é o de conflitos de interesse, podendo afetar negativamente a imparcialidade e a objetividade do processo decisório.

Fonte: elaborado pelos autores (2023) baseado em Santos (2002), Silva, Lasmar e Pereira (2013), Lüchmann (2008).

Faz-se importante destacar que as estratégias e riscos listados na Figura 4 não foram exaustivos, podendo ser identificados outros que corroboram para a análise do caso e aprendizagem. Ressalta-se ainda que os riscos apresentados podem e devem ser mitigados durante o planejamento e implementação das estratégias, por meio de abordagens articuladas a processos bem definidos, criteriosos, transparentes e inclusivos.

**Sugestão de abordagem:** Propõe-se que o professor promova inicialmente a discussão dos alunos para que o conceito de governança democrática seja debatido e aplicado ao contexto do caso. Sugere-se que, em seguida, as dimensões de governança (vertical, horizontal e participação) sejam apresentadas, discutindo com os alunos o que eles entendem por governança participativa ou democrática.

As palavras-chave apontadas nas respostas podem ser anotadas na lousa para, posteriormente, o professor fechar o conceito com os alunos juntamente à fundamentação teórica. A partir do conceito, volta-se, então, à análise do caso com a utilização da questão sugerida. Espera-se que os alunos apontem, principalmente, o Conselho Universitário e o plebiscito entre as estratégias mencionadas no caso. Podem ser abordados, entre as outras estratégias, aspectos quanto à comunicação de mudanças organizacionais, ao envolvimento de diferentes

atores para a tomada de decisão e à importância dos burocratas de nível de rua para implementação efetiva de políticas públicas.

**Bases teóricas:** O conceito de governança ainda não apresenta consenso, possuindo múltiplas definições, influenciadas por diversos atores, ocupando local de destaque nos debates atuais. No contexto de teorias do desenvolvimento, Hyden (1999) define governança como a direção das regras do jogo formais e informais. A definição de governança do Banco Mundial alinha-se a esse conceito e agrega a ele os elementos atores e poder: “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017). No contexto de reformas do setor público, Rhodes (1996) inclui mecanismos à definição de governança, referindo a esta às redes auto-organizadas e inter organizacionais caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo compartilhadas e significativa autonomia do Estado.

A governança democrática participativa, além de guardar relação com esses conceitos, mostra-se inserida em bases teóricas que envolvem a participação dos cidadãos, a integração de diferentes atores e a tomada de decisão coletiva (a exemplo das teorias democrática, da participação cidadã e da governança em rede) (Peters, 2005). Como apontam Martins e Marini (2014), “governança colaborativa, social, democrática, participativa, responsável são denominações afins. Colaboração indica o ‘com quem’ e o ‘como’ o processo de governança se estabelece”. Para ampliação da fundamentação quanto ao processo de redemocratização em que se insere o conceito, recomenda-se a leitura de Santos (2002).

O livro *Coordenação de Políticas Públicas* de Souza (2018) pode apoiar a fundamentação da discussão das dimensões de governança por meio da correlação com as formas de coordenação de políticas públicas horizontal, vertical e participação.

### *Terceira questão*

O objetivo da terceira questão é trazer para o debate as instituições democráticas existentes e como essas podem ser utilizadas para embasar ou mascarar processos de decisão: Conselhos e conferências caracterizam-se como instituições democráticas que visam auxiliar a configuração de uma governança participativa. No caso apresentado, o Conselho Universitário tem cumprido esse objetivo? Justifique e aponte os elementos intervenientes.

**Discussão:** A fala de Frida, representante dos alunos no Conselho Universitário, demonstra a insatisfação da personagem quanto à participação da comunidade acadêmica no debate sobre a adesão à Ebserh, demonstrando, de certa forma, a insuficiência do Conselho no que tange à representatividade dos estudantes, que totalizam quase 40 mil. Como mencionado no caso, tem-se como membros do Conselho: reitor, vice-reitor, diretores das unidades acadêmicas, representantes dos docentes, dos servidores técnico-administrativos, dos estudantes de graduação e pós-graduação e da sociedade. Deixa-se em aberto o número de membros de cada segmento, apresentando-se, porém, o quantitativo de representantes dos estudantes (cinco) e do total de votos na deliberação quanto ao início das negociações com a Ebserh (total de 50). Como apontado na questão 2, a constituição de grupos e comitês mostra-se como uma das estratégias para promoção de uma governança participativa, mas possui os riscos associados à sua implementação. Entre estes, está o risco de falta de representatividade, não refletindo adequadamente a diversidade da população envolvida, o que pode resultar em decisões enviesadas, ou ainda, os interesses de determinados grupos podem ser sobressaltar. Pela análise do caso, pode-se ter incorrido nesse risco.

**Sugestão de abordagem:** Sugere-se que o professor promova o debate dos alunos quanto à percepção deles quanto ao Conselho Universitário como instituição democrática promotora da governança participativa. Nas discussões, podem ser levantados elementos quanto à forma de constituição do Conselho Universitário, composição, representatividade da comunidade acadêmica e de demais grupos da sociedade (diferenciação

entre participação e representação), critérios e forma de escolha dos membros e caracterização do conselho (consultivo ou deliberativo).

**Bases teóricas:** Como aponta Lüchmann (2008), dada a diversidade da sociedade civil, contradições e conflitos, muitas dificuldades são verificadas para se ter representatividade expressiva dos diferentes interesses sociais. Os aspectos de participação e representação em conselhos e outras instituições democráticas são, portanto, distintos e influenciam o modelo de governança participativa. Recomenda-se a leitura de Santos (2002) para embasamento da discussão.

#### *Quarta questão*

Na quarta questão, os alunos são convidados a refletirem sobre a decisão tomada por Silva: Considerando os elementos analisados, os fatores influenciadores e as tensões envolvidas, qual deve ter sido a decisão tomada por Silva?

**Discussão:** Propositamente, a decisão tomada por Silva não é apresentada no caso de ensino, para que os alunos possam analisar o dilema enfrentado pelo protagonista e discutir as possibilidades do gestor público:

1. retornar à Universidade e realizar um plebiscito envolvendo toda a comunidade acadêmica;
2. somente iniciar as negociações com a Ebserh;
3. já manifestar o interesse da "Universidade", seguindo a maioria dos votos do Conselho Universitário; ou
4. realizar novos estudos e articular ações junto a atores de instituições externas para que outras alternativas possíveis possam ser discutidas.

**Sugestão de abordagem:** Sugere-se que o professor solicite que os alunos se imaginem no cargo de Silva e reflitam qual decisão tomariam a partir das questões discutidas anteriormente e dos elementos analisados. Os alunos podem ter pontos de vista distintos, o que irá enriquecer o debate. Caso isso não seja verificado, o professor pode trazer uma perspectiva diferenciada.

De acordo com as possibilidades discutidas, outras questões podem ser levantadas pelo professor de modo a promover a compreensão de novos modelos de governança e de como dar sequência à implementação de políticas públicas em sistemas complexos:

1. Como melhor envolver a comunidade acadêmica, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e sociedade no processo de tomada de decisão?
2. Como apresentar a Ebserh aos grupos contrários à adesão, considerando suas crenças e a boa articulação e a forte dinâmica de comunicação que possuem?
3. Como envolver os funcionários da Fundação na transferência do conhecimento e realizar as substituições dos terceirizados pelos empregados Ebserh sem prejudicar a prestação dos serviços?
4. Como promover boas relações entre os servidores públicos e os empregados Ebserh, aproveitar os processos de trabalhos e as boas práticas já estabelecidas no HU?

As estratégias para efetivação de um modelo de governança democrática participativa discutidas na segunda questão podem ser retomadas nestas questões.

As técnicas de negociação e mediação também podem ser discutidas junto aos alunos para contextualizar essas questões e auxiliar na aplicação prática. Para tanto, recomenda-se a leitura da seguinte obra: Carvalho, E. et al (2017). *Negociação e administração de conflitos*. Rio de Janeiro: FGV.

Podem também ser envolvidos aspectos relativos a estratégias de comunicação.

**Bases teóricas:** No tópico "Breve contextualização", apresenta-se referencial normativo relacionado à criação da Ebserh e a seu funcionamento que fundamentam a discussão sobre a adesão da Universidade à estatal para gestão do HU. A revisão bibliográfica de Vieira (2016) apresenta elementos acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da Ebserh que podem apoiar a análise dos alunos para a tomada de decisão, complementando as demais bases teóricas apontadas nas questões anteriores.

## REFERÊNCIAS

- Abreu, J. C. A. (2017). *Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público*. Brasília: Enap.
- Andreazzi, M. de F. S., & Mesquita, L. I. S. (2020). Autonomia universitária e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: *Revista de Direito Sanitário*, 20(2), 90–99. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i2p90-99>
- Avritzer, L. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1.
- Banco Mundial. (2017). *Governança e a Lei (Relatório de Desenvolvimento Mundial/2017)*. Washington, DC: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial. Recuperado em 21 julho, 2023, de <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=101715>. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Cortes, S. (2015). Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17 (38), 122-154.
- Dalcin, T., Lunardi, G., & Barcelos, C. (2021). Um estudo sobre o impacto da adesão dos hospitais universitários federais à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). *RAHIS. Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, 18(3), 149–169. <https://doi.org/10.21450/rahis.v18i3.6617>
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. ([2021]). *Contratos de Gestão*. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/contratos-de-gestao>
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. (2018). Mapa Estratégico da Rede Ebserh 2018 – 2023. Brasília: Ebserh. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/governanca/gestao-estrategica/mapa-estrategico>
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. (2022). *Sobre os Hospitais Universitários Federais*. Brasília: Ebserh. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais>
- Gomes, K. K. S., Oliveira, L. C., Zanella, A. K. B. B., & Maia, L. F. R. B. (2015). Novo modelo de gestão para hospitais universitários: Percepção dos profissionais de saúde. *Serviço Social e Saúde*, 13(2), 283. <https://doi.org/10.20396/sss.v13i2.8634910>
- Hyden, G. (1999). Governance and the Study of Politics. *African Studies Review*, 42(2), 135-146.
- Krüger, T. R., Sobieranski, C. B., & Moraes, B. V. (2020). EBSEH no HU da UFSC: Da resistência à gestão pela empresa. *Revista Katálysis*, 23(1), 152–164. <https://doi.org/10.1590/1982-02592020v23n1p152>
- Lei n. 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 n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940—Código Penal; e dá outras providências., (2011) (testimony of Brasil). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm)
- Lüchmann, H. H. L. (2008). Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, 21(52). <https://doi.org/10.9771/ccrh.v21i52.18957>
- Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, 42–53.

- Peters, B. G. (2005). *Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, pp. 585-598. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Pinheiro, I. A. (2012). *Negociação e arbitragem*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB.
- Projeto de Lei da Câmara n. 79, de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Recuperado em 24 abril, 2022, de <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4194077&ts=1630418093935&disposition=inline>.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Santos, B. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos* (2a ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Silva, E. E., Lasmar, F. C., & Pereira, J. R. (2013). Redes sociais e governança democrática: o caso de uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais - Brasil. *Redes*, 18(2), 104-123. <https://doi.org/10.17058/redes.v18i2.2696>
- Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: ENAP.
- Tribunal de Contas da União. (2015). *TC 032.519/2014-1. Relatório de Auditoria*. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Brasília: TCU. Recuperado em 24 abril, 2022, de [https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/14/53/92/52B31510ED8753152A2818A8/032.519%20Empresa%20Servi\\_os%20Hospitalares%20comp.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/14/53/92/52B31510ED8753152A2818A8/032.519%20Empresa%20Servi_os%20Hospitalares%20comp.pdf)
- Vieira, K. R. (2016). Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da Ebserh. *Revista Brasileira de Administração Política*, 9(1).
- Weible, C., & Nohrstedt, D. (2013). *The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change*, in: ARARAL et al. (Eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, New York, 125-164.



**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351577342011>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la  
academia

Gabriela de Oliveira Silva, Julio Cesar Andrade de Abreu  
**Hospital universitário: o dilema de um novo modelo de governança**

University hospital: the dilemma of a new governance model  
Hospital universitario: el dilema de un nuevo modelo de  
gobernanza

*Administração Pública e Gestão Social*  
vol. 16, núm. 2  
2024  
Universidade Federal de Viçosa, Brasil  
[revistaapgs@ufv.br](mailto:revistaapgs@ufv.br)

/ ISSN-E: 2175-5787



**CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.**