



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE
MESTRADO EM CONTABILIDADE**

FRANCISCO MARTON GLEUSON PINHEIRO

**DIVERSOS OLHOS SEM DIVERSOS OLHARES?
UM ESTUDO SOBRE PRÁTICAS DE *ACCOUNTABILTY* EM HOSPITAIS
PÚBLICOS SOB GESTÃO DIRETA E EM REGIME DE PPP**

SALVADOR

2013

FRANCISCO MARTON GLEUSON PINHEIRO

**DIVERSOS OLHOS SEM DIVERSOS OLHARES?
UM ESTUDO SOBRE PRÁTICAS DE *ACCOUNTABILTY* EM HOSPITAIS
PÚBLICOS SOB GESTÃO DIRETA E EM REGIME DE PPP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Área de concentração: Contabilidade de Gestão

Orientador: Prof. Dr. Adriano Leal Bruni

SALVADOR

2013

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Pinheiro, Francisco Marton Gleuson

P 654 Diversos olhos sem diversos olhares? um estudo sobre práticas de accountability em hospitais públicos sob gestão direta e em regime de PPP./ Francisco Marton Gleuson Pinheiro. _ Salvador, 2013.

131 f. : il. : fig.; quad.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis, 2013.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Leal Bruni.

1. Administração pública. 2. Saúde pública. 3. Hospitais públicos - Contabilidade. 4. Parceria público-privada. I. Bruni, Adriano Leal. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 658.15

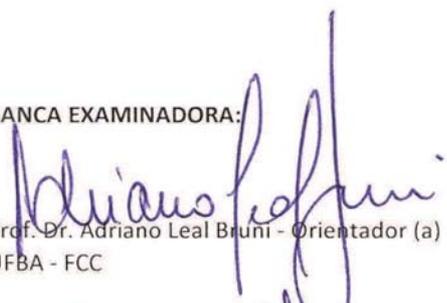
FRANCISCO MARTON GLEUSON PINHEIRO

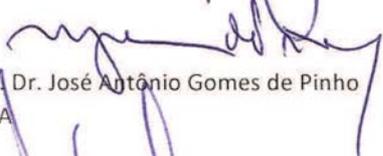
DIVERSOS OLHOS SEM DIVERSOS OLHARES? UM ESTUDO SOBRE PRÁTICAS DE ACCOUNTABILTY EM HOSPITAIS PÚBLICOS SOB GESTÃO DIRETA E EM REGIME DE PPP.

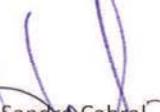
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

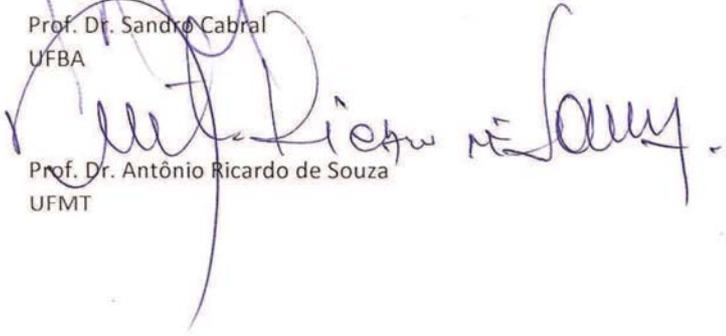
Aprovada em 28 de junho de 2013.

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Adriano Leal Bruni - Orientador (a)
UFBA - FCC


Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho
UFBA


Prof. Dr. Sandro Cabral
UFBA


Prof. Dr. Antônio Ricardo de Souza
UFMT

À Adriana Pinheiro e Ana Beatriz, meus amores;

Aos meus pais, João Batista e Antônia Gesilda, pelo constante incentivo e apoio; e

A Atz Menezes (*in memoriam*), pela amizade construída e pelo bom combate.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, o autor da criação!

À Adriana Pinheiro, pelo constante apoio, incentivo, compreensão e carinho, e à pequena Ana Beatriz, nascida logo no início desta empreitada, pelo desvelo em querer estar sempre próxima do pai.

A todos os meus familiares, pela atitude positiva em prol do meu crescimento e desenvolvimento, em especial à Alexandra e Eude, pelo apoio.

Ao Professor Dr. Adriano Leal Bruni, meu Professor-Orientador, pela disposição em me orientar durante este trabalho, bem como pelas pertinentes considerações, sem abrir mão da peculiar cordialidade, apoio e incentivo, fundamentais ao seu término.

Aos Professores Dr. Sandro Cabral e Dr. José Antonio Gomes de Pinho, pela disposição em participar desde a fase de qualificação do Projeto de Pesquisa até a Banca de Defesa, momentos importantes para a melhoria do estudo, bem como ao Prof. Antônio Ricardo pelas importantes considerações durante a Banca de Defesa.

À Professora Dra. Sônia Maria da Silva Gomes (Coordenadora do Mestrado), pela disposição e empenho para a constante melhoria do Programa e pela constante atenção, bem como aos Secretários do Programa João Simões e Tônia Mello e à bibliotecária Vânia Magalhães.

Aos demais Professores do Programa, em especial, Dr. José Maria Dias Filho, Dr. Joseilton Silveira da Rocha, Dr. Antônio Ricardo, Dr. Gilênio Fernandes e Dr. Antonio Carlos Ribeiro da Silva, pelo comprometimento e responsabilidade para com o Programa e discentes.

A todos os colegas do Mestrado, em especial, a Laerson Lopes, parceiro de pesquisa, pelas constantes trocas de ideias, incentivo e apoio acadêmico-logístico; a Emmanuel de Abreu, pelas reflexões e descontração; a Uedson, pela disposição em ajudar; a Miriam Gomes, pelas críticas construtivas; a Nayara Abreu, pela profundidade nas reflexões; e a Elaine Pires e a Íris, pela cordialidade.

À Secretaria Estadual de Saúde, participante da pesquisa, na pessoa do Secretário Estadual de Saúde, que permitiu a realização deste estudo, bem como a todos os entrevistados, que contribuíram enormemente para a sua conclusão.

Aos colegas de trabalho, em especial, José Raimundo (pelo apoio e compreensão), Marcuse Cabral (colaboração), Rosana Martinho, Creuza, Márcia Santos, Luis Fernando, Luiz Raimundo, Dione, Jamilly, Thaienny, Jaqueline, Luiz Carlos e Cristiano.

À UNEB e aos colegas Professores pelo apoio, em especial: Márcio Sampaio, Raimundo Lima, Franklin Rami, Tânia Bonfim, João Evangelista, Romilson, Álvaro, Jader, Hélcio, Norma Leite, Celeste Castro, Ricardo, Arapiraca, Fátima e Rita.

Enfim, muito obrigado a todos que contribuíram para o êxito deste estudo!

E ouviram a voz do SENHOR Deus, que passeava no jardim pela viração do dia; e esconderam-se Adão e sua mulher da presença do SENHOR Deus, entre as árvores do jardim.

E chamou o SENHOR Deus a Adão, e disse-lhe: Onde estás?

E ele disse: Ouve a tua voz soar no jardim, e temi, porque estava nu, e escondi-me.

(Gênesis 3:8-10)

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de Parceria Público-Privada (PPP) e para uma unidade hospitalar da Administração Direta (UHAD). Estudos recentes têm demonstrado a necessidade de pesquisas relacionadas à *accountability* de organismos híbridos, como as PPP, que operam na interface entre o setor público e o setor privado. O tipo de pesquisa foi um estudo de caso, com abordagem de predominância qualitativa. A coleta de dados envolveu a aplicação de entrevistas semiestruturadas com os principais envolvidos e a análise de documentos de domínio público disponibilizados na *internet*. A análise das entrevistas e dos documentos foi realizada com base nas técnicas de análise de conteúdo de Bardin. O universo da pesquisa abrangeu o período de execução do Contrato de Concessão Administrativa de uma PPP para os anos de 2011 e 2012, sendo o mesmo período considerado para a UHAD, resultando num efeito comparativo, com exceção para a análise de atas de reuniões de 2010 de um dos instrumentos. Os resultados apontaram diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* pública voltadas para a PPP, em relação às práticas adotadas para uma UHAD, em que a implantação da PPP resultou na melhoria da *accountability* de resultado, embora as práticas de *accountability* tenham sido adotadas em caráter não voluntário. Identificou-se, ainda, que tanto a *accountability* de resultado como a *accountability* de processo não são suficientes para a garantia da *accountability* democrática e constitucional. Assim, o estudo concebeu uma reflexão sobre práticas de *accountability* e modelos de governança num ambiente institucional e organizacional caracterizado pelo estado de assimetria informacional, demonstrando que a *accountability* é multifacetada e que a implantação de PPP no setor público de saúde brasileiro apresenta diversas oportunidades de pesquisas na área.

Palavras-chave: *Accountability*. Parceria público-privada. Modelos de gestão pública.

ABSTRACT

The objective of this study was to identify differences between the practices that promote accountability adopted in ambit of a State Health Department to a hospital under the Public-Private Partnership (PPP) and to a hospital unit Direct Administration (UHAD). Recent studies have demonstrated the need for research related to the accountability of hybrid organisms, such as PPP, that operates in the interface between the public sector and the private sector. The kind of research was a case study with a qualitative predominance approach. The data collection involved the application of semi-structured interviews with the main involved people and the analysis of public domain documents available on the internet. The analysis of the interviews and the documents were based on the techniques of Content Analysis of Bardin. The universe of research covered the period of execution of the concession contract of a PPP during the years of 2011 and 2012, and the same period considered for the UHAD, resulting in a comparative effect, except for 2010 meetings minutes of one of the instruments. The results showed differences between the practices that promote public accountability related to PPP concerning the practices adopted for a UHAD, which in the implementation of the PPP resulted in the improvement of the performance accountability, although the accountability practices have been adopted in a non-voluntary way. It was also identified that either the performance accountability or the process accountability are not enough to guarantee the democratic and constitutional accountability. Thus, the study has a reflected on practices of accountability and governance models in an institutional and organizational environment characterized by the state of informational asymmetry, showing that the accountability is multifaceted and that the implementation of PPP in the Brazilian public health sector presents many opportunities of researches.

Keywords: Accountability. Public-private partnership. Public management models.

LISTA DE SIGLAS

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
IAI – Instrumento de Auditoria Interna
ICCS – Instrumento de Controle Social
ICI - Instrumento de Controle Interno
ICP – Instrumento de Canal com o Público
IGAD – Instrumento de Gestão da Administração Direta
IGAI – Instrumento de Gestão da Administração Indireta
IRD – Instrumento de Regulação da Demanda
IRS – Instrumento de Regulação Sanitária
LAI – Lei de Acesso à Informação
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
NEI – Nova Economia Institucional
NGP – Nova Gestão Pública
NPM – *New Public Management*
OS – Organizações Sociais
Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PFI - *Private Finance Initiative*
PPP – Parceria Público-Privada
PPPs – Parcerias Público-Privadas
PSC - *Public Sector Comparator*
SPE – Sociedade de Propósito Específico
SPV – *Special Purpose Vehicle*
SUS – Sistema Único de Saúde
TIR – Taxa Interna de Retorno
UHAD – Unidade Hospitalar da Administração Direta
VFM – *Value For Money*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fórum de <i>accountability</i>	26
Figura 2 - Estágios de um típico processo de PPP	52
Figura 3 - Modelo de <i>accountability</i> pública para PPP/PFI	55
Figura 4 - Elementos de governança governamental segundo Hans Timmers	80
Figura 5 - Fluxograma da primeira fase da pesquisa	88
Figura 6 - Instrumentos promotores de <i>accountability</i> e sua relação com as unidades	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Significados de <i>accountability</i>	24
Quadro 2 -	Tipos de <i>accountability</i> segundo Dubnick	29
Quadro 3 -	Tipos de <i>accountability</i> segundo Bovens	33
Quadro 4 -	Escopo das PPP e arranjos alternativos de parcerias	48
Quadro 5 -	Comparação de Privatização, Terceirização, Concessão PPP e Aliança	50
Quadro 6 -	Setores e atribuições do Estado	63
Quadro 7 -	Modelos teóricos de Administração Pública e déficits de <i>accountability</i>	64
Quadro 8 -	Os dois conceitos de <i>accountability</i>	84
Quadro 9 -	Perguntas direcionadoras com os representantes dos instrumentos promotores de <i>accountability</i>	86
Quadro 10 -	Perguntas direcionadoras para os representantes das unidades	87
Quadro 11 -	Critérios para avaliação de governança	89
Quadro 12 -	Estrutura para a análise	91
Quadro 13 -	Estrutura da análise dos resultados	92
Quadro 14 -	Demandas para o instrumento	104
Quadro 15 -	Principais achados da primeira parte da pesquisa	110

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	13
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO	16
1.2.1	Premissas	17
1.3	OBJETIVOS	17
1.4	JUSTIFICATIVA	18
1.5	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	20
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1	<i>ACCOUNTABILITY</i>	22
2.1.1	<i>Accountability</i> e suas tipologias	28
2.2	<i>ACCOUNTABILITY</i> E ORGANIZAÇÕES HÍBRIDAS	36
2.3	PRÁTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> EM PPP	40
2.3.1	Origem e pretensão das Parcerias Público-Privadas	42
2.3.2	Taxonomias em parcerias	46
2.3.3	<i>Accountability</i> nas fases de projetos PPP/PFI	51
2.3.4	Mudanças de paradigma em termos de <i>accountability</i>	56
3	MODELOS DE GESTÃO E PPP NO BRASIL	61
3.1	DIREITO E MARCO LEGAL DAS PPPs NO BRASIL	66
3.2	AS PPPs NO SETOR SAÚDE	72
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	77
4.1	METODOLOGIA PARA ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS	79
4.1.1	Em relação aos instrumentos promotores de <i>accountability</i>	79
4.1.1.1	Em relação aos instrumentos promotores de <i>accountability</i> e suas práticas	85
4.1.2	Em relação às práticas de <i>accountability</i> externa adotadas pelas unidades	88
4.1.3	Modelo de Análise	91
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	93
5.1	DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	93
5.1.1	Instrumentos com características de Gestão	93
5.1.1.1	Instrumento de Gestão da Administração Direta (IGAD)	93
5.1.1.2	Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI)	94
5.1.1.3	Instrumento de Regulação da Demanda (IRD)	96
5.1.2	Instrumentos com características de Controle	97
5.1.2.1	Instrumento de Auditoria Interna	98
5.1.2.2	Instrumento de Controle Interno	101
5.1.2.3	Instrumento de Regulação Sanitária	102

5.1.3	Instrumentos com características de Supervisão	103
5.1.3.1	Instrumento de Canal ao Público	103
5.1.3.2	Instrumento Colegiado de Controle Social	105
5.1.3.3	Percepção do representante da PPP	108
5.1.3.4	Uma análise conjunta na perspectiva da <i>accountability</i>	109
5.2	DAS PRÁTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DE NATUREZA EXTERNA	111
5.3	PERSPECTIVAS DA <i>ACCOUNTABILITY</i> PARA OS DOIS MODELOS	114
6	CONCLUSÃO	118
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O objetivo deste estudo foi identificar diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar de saúde em regime de Parceria Público-Privada (PPP) e uma unidade hospitalar da Administração Direta.

A celebração de PPP entre o setor público e privado tem sido recorrente em diversos países do mundo, tendo sido inicialmente adotada no Brasil a partir de 2003, com o pioneirismo do Estado de Minas Gerais. No entanto, pesquisas têm demonstrado carência de estudos tratando sobre práticas de *accountability* em PPP tanto no contexto internacional como nacional, não sendo diferente para o setor de saúde pública. O ambiente normativo-regulatório também justifica o esforço de pesquisa com a sanção da Lei nº 101 (BRASIL, 2000) e alterações - Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), lei de livre acesso à informação, portanto tendo forte relação com as práticas de *accountability* de natureza pública.

A unidade hospitalar em regime de PPP do presente estudo resultou num Contrato de Concessão Administrativa em que coube ao Estado, mediante a sua Secretaria Estadual de Saúde, fornecer a estrutura predial hospitalar e financiar a parceria de acordo com o cumprimento das metas estabelecidas e, à Concessionária, manter e operacionalizar o hospital, com a compra de equipamentos e a contratação dos profissionais de serviços assistenciais de saúde e não assistenciais.

Essa prática resultou num novo modelo de governança para hospitais públicos, em que a produção e a prestação de serviços públicos de saúde diretamente para a população foi delegada para a iniciativa privada. Na prática, o Estado transferiu sua competência para o setor privado mediante contrato de concessão administrativa, fazendo a opção por um modelo de governança híbrido, se coadunando com os pressupostos do movimento denominado “Nova Gestão Pública” (*New Public Management, NPM*).

Esse movimento foi adotado inicialmente no Brasil a partir da década de 1990, tendo como principal justificativa a busca por valores como a gestão da coisa pública, baseada na eficiência e no desempenho, decorrente do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE de 1995 a cargo do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), (BRESSER PEREIRA, 1996), além de defender a melhoria da *accountability* pública.

Segundo Matias-Pereira (2010), a NPM tinha como propósito reduzir o tamanho do Estado, especificamente a máquina administrativa, na busca do aumento de sua eficiência e da criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos, com vistas à melhoria da *accountability*, principalmente diante das deliberadas práticas de corrupção no setor público.

Fatores recorrentes como a denunciada má gestão, a insuficiência de recursos financeiros e técnicos, bem como uma crise de valores e regulação, presentes no Sistema Único de Saúde, que congrega a rede de hospitais públicos e conveniados, fomentou a adoção de novas perspectivas para a gestão pública. Menciona-se, ainda, o fato da implantação do SUS ter ocorrido efetivamente a partir de 1990, com as Leis nº 8.080 (BRASIL, 1990a) e nº 8.142 (BRASIL, 1990b), período em que se deu início a uma série de transformações relevantes na esfera econômica e política do país.

Na esfera econômica, prevaleceram a estabilização da moeda e o arrocho fiscal, resultando na redução de recursos para as políticas sociais. Já na esfera política, prevaleceram as reformas que concentraram poder no nível federal e instituíram a reforma do aparelho do Estado sob a égide da concentração estratégica no núcleo duro do Estado como resposta ao modelo burocrático weberiano, resultando na transferência de atividades produtivas para o mercado e no compartilhamento da coisa pública com a sociedade civil com vistas à eficiência administrativa, conforme se depreende de Fleury e outros (2010).

Portanto, de um lado se tem a busca por novas práticas de gestão (ambiente microeconômico), e de outro, um ambiente de arrocho fiscal para o setor público e a crescente demanda por serviços públicos (ambiente macroeconômico). É considerando esse cenário, *a priori*, que os gestores públicos eleitos pautam suas decisões. No entanto, conforme tratado por Jensen e Meckling (1976), é possível que os administradores, aproveitando da assimetria informacional, ajam de forma oportunística em busca da maximização de seus interesses com prejuízos aos principais, no caso do setor público, a sociedade. Para que isso não ocorra,

torna-se fundamental a instituição de mecanismos de controle que limitem sua atuação. Esses mecanismos podem ser traduzidos em práticas de *accountability*, voltadas à garantia da prestação de contas, da responsabilização dos gestores e da transparência dos atos praticados por aqueles a quem foi confiado orçamentos.

Assim, diante da relevância da *accountability*, considerou-se a busca pelo seu significado com base em Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), e nos entendimentos de Sinclair (1995), Mulgan (2000a, 2000b), Dubnick (2003), Bovens (2006), dentre outros, em que se constatou que a *accountability* pública se apresenta em diversas dimensões (vertical para cima, vertical para baixo, horizontal, diagonal) e tipologias (política, administrativa, burocrática, judicial, profissional, social, mercado, gestão).

Diante disso, a *accountability* ganha mais relevância quando relacionada a um ambiente em que o setor público alia-se ao setor privado para a provisão de serviços públicos, resultando em PPP, que são implantadas sob o anúncio da ampliação do real significado do termo *accountability*, sofrendo diversas críticas na literatura conforme apontado por Andon (2012), principalmente pelo fato de se concentrar atenção na *accountability* de resultado.

Para Medici (2011), o principal motivo para a celebração das PPP é a busca pela eficiência para o Serviço Público. Nesse sentido, Carrera (2012) concluiu que a celebração PPP para a gestão de unidade hospitalar de saúde se deu pela busca de um processo de gestão mais eficiente, com a gestão mais flexível de recursos humanos, suprimentos, equipamentos, etc.

Portanto, diante da propalada justificativa do ganho de eficiência para o setor público com a celebração de PPP, menciona-se que a *accountability* em PPP tem assumido nova roupagem, centrando-se mais no resultado, em detrimento da *accountability* constitucional e da *accountability* democrática, como se depreende de Willems e Van Dooren (2011). Assim, corroborando com críticas de que a *accountability* de resultado não garante a *accountability* pública no sentido mais amplo (ROCHA AC, 2011).

Para Timmers (2000), a promoção da *accountability* não se dá de forma isolada, pois defende que a gestão, o controle, a supervisão e a *accountability* são elementos de governança, em que as práticas adotadas pelos três primeiros promovem a *accountability*, sendo fundamental a integração de cada um, objetivando a melhoria da governança pública.

Nesse sentido, considerando o ambiente institucional brasileiro, em que o nível apresentado de *accountability* não se coaduna com o nível identificado nas democracias mais desenvolvidas (CAMPOS, 2009) – como a tradição Westminster¹, no Reino Unido (PARKER; GOULD, 1999), que é considerado um modelo avançado, mas não o ideal (QUEIROZ, 2008) – tornou-se oportuno identificar as diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para distintos modelos de governança, híbrido e burocrático, predominantes em unidades hospitalares públicas. Assim, possibilitando analisar se a celebração de PPP no setor público de saúde resultou em melhoria da *accountability* pública como defendido pela NPM.

Para isso, realizou-se estudo considerando o modelo proposto por Timmers (2000), que contempla os elementos de governança que contribuem para a realização da *accountability*, relacionados às práticas de gestão, controle e supervisão. Além disso, recorreu-se a Smith, Mathur e Skelcher (2006), que apontaram critérios para identificar práticas de *accountability* externa, de forma a analisar se a adoção de uma modalidade de PPP para o setor público de saúde hospitalar impactou em melhoria da *accountability* pública. Diante do exposto, o tópico seguinte tratará de apresentar a problematização.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Com o advento da NPM e a conseqüente adoção de práticas de gestão do setor privado para pelo setor público, surgiram diversas formas de gestão objetivando fomentar a eficiência no setor público em contraposição ao modelo burocrático weberiano. Esse fato reflete na gestão de hospitais públicos do SUS, em que unidades hospitalares passaram a ser geridas por meio de terceirizações, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), PPP, sendo essa última modalidade de interesse deste estudo.

¹ Segundo Queiroz (2008, p. 238), a “Delegação e *accountability* são relações do tipo principal-agente. A depender do desenho institucional, essas relações podem ser enfraquecidas. A *accountability* produz resultados diversos a partir de uma série de desenhos institucionais. Aqueles onde há um jogo hierárquico “oculto”, como no parlamentarismo puro (modelo de *Westminster*) em que o Gabinete é *accountable* ao Parlamento, onde os Membros do Parlamento são fiscalizados pelos partidos, e estes por sua vez pelo eleitor mediano, estabelecendo entre eles uma relação principal-agente, geram um resultado diferente do modelo americano onde há duas esferas de poder eleitas diretamente pelo povo (Presidência e Congresso), onde há mais *veto players* devido ao fato de o Parlamento ter duas Casas Legislativas com iguais poderes além de outros *veto gates* como grupos políticos regionais (em decorrência do federalismo)”.

Nesse sentido, menciona-se o estudo de Willems e Van Dooren (2011), que constataram um paradoxo em termos de *accountability* em Flanders, na Bélgica, em que a implantação de PPP de um lado resultou no aumento dos mecanismos de *accountability*, e de outro, na redução das práticas de *accountability* de natureza constitucional e democrática em virtude da redução da participação dos principais *players* da arena política.

Portanto, como a adoção da nova forma de governança por meio de PPP representa esforço do Estado na busca pela eficiência dos recursos públicos por meio da participação do setor privado na promoção direta de serviços de saúde e a NPM apresenta como uma de suas justificativas, além da melhoria do desempenho, a melhoria da *accountability*, indaga-se: **quais as diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* pública adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade em regime de PPP e uma unidade hospitalar da Administração Direta?**

1.2.1 Premissas

P1 - As práticas promotoras de *accountability* pública adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP são em maior número, de diferentes formas e mais frequentes do que as adotadas para uma unidade de saúde da Administração Direta, resultando em melhoria da *accountability*, embora com enfoque voltado para o resultado.

P2 – As práticas promotoras de *accountability* externa estão mais presentes em unidade hospitalar de natureza pública com modelo de governança híbrido.

1.3 OBJETIVOS

Considerando o problema levantado, pretendeu-se atingir os seguintes objetivos:

Objetivo Geral – identificar quais as diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma unidade hospitalar da Administração Direta.

Objetivos específicos:

- a) Descrever o modelo de PPP adotado para o setor de saúde pública brasileiro considerando o ambiente da reforma administrativa brasileira;
- b) Identificar as práticas dos instrumentos promotores de *accountability* pública, adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD;
- c) Identificar as práticas promotoras de *accountability* externa adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD;
- d) Analisar se a adoção de uma modalidade de PPP para o setor público de saúde hospitalar impactou em melhoria da *accountability* pública.

1.4 JUSTIFICATIVA

Estudos recentes têm demonstrado a necessidade de pesquisas relacionadas à *accountability* de organismos híbridos, como as PPPs, que operam na interface entre o setor público e o setor privado (BRENNAN; SOLOMON, 2008; SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012).

Andon (2012) realizou ampla revisão da bibliografia a partir da agenda definida por Broadbent e Laughlin (1999, 2004), considerando publicações até o ano 2010, com o objetivo de identificar as implicações das PPPs para os investimentos públicos, focando o papel e os efeitos da contabilidade para a avaliação, gestão, controle, informação, *accountability* e arranjos políticos. Nesse estudo, identificou que os esforços de pesquisas concentram-se na parte técnica, crítica, de aquisição, com foco centrado no Reino Unido (*Anglo-centric*), deixando uma lacuna no contexto internacional diante da difusão dos modelos de PPP. Apontou, ainda, diversas oportunidades de realização de estudos que questionem a natureza e o funcionamento das PPPs, buscando explorar o elo entre a pesquisa e a prática.

No Brasil, a produção científica relacionada às práticas de *accountability* em PPP ainda é escassa. Nesse cenário, foi identificado como diretamente relacionada ao tema, mas de natureza contábil, o estudo realizado por Souza, Caires e Avelar (2010), que constataram diversas deficiências nas práticas de *accountability*, tais como a ausência de padronização de registros contábeis, falta de conhecimento sobre a melhor forma de contabilização diante da ausência de informação dos contratos e problemas de natureza normativa que comprometem os lançamentos e a divulgação contábil. Já em outra pesquisa, Andrade e Martins (2010),

também identificaram deficiências nas informações contábeis evidenciadas em contratos de concessão.

Numa perspectiva teórica, o trabalho se justifica por considerar o ambiente da Nova Economia Institucional (NEI), tratado pela teoria da firma, que defende as hipóteses da racionalidade limitada e a possibilidade de práticas oportunistas dos agentes (COASE, 1996; WILLIAMSON, 2011), bem como os problemas de agência diante da separação entre propriedade e controle, resultando num ambiente de assimetria informacional, em que os agentes precisam ser controlados e monitorados pelos principais (JENSEN; MECKLING, 1976). Dessa forma, apontando para um cenário em que as práticas de *accountability* por parte dos agentes públicos e privados tornam-se de fundamental importância para as organizações, independente de sua natureza jurídica e fim social.

Segundo Carrera (2012), existe deficiências no processo de *accountability* de PPP, pois as informações não são divulgadas de forma integrada. Já Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) mencionaram que a atuação do parceiro privado por meio de Sociedade de Propósito Específico (SPE) necessita de adequado monitoramento pelo parceiro público e que nem todas as informações do parceiro privado são disponibilizadas para o público diante da predominância de questões de natureza confidencial.

Com relação ao contexto do setor de saúde pública, pode-se mencionar que no Brasil o sistema descentralizado de saúde, em tese, não atende aos anseios da sociedade brasileira, diante de denúncias apresentadas pela imprensa e órgãos de controle, que apontam a insuficiência e a má verbação de recursos, estrutura e instalações inadequadas, falta de incentivo na contratação de profissionais de saúde, má gestão, falta de transparência etc.

Diante disso, diversos modelos de governança, tais como OS, Oscips e terceirizações têm sido adotados pelo SUS, se coadunando com: a) a implantação parcial no Brasil da NPM; b) a dificuldade de financiamento do setor público; e c) com a crescente demanda da sociedade, resultando na necessidade de financiamento do setor público. É nesse cenário que se tem implantado o modelo de governança com base em PPP para o setor saúde brasileiro, modelo com essência originária do Reino Unido, que não dispensa a adoção de práticas de *accountability* em âmbito constitucional e democrático.

Portanto, como a celebração de PPP para a gestão de unidade hospitalar pública requer práticas de *accountability*, a exemplo das demais unidades hospitalares sob a delegação de uma Secretaria Estadual de Saúde, tornou-se oportuno identificar as possíveis diferenças entre as práticas de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde adotadas e com a melhoria da *accountability* pública em suas diversas dimensões, inclusive com a possibilidade de aprimoramento das práticas adotadas.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este estudo apresentou como principal delimitação o fato de tratar das práticas de *accountability* no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD, não tendo a pretensão de abranger as práticas de *accountability* adotadas no âmbito do controle externo. Nesse sentido, a *accountability* tratada é de natureza horizontal, tendo como foco as práticas de *accountability* relacionadas às práticas de gestão, controle e supervisão inerentes aos instrumentos promotores de *accountability*.

Registra-se, ainda, que o estudo não tratou de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das práticas adotadas pelos instrumentos promotores de *accountability*, bem como o fato de que não foram consideradas as práticas de *accountability* relacionadas ao processo de implantação da PPP, portanto, vinculou-se à fase de execução.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho é composto por este primeiro capítulo introdutório, que tratou de contextualizar o problema e mais cinco capítulos. No capítulo 2, que segue, será apresentada a fundamentação teórica sobre a *accountability*, suas tipologias, suas dimensões, sua suscetibilidade às mudanças de modelo de governança e a sua importância diante do ambiente de assimetria informacional.

No capítulo 3 são apresentados os modelos de gestão e as PPPs no Brasil, com enfoque para as PPPs no setor saúde e as práticas promotoras de *accountability* para cada modelo de gestão

pública relacionado, demonstrando que cada modelo apresenta uma perspectiva de *accountability*. Nesse sentido, a adoção da Nova Gestão Pública, por meio de modelos híbridos de governança, como as PPP, resultou na mudança de paradigma de *accountability* de processo para a *accountability* de resultado.

No capítulo 4 são apresentados os procedimentos metodológicos relativos ao levantamento dos dados e à amostra e os modelos utilizados no estudo. Já o capítulo 5 trata da apresentação e análise dos resultados encontrados. Enfim, o capítulo 6, conclusão, apresenta uma reflexão sobre os resultados encontrados – em que se identificou uma lacuna quanto à necessidade de garantir práticas de *accountability* de natureza constitucional e democrática, independente do modelo de gestão adotado – bem como aponta as limitações e restrições do estudo e as recomendações de pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este tópico tratará da *accountability* na perspectiva geral, bem como no ambiente relacionado às organizações híbridas, com recorte para as práticas e modelos de *accountability* adotadas para as PPPs.

2.1 ACCOUNTABILITY

Traduzir o termo *accountability* para o português brasileiro não tem sido tarefa fácil, conforme apontado por Campos (1990) há mais de duas décadas e confirmado por Pinho e Sacramento (2009). Os autores fizeram pesquisas, mas não encontraram uma tradução para *accountability*. Diante disso, realizou-se pesquisa em alguns dicionários de língua inglesa e bilíngues (Inglês-Português), assim como no *site* da Wikipédia (2013), que informa:

Accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas à instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

Para o dicionário *The Penguin English Dictionary* (GARMONSWAY; SIMPSON, 1969, p.5), o termo *accountability* está relacionado a “*quality of being accountable*”. Assim, pesquisou-se *accountable*, que tem relação com “*responsible; explainable*”. Já *explainable* não consta no dicionário, que relaciona *explain* com “*account for; give explanations*”.

O dicionário *Oxford Paperback Thesaurus* (WAITE, 2001, p. 10) apresenta a relação de *accountability* com “*responsability, liability, answerability*”, em que *responsability* (p. 730) tem relação com “*managerial responsibility authority, control, power, leadership*”. *Liability* (p. 508-9), por sua vez, tem relação com “*accountability, legal, responsibility, answerability, blame, blameworthiness, culpability, guilt, fault*”. Por fim, *answerability*, que não consta no dicionário, mas sim, *answerable*, adjetivo de “*accountable, responsible, liable, subject*”.

O *Webster’s Third New International Dictionary* (WEBSTER’S, 1986, p. 13) menciona a relação de *accountability* com “*the quality or state of being accountable, liable, or responsible*”. Por fim, o dicionário bilíngue Barsa (1966) apresenta o significado de *accountability* como sendo responsabilidade.

Pelo exposto, a consulta aos dicionários mantém o defendido por Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), também foi possível verificar que a *accountability* tem relação com a necessidade de prestação de contas, responsabilização e transparência por aqueles a quem são confiados recursos.

Campos (1990, p. 4) entende que o termo tem forte relação com os países desenvolvidos em estágio avançado de democracia, pois a “[...] *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.”.

Desse modo, não sendo possível garantir práticas adequadas de *accountability* limitando-se apenas aos mecanismos de controle interno do Estado, traduzido pelo modelo de *accountability* ascendente (*upward accountability*), pois por mais que os mecanismos de controle burocrático estejam aperfeiçoados, estarão limitados aos valores burocráticos tradicionais, tais como: eficiência, honestidade, observância das regras, que são importantes, mas não consideram:

[...] outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas” (CAMPOS, 1990, p. 5).

Para Campos (1990), somente com a participação da sociedade na fiscalização da estrutura estatal (Executivo, Legislativo e Judiciário) é que a *accountability* pode ocorrer, pois o processo eleitoral não tem a agilidade necessária para salvaguardar o interesse público. Nesse sentido, entende-se que numa democracia forte, o cidadão não limita sua participação meramente à escolha de seus representantes, mas como algo muito mais amplo.

Em estudo mais recente, Pinho e Sacramento (2009) buscaram verificar se houve avanços nos últimos 20 anos para o significado de *accountability* diante das mudanças políticas, sociais e institucionais ocorridas no período, tendo como base o artigo seminal de Campos (1990). Eles afirmaram que ocorreram progressos importantes no Brasil no que se refere ao significado da palavra *accountability*, diante da adoção de práticas relacionadas aos conselhos, orçamento participativo, plebiscito, exigência de publicidade e transparência dos atos públicos e controle social, fortalecido pela instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, na busca em substituir o paradigma da administração burocrática pela administração

gerencial. No entanto, com base nos autores, os avanços ainda não alcançam o real significado para *accountability*.

Para Pinho e Sacramento (2009), o significado de *accountability* para diversos autores ainda apresenta traduções diferentes, mesmo que os termos produzidos estejam próximos ou convergentes, tais como: responsabilidade, responsabilização, controle de poder e transparência. Numa concepção geral, a *accountability* surge quando um indivíduo delega uma responsabilidade a outrem, que está obrigado à prestação de contas, podendo receber recompensas ou punições, diante de seu desempenho.

Diante disso, pode-se identificar que existe uma dificuldade em traduzir o termo *accountability* no Brasil, que não se limita a prestação de contas, mas vai além, tendo forte relação com a participação da sociedade na condução da fazenda pública. Portanto, considerando um ambiente de conflito de agência, *accountability* significa a melhoria da governança no setor público, em que os principais buscam assumir o seu papel ao fiscalizarem a atuação dos agentes com vistas ao atendimento do bem-estar social.

No contexto internacional, o significado de *accountability* também não é de fácil compreensão. No estudo intitulado *Changing public sector accountability: critiquing new directions*, Parker e Gould (1999) tecem críticas relacionadas à natureza e ao papel da *accountability* no setor público, no contexto da NPM, defendendo ser no mínimo potencialmente complexo, contraditório e confuso, por entenderem que o setor público tem especificidades diferentes do setor privado. Segundo o estudo, com base em diversos autores, o significado de *accountability* se apresenta em diversas dimensões, conforme sumarizado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Significados de *accountability*

Dimensões	Justificativa	Autores
Falhas de mercado	Apresenta o argumento de que surge diante de ausência ou devido à falha de mercado.	Levaggi (1995)
Sistema de governo	Importante para o sistema de governo e sujeita a persuasão política.	Fuller e Roffey (1993)
Conduta ética	Dar e exigir razões para uma conduta em que as pessoas são obrigadas a explicar e assumir a responsabilidade por suas ações.	Roberts e Scapens (1985), Sinclair (1995)
Relatório contábil	Resulta simplesmente na função da contabilidade, implicando na explicação ou justificativa de ações.	Patton (1992)

Relação social	Tem dimensões morais e pode ser entendida como algo que uma pessoa sente ou até mesmo um <i>'artefact of scrutiny'</i> .	Roberts (1991)
Temporal	Pode ser entendida como o produto de uma relação autoritária em que as linhas de conduta são cuidadosamente desenhadas. Assim, depende de 'ideologias, motivos e linguagem' no decorrer do tempo e tem significados específicos, portanto, <i>'the more definitive we attempt to render the concept, the more murky it becomes'</i> Sinclair (1995, p. 221).	Sinclair (1995, p. 221)
Justiça e ética	A justiça em termos de prestação de contas e a equidade em termos de distribuição são oriundas de quadros éticos diferentes, um modelo individualista e um modelo de comunidade. Assim, a abordagem da prestação de contas deve dar maior ênfase a valores comunitários do que a valores individualistas.	Pallot (1991)
Alcance	Apesar de <i>Accountability</i> ser muitas vezes entendida como responsabilidade, seu alcance é maior, tendo em vista que tem como requisito adicional avaliar o nível de desempenho. Como afirma o autor: <i>'Accountability ranges more freely over space and time, focusing as much on future potential as on past accomplishment, connecting and consolidating performance reports to plans and forecasts'</i> (Hoskin 1996, 265).	Hoskin (1996).

Fonte: Elabora a partir de PARKER; GOULD, 1999

Desse modo, Parker e Gould (1999, p.117) entendem que apesar das diversas definições envolvendo *accountability*, o termo envolve dois elementos-chave: o primeiro – O *account* e o *holding to account*; e o segundo – Duas partes – o *accountor* (ou 'agente' ou 'aquele que representa a conta e é responsabilizado') e o *accountee* (ou 'principal' ou 'aquele que detém a conta').²

Para Core *apud* Parker e Gould (1999), o conceito de *accountability* apresentado pelo *Management Improvement Committee*, vinculado a *Australian Commonwealth Government's Management Advisory Board* importa em avanço, ao defender que *accountability* não representa apenas prestar informações ou responder perguntas, mas estende-se como o desenvolvimento de atividades que incluem a definição de objetivos, o fornecimento de relatórios sobre os resultados alcançados e as consequências claras em se fazer as coisas certas ou erradas.

² The account and the holding to account, and (2) Two parties – the accountor (or 'agent' or 'one who accounts and is held to account') and the accountee (or 'principal' or 'one who holds to account').

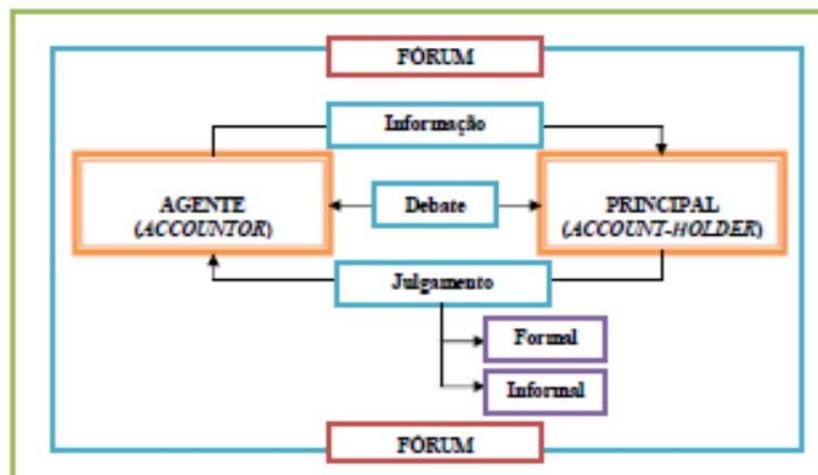
Num estudo envolvendo a relação entre *accountability* e ética no contexto da Administração Pública, Dubnick (2003) afirma que o conceito de *accountability* é expansivo (MULGAN, 2000a) e camaleônico (SINCLAIR, 1995) e tem sido aplicado tanto na teoria como na prática, sendo que o comportamento ético, em suma, exige a presença de mecanismos de prestação de contas externas em todas as suas formas. Para Mulgan (2000a; 2000b) é um conceito notoriamente impreciso e que está em constante expansão.

Para Sinclair (1995), a instituição de novos modelos de reforma administrativa promete prover elevada *accountability* mediante controles gerenciais. No entanto, a imposição de controles gerenciais é menos provável que seja eficiente do que construir mecanismos em que seja requerida a responsabilidade dos administradores.

Segundo Ijiri, Sinclair e Robinson *apud* Demirag e Khadoroo (2011), o conceito de *accountability* é complexo, abstrato e evasivo. Diante disso, afirmam que “*Accountability* é frequentemente associada com a execução de responsabilidades e de ser responsável por isso” (DEMIRAG; KHADOROO, 2011, p. 275).

Bovens (2006, p. 9) entende que a *accountability* representa “[...] uma relação entre um ator e um fórum, em que o ator tem a obrigação de explicar e justificar a sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e com isso o ator pode enfrentar consequências”. Com base nessa definição, Willems e Van Dooren (2011) estruturam na Figura 1 a definição de *accountability* com base nesse autor.

Figura 1 - Fórum de *accountability*



Fonte: Ajustado de WILLEMS; VAN DOOREN, 2011

A Figura 1 destaca a existência do fórum em que ocorre a prestação de informações pelo agente (*accountor*) ao principal (*account-holder*). Posteriormente, ocorre o debate entre os envolvidos e, em seguida, o julgamento, com sanções formais (por exemplo: demissão) ou informal dos agentes (por exemplo: perda de eleitores, em caso de má *performance*, ou recompensas, diante de adequada *performance*). Segundo Bovens (2006), o fórum pode ser tanto um indivíduo, como uma organização, uma instituição ou até a opinião pública.

Willems e Van Dooren (2011) mencionaram que a *accountability* é fundamental para a compreensão da governança democrática, pelo fato de manter o poder do governo em cheque e o público informado. Ainda segundo os autores, cobrar a prestação de contas dos governos tem sido uma questão recorrente ao longo da história, em que seu significado tem evoluído basicamente da contabilidade financeira para uma concepção muito mais abrangente de boa governança.

Por fim, Flinders *apud* Willems e Van Dooren (2011) menciona a *accountability* na perspectiva da *answerability*, em que um indivíduo ou grupo de indivíduos têm que responder por suas ações. Enfatiza a necessidade de controlar o governo, diante da clara relação principal-agente, em que a burocracia é responsável por prestar contas aos principais – os cidadãos e seus representantes políticos eleitos.

Diante do exposto, identifica-se que o significado de *accountability* pode ser entendido sobre várias dimensões, bem como o fato de sua importância para democracia ao requerer dos governantes da *res pública* uma postura voltada para o interesse dos governados, traduzida por valores como responsabilidade social, transparência e prestação de contas dos recursos públicos. Além disso, percebe-se que a *accountability* resulta no esforço em reduzir a assimetria informacional entre governantes (agentes) e governados (principais), podendo ocorrer em diversas perspectivas.

Sendo assim, no item seguinte serão apontadas diversas perspectivas e tipologias existentes sobre *accountability*.

2.1.1 *Accountability* e suas tipologias

Diante da complexidade de conceitos, pretende-se tratar neste tópico a *accountability* considerando as suas dimensões e formas encontradas na literatura recente. Com base nisso, recorreu-se inicialmente a Sinclair (1995), que em estudo identificou, mediante entrevistas junto a altos executivos do setor público da Austrália, cinco formas de *accountability* (política, pública, gestão, profissional e pessoal) e dois discursos: um estrutural e um pessoal. A autora identificou, ainda, que a experiência de *accountability* pelos entrevistados envolve múltiplos e conflituosos significados.

A *accountability* política é oriunda da democracia ateniense e da tradição Westminster de aquisição de responsabilidade do servidor público. Assim, resulta numa cadeia de responsabilidade que liga o servidor público ao diretor executivo (CEO), que por sua vez responde perante o ministro, o executivo ou gabinete, para o Parlamento e, conseqüentemente, para os eleitores (SINCLAIR, 1995). A *accountability* pública, por sua vez, resulta na mais informal, mas direta *accountability* para o público, grupos interessados e indivíduos (THYNNE; GOLDRIG *apud* SINCLAIR, 1995). Essa forma envolve respostas por meio de mecanismos como jornais e audiências públicas sobre as atividades administrativas. Para a autora, essas formas de *accountability* são complementares.

Accountability de gestão, administrativa ou burocrática são por vezes entendidas como sendo a mesma coisa e se referem à situação de um indivíduo dentro de uma determinada hierarquia, em que um subordinado, atuando mediante delegação, é chamado a prestar contas ao seu superior, ao passo que a *accountability* profissional invoca o sentido de dever que determinado grupo de profissionais ou especialistas têm diante de seu conhecimento e posição social privilegiada (SINCLAIR, 1995).

Por fim, a *accountability* pessoal, a última forma identificada por Sinclair (1995), tem relação com a fidelidade à consciência pessoal, tendo como valores básicos o respeito à dignidade humana, em que aceita a responsabilidade por impactar na vida dos outros (HARMON; MAYER *apud* SINCLAIR, 1995). Tem como crença o fato de que em última análise a *accountability* é impulsionada pela adesão a valores morais e éticos internalizados (SINCLAIR, 1995).

Para Dubnick (2003), existem quatro formas de *accountability* (*answerability*, *blameworthiness*, *liability* e *attributability*) que ocorrem de acordo com as expectativas sociais. Para o autor, as expectativas relevantes no provimento da explicação de um comportamento podem ser estabelecidas ao longo de duas dimensões. A primeira pode focar atores específicos ou focar situações. Já a segunda dimensão, considera o ambiente, que pode ser altamente estruturado ou relativamente estável ou emergente e sujeito a flutuações. O Quadro 2 sintetiza as formas resultantes de *accountability* relacionada às duas dimensões.

Quadro 2 - Tipos de *accountability* segundo Dubnick

EXPECTATIVAS RELACIONADAS A:	AMBIENTE	
	Estruturado/Estável	Relativamente Estável/Emergente
Pessoas	A. <i>Answerability</i>	B. <i>Blameworthiness</i>
Situações/Eventos	C. <i>Liability</i>	D. <i>Attributability</i>

Fonte: DUBNICK, 2003

De acordo Dubnick (2003), a *accountability* como *answerability* é o tipo mais comumente utilizado, sendo objeto de estudos contemporâneos relacionados à *accountability* democrática e organizacional, traduzindo-se na obrigação dos agentes públicos em informarem e responderem por seus atos. Já a *accountability* como *blameworthiness*, difere-se da *answerability*, pelo fato de ser aplicada diretamente a pessoas específicas com papéis definidos, tendo forte relação com a responsabilidade moral. Um exemplo claro da ocorrência desse tipo de *accountability* foi a condenação dos comandantes do exército local por despreparo diante do ataque surpresa dos japoneses a *Pearl Harbor*. Outro exemplo pode ser a punição dos membros do serviço de meteorologia do governo por não prever o exato local e intensidade de um furacão, bem como a responsabilização dos políticos pelos ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, em 11 de setembro de 2001.

A *accountability* como *liability* e como *attributability*, segundo Dubnick (2003), relaciona-se às situações ou eventos, diferentemente dos tipos apresentados anteriormente. A *liability*, conforme Quadro 2, situa-se num ambiente altamente estruturado com papéis definidos, tendo como foco o ato e suas consequências, sendo que o autor é casualmente o responsável e não o indivíduo no comando. Já a *accountability* como *attributability* ocorre num ambiente relativamente estável ou emergente em que se foca a atenção sobre os papéis que o indivíduo

desempenha e as expectativas associadas a esses papéis, ou seja, o comportamento de um servidor público fora do seu trabalho afeta o seu trabalho, não por causa de sua *performance*, mas pelo fato de trabalhar no setor público e incorrer nas expectativas a ele associadas. A *attributability* também pode afetar o trabalhador da iniciativa privada, diante da cultura relacionada às expectativas a ele depositadas, conforme Dubnick e Justiça (2002).

Ainda segundo Dubnick (2003), existem três abordagens para a *accountability*: histórica, institucional e sociológica. No âmbito histórico, suas raízes são distintamente anglicanas e feudais, surgindo recentemente como padrão universal de governança, embora mecanismos semelhantes ao conceito moderno de *accountability* tenham raízes na democracia ateniense. Já a abordagem institucional se dá por meio das estruturas de governança do Estado e das entidades corporativas, tendo como características a constituição de normas, de relatórios financeiros, numa perspectiva da responsabilização burocrática. Por fim, a abordagem sociológica, resulta num tipo de ato social em que faz parte de uma grande classe de processos sociais ou mecanismos relacionados com a necessidade de reparar ou superar danos oriundos de comportamento inesperado ou indesejável.

Para Mainwaring (2003), a obrigação de um agente público ter que prestar contas na forma legal a outro autor é entendido como *accountability*, sendo objeto de análise em três dimensões: transparência (ou *answerability*), quando resultante de mera divulgação de informações; *responsividade* (ou *responsiveness*), quando requer pedidos de explicação e responsabilização pelos atos praticados, resultando em obrigação legal e institucional de munir os interlocutores das informações solicitadas e responder aos questionamentos apresentados; e capacidade de sanção ou coerção (ou *enforcement*), que resulta em fazer valer a obrigação, seja diante de penalidades ou de incentivos.

Nessa mesma linha de entendimento, Schedler *apud* Sacramento (2011) aponta que no processo de *accountability* estão presentes a prestação de contas e as penalidades, traduzidas por meio de três questões, relacionadas à informação, à justificação e à punição. Sendo que as questões relacionadas à informação e à justificação têm relação com a dimensão denominada pelo autor de *answerability*, que tem como significado mais próximo a transparência, traduzida pela obrigação dos agentes públicos em informarem e responderem por seus atos. Já a punição está relacionada com o *enforcement*, traduzida na obrigação dos agentes públicos

detentores de mandatos prestarem as informações devidas, explicarem e responderem por suas ações, sob pena prevista legalmente.

Segundo Demirag, Dubnick e Khadaroo (2004), *accountability* admite várias formas, podendo resultar em *accountability* comunal (*communal*), contratual (*contractual*), de gestão (*managerial*) e parlamentar (*parliamentary*). A *accountability* comunal tem relação com o envolvimento dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão, ao passo que a *accountability* contratual resulta num acordo jurídico vinculativo em que são fixados padrões de desempenho, gerando a obrigação de cumprimento. Já a *accountability* de gestão refere-se ao fato da autoridade delegada ser responsável pela utilização dos recursos que lhe foram confiados. Por fim, a *accountability* parlamentar resulta no processo em que o executivo é responsabilizado pelas políticas implantadas junto a instituições parlamentares.

Para Bovens (2006), a *accountability* pública se apresenta em muitas formas, pois são requeridas das instituições públicas a prestação de contas de suas condutas em vários fóruns e de diversas maneiras. Nesse sentido, o autor tratou do conceito de *accountability* apresentando quatro questões que se referem aos tipos de *accountability*:

- a) A primeira questão é a seguinte: “*para quem prestar contas?*”³ – É uma questão que tem relação com a natureza do fórum requerido para a prestação de contas. Para o autor é um problema relacionado a muitos olhos tendo em vista envolver a *accountability* política (representantes eleitos, partidos políticos, eleitores, mídia); *accountability* legal (cortes); *accountability* administrativa (auditores, inspetores e *controllers*); *accountability* profissional (controle de pares); *accountability* social (grupos de interesse, instituições de caridade e outros *stakeholders*). “Portanto as instituições públicas não são poucas vezes confrontadas com o problema de muitos olhos: eles são responsáveis por um grande número de diferentes fóruns, os quais aplicam um conjunto de diferentes critérios”.⁴ (BOVENS, 2006, p. 16).
- b) A segunda questão é a seguinte: “*quem é o ator?*”⁵ – É um problema relacionado a muitas mãos. Segundo Thompson *apud* Bovens (2006), o problema de muitas mãos relaciona-se ao fato de que muitas vezes é difícil para os que estão de fora identificar

³ To whom is account to be rendered?

⁴ Hence public institutions are not infrequently faced with the problem of many eyes: they are accountable to a plethora of different forums, all of which apply a different set of criteria.

⁵ Who is the actor?

de forma particular quem é o responsável por determinada conduta numa agência, de maneira a possibilitar que forneça as informações necessárias à explicação de suas ações. Para Bovens (2006), existem quatro tipos de estratégias de *accountability* para solucionar o problema de muitas mãos: *accountability* corporativa (a organização como ator); *accountability* hierárquica (um por todos, tendo como exemplo o sistema Westminster); a *accountability* coletiva (todos por um – um indivíduo responsável pela organização como um todo); e a *accountability* individual (cada um por si – ocorre na fase de julgamento em que cada indivíduo será julgado, proporcionalmente, por sua conduta prejudicial à organização).

- c) A terceira pergunta é a seguinte: “*em que consiste a conta a ser prestada?*”⁶ – É um questionamento que tem relação com a conduta a ser considerada em cada tipo de fórum. Para Day e Klein (1987), Sinclair (1996), Behn *apud* Bovens (2006, p. 20): “Há muitos aspectos para esta conduta, tornando-se possível distinguir um certo número de relações de *accountability*, com base no aspecto mais dominante”.⁷ Por exemplo, no caso da *accountability* legal, a conduta do autor domina o campo da legalidade, ao passo que no caso na *accountability* profissional, a conduta domina o campo profissional.
- d) A quarta e última questão repousa no seguinte questionamento: “*por que o ator se sente compelido a prestar contas?*”⁸ – Tem relação com a natureza da obrigação, que envolve a *accountability* vertical, diagonal e horizontal, sendo que para o autor, a prestação de contas envolve duas possibilidades: a primeira resulta de coerção, obrigatoriedade; e a segunda é de natureza voluntária. A *accountability* vertical refere-se ao poder que determinado fórum exerce sobre o autor (por exemplo: diretor executivo presta contas ao ministro ou ao parlamento). Para Lupia (2003), a *accountability* política é um tipo de *accountability* vertical, que resulta da delegação dos principais para os agentes. Por sua vez, a *accountability* horizontal ocorre quando de forma voluntária os agentes prestam contas aos diversos *stakeholders*. Por fim, a *accountability* diagonal ocorre quando organismos de fiscalização, cobrados pelo ministro ou parlamento, monitora ou supervisiona a conduta dos agentes de outras organizações públicas, as quais não têm relação hierárquica.

6 About what is account to be rendered?

7 There are many aspects to this conduct, making it possible to distinguish a number of accountability relationships on the basis of the aspect that is most dominant.

8 Why the actor feels compelled to render account?

O Quadro 3 contém os tipos de *accountability* apresentados por Bovens (2006):

Quadro 3 - Tipos de *accountability* segundo Bovens

Com base na natureza do fórum	Com base na natureza do autor
- <i>Accountability</i> política - <i>Accountability</i> legal - <i>Accountability</i> de gestão - <i>Accountability</i> profissional - <i>Accountability</i> social	- <i>Accountability</i> corporativa - <i>Accountability</i> hierárquica - <i>Accountability</i> coletiva - <i>Accountability</i> individual
Com base na natureza da conduta	Com base na natureza da obrigação
- <i>Accountability</i> financeira - <i>Accountability</i> processual - <i>Accountability</i> de produto	- <i>Accountability</i> vertical - <i>Accountability</i> diagonal - <i>Accountability</i> horizontal

Fonte: BOVENS, 2006

Já para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical se dá no plano das eleições, da participação da sociedade civil organizada e da atuação da imprensa livre, em seu sentido mais amplo, de forma a garantir o livre acesso às informações, sendo de tradição democrática, ao passo que a *accountability* horizontal, de tradição liberal e republicana, envolve as agências estatais capacitadas para realizar a supervisão e aplicar sanções previstas legalmente por ações ou omissões delituosas contra o Estado.

Para esse autor, instituições clássicas – como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, resultantes da divisão dos poderes, com a preservação dos controles e equilíbrios entre elas e as diversas agências de supervisão – como os *ombudsmen* e as instâncias de fiscalização das prestações de contas – fazem parte da *accountability* horizontal, sendo de alcance mais difícil diante da possibilidade de cooptação dentre essas instituições. Dessa forma, pode-se observar que os tipos de *accountability* apresentados por O'Donnell (1998) diferenciam-se dos tipos apresentados por Bovens (2006), principalmente no que diz respeito à natureza da obrigação.

Segundo Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), a *accountability* no setor público envolve múltiplos interessados (*stakeholders*), tendo sido classificada considerando dois aspectos: *accountability* para cima (*upward accountability*), mediante as hierarquias e processos do setor público para o Parlamento; e uma *accountability* para baixo (*downward accountability*), relacionada às práticas de *accountability* para os cidadãos.

Considerando a revisão da literatura e os tipos de *accountability* apresentados por Bovens (2006), conforme Quadro 3, menciona-se que Willems e Dooren (2011) entendem que a

accountability, na prática, pode se apresentar de forma bem mais complexa hodiernamente, tendo em vista os agentes estarem sendo solicitados a prestarem contas em diferentes fóruns e sob diversos aspectos de conduta. Inclusive a *accountability* poderá ocorrer em diversos fóruns públicos ao mesmo tempo. Diante disso, apontaram duas maneiras de tratar as amplas formas de *accountability*: (a) uma de natureza formal, voltada para punições, menos adequada para compreender a verdadeira natureza do atual governo; e outra (b) para as diferentes tipologias de *accountability*.

Para as diferentes tipologias, Willems e Dooren (2011) recorreram à revisão da literatura demonstrando a abundância de tipologias existentes para *accountability* na perspectiva dos fóruns públicos. Segundo os autores, são quatro os tipos de mecanismos ou ferramentas dos quais as autoridades públicas estão sendo responsabilizadas a prestar contas: a) mecanismos políticos (como eleições, a discussão parlamentar e a fiscalização, o debate político partidário e os meios de comunicação de massa); b) mecanismo judicial, com a revisão extensiva no contexto judicial; c) mecanismo de prestação de contas administrativa, com a responsabilização das autoridades e servidores públicos; e d) mecanismo relacionado a ação de indivíduos ou grupos (tais como cidadãos, profissionais ou membros de grupos de interesse) que cobram posição do governo sobre diversos temas.

Portanto, percebe-se que o conceito de *accountability*, além de ser complexo, envolve uma série de tipologias. Além disso, menciona-se Dubnick (2003), que tratou da *accountability* na perspectiva ética, sem se esquecer de Bovens (2006), que considerou diversas dimensões.

No entanto, esse emaranhado de tipologias reforça o entendimento de que a *accountability* é fundamental para a sociedade tendo em vista o voto de confiança dos principais para eleger os agentes públicos, responsáveis pela condução das políticas públicas. É evidente que a relação não se dá apenas nessa perspectiva, tendo em vista que os agentes eleitos delegarão competências para seus subordinados, resultando numa complexa relação.

Assim, considerando os diversos tipos de *accountability* apontados por Bovens (2007) e demais autores aqui tratados, menciona-se o entendimento de Schillemans e Bovens (2010) para quem as diversas perspectivas relacionadas à *accountability* têm gerado expectativas negativas, tais como:

- a) Expectativas conflitantes – pelo fato das agências terem que garantir práticas de *accountability* em diferentes fóruns, resultando em múltipla *accountability*;
- b) Custos de transação e de oportunidade – pelo fato do aumento do número e dos tipos de *accountability* incorrer no aumento de custos e pelo tempo demandado de altos funcionários, respectivamente;
- c) Negativismo – diante do fato dos diversos fóruns serem instados a olhar para as falhas, defeitos e outras formas de fracasso;
- d) Jogo de culpa (*blame games*) – diante dos diversos fóruns e envolvidos, que em tempo de crise, podem ensejar um jogo de culpa entre os múltiplos jogadores;
- e) Transtornos múltiplos de *accountability* – tendo em vista que o excesso de *accountability* pode impedir que as agências tomem decisões, diante das demandas conflitantes dos diversos fóruns, resultando num efeito paralisante;
- f) Perda de controle – uma expectativa inversa à situação do item anterior, motivada pelo fato de que o excesso de demandas dos diversos fóruns pode fomentar nos atores uma atuação estratégica que possibilite manobras com perda de controle; e
- g) *Accountability* simbólica – que pode resultar numa das ocorrências negativas tratadas nos itens “e” e “f” ou simplesmente se apresentar de forma indiferente.

Ainda de acordo com Schillemans e Bovens (2010), a crescente complexidade envolvendo *accountability* tem sido um tema central na literatura desde a disputa seminal entre Friedrich e Finer, que não apenas defendiam diferentes noções de responsabilidade administrativa, mas também utilizavam conceitos diferentes. Em Finer, predominava o foco nos mecanismos que assegurassem responsabilidade e *accountability*, enquanto para Friedrich, a *accountability* era encarada como uma virtude. É justamente diante disso que Bovens (2010) trata da *accountability* como uma virtude e como um mecanismo, portanto apresentando dois conceitos distintos.

Para Schillemans e Bovens (2010), a *accountability* como virtude é mais comum nos acadêmicos americanos e nos discursos políticos, em que a *accountability* é usada principalmente como um conceito normativo, resultando num conjunto de normas direcionadas à avaliação do comportamento dos agentes públicos. Já a *accountability* como mecanismo, está mais presente no outro lado do Atlântico, sendo comum aos britânicos, Europa continental, bem como acadêmicos australianos, em que a *accountability* é

frequentemente usada num sentido restrito, descritivo, envolvendo três fases conforme citado anteriormente com base em Bovens (2006).

Diante do exposto, parte-se para o próximo item, que tratará do papel da *accountability* no contexto de organizações híbridas, especificamente relacionadas à participação do setor privado na provisão de serviços públicos, representando uma relação público-privada.

2.2 ACCOUNTABILITY E ORGANIZAÇÕES HÍBRIDAS

Com base em Ménard (2011), as organizações híbridas são aquelas que nem representam o mercado puro nem a firma, mas sim, estruturas próprias que surgem objetivando a eficiência e a redução dos riscos contratuais por buscarem solucionar os problemas de *hold-up*, ou seja, problemas relacionados às práticas de oportunismos pelos envolvidos diante de contratos incompletos. O mencionado autor afirma que embora não seja fácil quantificar “híbridos”, estruturas híbridas têm sido importantes para o desenvolvimento da economia.

Ménard (2011, p. 2) afirma que:

(...) híbridos podem ser definidos como arranjos nos quais dois ou mais parceiros reúnem direitos de decisões estratégicas, bem como alguns direitos de propriedade, ao mesmo tempo, mantendo a posse distinta sobre bens essenciais, de modo que eles requerem dispositivos específicos para coordenar suas atividades conjuntas e arbitrar a alocação de recompensas⁹.

Assim, Ménard (2011) entende que híbridos recaem na combinação de esforços conjuntos com objetivos concorrentes, o que continuamente cria tensões entre os parceiros que pretendem manter uma cooperação frutífera, assegurando o valor de seus próprios bens. Diante disso, entende ser relevante adotar mecanismos objetivando o alinhamento entre os interesses das partes.

Ainda de acordo com Ménard (2012), as PPPs envolvem investimentos conjuntos entre parceiros autônomos, o que exige dispositivos específicos de coordenação para monitorar os recursos compartilhados. Nesse sentido, o autor aponta para a necessidade de implementação

⁹ (...) hybrids can be defined as arrangements in which two or more partners pool strategic decision rights as well as some property rights, while simultaneously keeping distinct ownership over key assets, so that they require specific devices to coordinate their joint activities and arbitrate the allocation of payoffs.

de mecanismos adequados de controle de forma a garantir a exata entrega dos bens e serviços previstos.

No caso de PPP no setor saúde, de um lado se tem o parceiro privado que objetiva o lucro e do outro o Estado, que objetiva a prestação de serviços de saúde com eficiência e a qualidade desejada para os pacientes. Portanto, a obtenção do lucro não deve resultar em prejuízos para o parceiro público nem a busca da prestação de serviços de saúde, demandada pelos cidadãos, poderá resultar em desvantagem para o parceiro privado.

Com os distintos objetivos dos parceiros, surgem práticas de oportunismo envolvendo híbridos. Sendo que umas dessas práticas é a assimetria de informação, que está presente nos diversos modos de organização. Sendo que no caso de híbridos, a necessidade de informações é maior para a tomada de decisões dos parceiros diante do compartilhamento de ativos e direitos voltados para a criação de novos ativos e direitos, com dificuldade para atribuir as contribuições específicas de cada parceiro (MÉNARD, 2011).

Para Ménard (2011), atores internos e externos monitoram o híbrido. Porém, defende que existem limitações para a atuação de atores externos diante das severas limitações, resultando em problemas de verificabilidade. Nesse sentido, as práticas de *accountability* relacionadas às PPP são importantes, pois representam a busca da prestação de contas, transparência e responsabilidade dos envolvidos.

Segundo Scott *apud* Lamb e Davidson (2004), estudos envolvendo organizações híbridas estão ancorados na teoria institucional, pois as organizações são sistemas abertos que se adaptam às técnicas e influências do ambiente. Já para Powell e DiMaggio (1983), as organizações não buscam apenas a eficiência racional, mas também a legitimidade institucional.

Para Williamson (1991), além das estruturas de governança de mercado e hierarquia, existem mecanismos de governança alternativos, presentes na gestão das relações interorganizacionais. Segundo Rindfleisch e Heide (1997), alguns estudiosos têm chamado esses mecanismos alternativos de governança de “híbridos”, sugerindo que eles podem ser compreendidos como o intermediário entre governança de mercado e hierárquica (*continuum* mercado-hierarquia), embora outros pesquisadores entendam, por exemplo, Bradach e Eccles

(1989), que a perspectiva de governança híbrida é simplista e que o *continuum* mercado-hierarquia obscurece as diferentes possibilidades em que a relação pode ser organizada.

Para Baxter e Chua (2003), o conceito de hibridismo refere-se às novas entidades criadas por meio da conectividade presente no mundo globalizado. Segundo Miller, Kurunmäki e O'Leary (2008), híbridos ou intermediários estão em toda a parte e resultam da mistura de coisas aparentemente díspares e heterogêneas. São formas organizacionais que não se encaixam facilmente nos modelos de hierarquias ou mercados ou podem se referir a híbridos processos, práticas ou habilidades. Portanto, resultam num novo fenômeno que envolve dois ou mais elementos encontrados separadamente. Nesse sentido, os autores consideram que híbridos possuem atributos distintos e características relativamente estáveis, não sendo meramente uma forma intermediária ou transitória que tenda a um polo ou a outro.

Ainda de acordo com Miller, Kurunmäki e O'Leary (2008), os estudos já realizados sobre híbridos tiveram como foco, em sua maioria, as formas organizacionais, negligenciando as híbridas práticas, processos e *expertises* que possibilitam o fluxo de informações e de coordenação lateral entre as partes envolvidas. Afirmam que a gestão do risco tem transformado rapidamente a gestão das organizações, enquanto que grande parte das incertezas ocorre diante da variedade de híbridos, que não são consideradas pelas práticas formais de gestão de riscos. Por fim, posicionam entendimento sobre a importância das práticas contábeis no processo de hibridização. Para esses autores, as formas organizacionais híbridas vêm sendo estudadas ao longo de duas décadas por pesquisadores de gestão e organizações.

No setor público, a celebração de variados modelos de parceria, envolvendo a iniciativa pública e a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos), por períodos considerados de médio e longo prazo, resulta em híbridos e requer novas formas de *accountability*, como se depreende de Brennan e Solomon (2008) e Shaoul, Stafford e Stapleton (2012).

O estudo de Brennan e Solomon (2008) trata de uma revisão da literatura sobre governança corporativa, *accountability* e mecanismos de *accountability*, no qual os autores identificaram seis novas fronteiras para pesquisas envolvendo o tema: a) Marco teórico e *accountability* (*Theoretical framework and accountability*); b) Mecanismos de *accountability* (*Mechanisms of accountability*); c) Abordagem metodológica e técnicas aplicadas (*Methodological*

approach and techniques applied); d) Setores e contexto (*Sectors and context*); e) Globalização (*Globalisation*); e f) Horizonte de tempo (*Time horizon*).

Para Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), é justamente na fronteira entre Setores e contexto (d) que se identificam os estudos relacionados à *accountability* e organizações híbridas, que operam na interseção entre o setor privado, em que recai influências da governança corporativa, e o setor público reformado, em que coexistem as formas tradicionais e as novas formas de gestão e *accountability*. Diante disso, esses autores apresentam as práticas de *accountability* em duas perspectivas: *accountability* pública e governança corporativa para o setor público e governança corporativa para o setor privado. Mencionam, ainda, que existem poucos estudos na literatura contábil que tratem da *accountability* de organizações híbridas como PPP na perspectiva da estrutura dos relatórios financeiros e da divulgação de informações.

Ainda segundo Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), as mudanças nas práticas requeridas de *accountability* têm ocorrido no contexto internacional, com as reformas advindas da NPM, que têm buscado reduzir a escala e o escopo do setor público de diversas formas, buscando gerar incentivos para que o setor privado participe do gerenciamento e entrega de infraestrutura e serviços, no passado, uma prerrogativa exclusiva do setor público, o que tem gerado o surgimento de organizações híbridas como as PPPs. Segundo Miller, Kurunmäki e O'Leary (2008), é nessa relação que se busca a hibridização de conhecimentos, de modos de trabalhar e de modos de prestação de serviços.

Como visto, estudos realizados têm tratado das formas híbridas de organização, demonstrando que resultam em parcerias, nas quais, pelos menos duas entidades são envolvidas. Com isso, em relação ao setor público, Williamson (1999) entende que a celebração de parcerias entre os setores público e privado resulta num tipo de híbrido específico, que repousa num espaço intermediário entre as burocracias públicas e privadas. É justamente nesse ambiente que surge o risco de atuação oportunística do parceiro privado, bem como dos agentes públicos envolvidos, podendo resultar em prejuízos para a sociedade. Sendo assim, num contexto de racionalidade limitada e possibilidade de oportunismo dos agentes (COASE, 1996, WILLIAMSON, 2011, JENSEN; MECKLING, 1976), a adoção de práticas de *accountability* torna-se relevante, tais como prestação de contas, transparência, responsabilização, mecanismos de controle etc.

No entanto, como mencionado anteriormente, a participação do setor privado no setor público, resultando em híbridos não deve ser abandonada diante dos riscos de oportunismo dos envolvidos, mas deve ser celebrada com a presença de instrumentos promotores de *accountability*, como a supervisão do parceiro privado pelo parceiro público, como apontado no estudo de Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013).

Nesse estudo, os autores não constataram a existência de evidências que comprovassem a deterioração da qualidade em prisões terceirizadas no Paraná como resultado do esforço do parceiro privado em reduzir os custos e aumentar os lucros, bem como sugeriram que uma forma para garantir o atingimento dos resultados desejados seria a presença da supervisão pública no local em que o parceiro privado presta os serviços, resultando numa forma de governança híbrida. Assim, os autores identificaram a necessidade de supervisão do parceiro privado pelo parceiro público.

Portanto, num contexto em que as formas híbridas de organização são intensificadas, envolvendo entes públicos e privados na busca da *performance*, principalmente, abarcando considerável montante de recursos, a exemplo das PPPs, num cenário de incertezas comportamental e ambiental (WILLIAMSON, 2011), surge a necessidade de novas formas promotoras de *accountability*, principalmente diante da soberania do interesse público sobre o privado. Diante disso, o item seguinte tratará sobre as práticas de *accountability* relacionadas às PPPs, a partir de estudos recentes.

2.3 PRÁTICAS DE ACCOUNTABILITY EM PPP

Inicialmente, menciona-se que o significado de PPP no Brasil difere do adotado pelo modelo anglo-saxão, que considera parceria qualquer relação entre organizações públicas e privadas, embora se possa afirmar que o conceito de PPP no Brasil se aproxime mais do programa *Private Finance Initiative* (PFI) do Reino Unido. Nesse sentido, este item tratará de *accountability* em PPP, considerando as diversas taxonomias sobre o tema, como se depreende de Smith, Mathur e Skelcher (2006) e Hodge e Greve (2007), principalmente.

Com base em Cabral e Silva Jr.(2009), a celebração de PPP entre a iniciativa pública e privada pode alcançar diversas atividades, possibilitando a atuação do setor privado de várias

formas, tais como na elaboração de projeto, construção, gestão e operação de um equipamento para prestar serviços de natureza pública, com a obtenção de financiamento sob sua responsabilidade. Com isso, os governos passam a comprar os serviços produzidos pelo setor privado não tendo que incorrer em investimentos de capital.

Diante disso, menciona-se que essa situação tem relação com o problema *make or buy*, tratada pela NEI, por meio da Economia dos Custos de Transações (WILLIAMSON, 2011), em que se devem analisar os custos de transação envolvidos considerando as especificidades dos ativos, as incertezas de natureza comportamental e ambiental e a frequência das transações.

Bentz, Grout e Halonen (2005) realizaram um estudo em que sugerem um modelo para identificar quando é mais vantajoso os governos celebrarem PPP e quando é mais vantajoso fazerem a aquisição de forma convencional. Concluíram que as PPPs representam melhor entrega quando os investimentos se tornam eficientes na fase de construção e os custos relacionados à fase de prestação de serviços são baixos. Caso contrário, a aquisição convencional será ótima ou pelo menos equivalente a do projeto de PPP.

O resultado desse estudo demonstra que já na fase inicial da modelagem do projeto deve-se avaliar se a celebração da parceria é viável. Salienta-se com isso que num ambiente no qual os governos são pressionados pela demanda de serviços públicos, e ao mesmo tempo, limitados a agir diante da escassez de recursos e da propalada crise fiscal do Estado, pode-se presumir que as PPPs sejam viáveis, na perspectiva do orçamento público, por resultarem em aumento de investimento sem disponibilidade de recursos e sem o aumento de endividamento, *a priori*; e na perspectiva política, por resultar na ampliação dos serviços públicos para a sociedade.

Nesse sentido, Willems e Van Doorrer (2011), mencionaram que projetos de PPP podem resultar em ganhos de curto prazo, com custo ao longo prazo, tornando-se atraentes para os políticos diante do curto ciclo eleitoral.

Diante do exposto por Willems e Van Doorrer (2011) e da possibilidade de não evidenciação de obrigações nos balanços públicos, conforme algumas modalidade de projetos de PPP, faz-se uma digressão para mencionar Akitob, Hemming e Schwartz (2007), que afirmam ser necessário assegurar que os projetos de PPP sejam implantados em virtude do aumento da

eficiência, em vez de resultar na busca de operar despesas fora do orçamento (*expenditure off budget*) e dívidas fora do balanço (*debt off balance sheet*).

Outro ponto relacionado às PPPs refere-se ao fato da transferência de atividades não exclusivas do Estado para o parceiro privado resultar em contratos e numa relação agente-principal (JENSEN; MECKLING, 1976), em que o agente (parceiro) poderá agir com foco na busca de atender seus próprios interesses em prejuízo da parceria e da sociedade. Portanto, a parceria é complexa diante dos vários principais envolvidos, que possuem distintas preferências e necessitam ter garantido o atendimento de sua demanda (HOLMSTROM; MILGROM *apud* CABRAL, 2009).

Nesse sentido, pode-se constatar a existência de múltiplas relações agente-principal envolvendo PPP. Uma delas se refere à possibilidade dos governos celebrarem parceria oportunisticamente, sem considerar a relação custo-benefício do projeto, ampliando serviços com vistas a barganhar novos eleitores, sem necessitarem de novos recursos. A outra se relaciona à possibilidade do parceiro agir de forma vantajosa, com prejuízos para os principais, diante da assimetria informacional e, principalmente, da incompletude dos contratos em não preverem determinadas situações (HART, 2003).

Pelo exposto, identifica-se que práticas de *accountability* que garantam a transparência, a responsabilização e a prestações de contas são fundamentais desde o início dos projetos de parcerias, que envolvem várias fases distintas, conforme estudos de Shaoul e outros (2008, 2012) e Demirag, Dubnick e Khadaroo (2004). Diante disso, o tópico seguinte, sobre as origens e pretensão das PPPs e as taxonomias envolvendo as parcerias, para posteriormente, serem abordadas as fases relacionadas aos projetos PFI/PPP e às práticas de *accountability*.

2.3.1 Origem e pretensão das Parcerias Público-Privadas

O resultado das reformas sob a égide da NPM no contexto internacional é a redução da escala de atuação do setor público por entender que as práticas de gestão do setor privado são mais eficientes. No passado, a prerrogativa para o gerenciamento e a entrega de infraestrutura e serviços pertencia exclusivamente ao setor público. No entanto, com base na NPM, essa prerrogativa foi transferida para o setor privado. É nesse contexto que as PPPs surgem, organizações híbridas que se utilizam de recursos públicos e privados para o desenvolvimento

de políticas públicas, resultando na partilha de riscos e de coprodução entre os governos e agentes privados, conforme Skelcher (2005), e na reforma e transformação da prestação de serviços (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012, p. 213-214).

Para Mcquaid e Scherrer (2010), com base no HM Treasury (2003), fatores de natureza microeconômica (como a busca da eficiência e da eficácia do gasto público) e macroeconômica (como o aumento da capacidade de investimento do setor público mediante a parceria com o setor privado, sem o respectivo aumento aparente da dívida pública) incentivaram a instituição de parcerias no Reino Unido. Nesse estudo, os autores mencionaram sobre projetos de sucesso e insucesso envolvendo parcerias, bem como sobre o fato de que só se devem celebrar contratos de longo prazo se as situações forem vantajosas para o setor público.

Em estudo para identificar as razões para a implantação de projetos PPP em Hong Kong, Austrália e Reino Unido, Cheung, Chan e Kajewski (2009) concluíram que a razão principal da adoção do PFI no Reino Unido teve caráter financeiro, enquanto que em Hong Kong e na Austrália o foco da PPP foi mais relacionado com a melhoria do desempenho global de projetos públicos.

De acordo com Peci e Sobral (2006, p. 2), as PPPs resultam das reformas estruturais adotadas pelo governo inglês nos últimos anos. Sendo o Reino Unido, em especial a Inglaterra, pioneira na implementação das reformas que buscaram a redução do papel do Estado mediante privatização e liberalização econômica; a transformação do seu papel na vida econômica, com base na regulação; e a flexibilização da sua gestão, com base na NPM. Assim, o conceito das PPPs, desenvolvido no início dos anos 90, marca uma mudança significativa na forma de financiamento e provisão de serviços de infraestrutura.

Com isso, menciona-se English, Guthrie, Broadbent e Laughlin (2010, 64), para quem a “Modernização dos serviços públicos nas últimas duas décadas tem produzido uma série de mecanismos e incentivos para ajudar a concretizar os ideais de mudança na gestão e *accountability* para a performance [...]”¹⁰, corroborando com o entendimento sobre a

¹⁰ Modernisation of the public services in the past two decades has produced a range of mechanisms and incentives to help realise changing management ideals and accountability for performance [...]

perspectiva das mudanças ocorridas no setor público, impactando sobre as práticas de gestão e *accountability*.

Para Peci e Sobral (2006), o modelo anglo-saxão de PPP é mais amplo do que o utilizado no Brasil, pois, para os ingleses, as PPP significam quaisquer parcerias realizadas entre organizações públicas e privadas, como se pode depreender do trabalho de Smith, Mathur e Skelcher (2006) e Correia (2008). Nesse sentido, o modelo de PPP adotado no Brasil se aproxima mais do programa *Private Finance Initiative* (PFI), surgido em 1992, resultante de um acordo contratual entre uma entidade pública e uma entidade do setor privado denominada Sociedade de Propósito Específico – SPE (*Special Purpose Vehicle* - SPV), em que o organismo do setor público depende da SPE para prover o financiamento de capital para obras de infraestrutura e gestão de serviços públicos (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012). Sendo que esse tipo de parceria resulta em contrato de longo prazo.

Com base no *International Financial Services* (2003) e *HM Treasury* (2003, 2006), Peci e Sobral (2006, p. 2) mencionaram os principais fatores apresentados como justificativas para a ampla implantação das PPP na Inglaterra:

- a) a expectativa de melhoria nos serviços públicos;
- b) crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;
- c) a expectativa de melhoria da *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- d) a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- e) a expectativa de ganhar capacidades e *expertise* pelo acesso ao setor privado;
- f) a superação de dilemas fiscais, uma vez que se possibilita o aumento de investimentos públicos, por meio de participação de recursos privados;
- g) o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços.

Dentre os fatores relatados, identifica-se forte relação das PPPs com a NPM, principalmente quanto à busca pela eficiência e o engajamento da sociedade com vistas à melhoria da *accountability*.

Oportunamente, menciona-se quanto ao significado do VFM, o fato de no Brasil se interpretar que o preço de uma PPP deve ser menor do que o existente no mesmo momento da gestão direta. Nesse sentido, resulta em comparar, antecipadamente, os custos globais do setor público, caso decidisse construir e gerir determinada unidade de saúde, por exemplo, em relação aos custos oriundos da celebração de uma PPP para o cumprimento do mesmo objeto, servindo para estabelecer o valor da licitação. Assim, o custo de uma PPP deverá ser menor do que o praticado pela gestão direta. Segundo Carrera (2012), esse entendimento difere com a ideia advinda da Inglaterra, na opinião de consultores entrevistados, pois o VFM seria necessário apenas para estabelecer um valor de referência.

Cossalter *apud* Peci e Sobral (2006) entende que os acordos PFI objetivam alcançar o *best value* quando se negocia um contrato, o que também foi mencionado por Carrera (2012). Sendo assim, o processo de tomada de decisão envolve a pesquisa e a avaliação prévia, em que um instrumento de comparação entre oferta pública e oferta privada é elaborado: o *Public Sector Comparator* (CSP), um indicador do custo global da realização de obras ou da gestão de um serviço pela administração pública e pelo setor privado. Com isso, a pesquisa do VFM resultará da comparação do CSP com os custos previsíveis de um contrato de PFI. Assim, o *value for money* é uma etapa de avaliação prévia à decisão de contratar, enquanto o *best value for money* é o objetivo a ser atingido na ocasião da negociação do contrato.

Para o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2012, p. 132) “Um dos principais objetivos da maioria dos governos com PPPs é obter *value for money* e fornecer a infraestrutura necessária”.¹¹ Diante disso, pode-se afirmar que dentre as pretensões relacionadas à celebração de parcerias, no contexto de PPP, consta a busca pela eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade, mediante a participação do setor privado, desde que seja constatado o melhor custo-benefício, traduzido por VFM. Nessa perspectiva, é salutar refletir sobre o papel das práticas de *accountability* envolvendo PPP, tendo em vista a mudança de foco da *accountability* com viés na responsabilização (BEHN *apud* WILLEMS; VAN DOOREN, 2011) para a *accountability* com viés no resultado.

No próximo item, trataremos sobre as taxonomias relacionadas aos tipos de parcerias celebradas em contexto mundial, na perspectiva de que o conceito de PPP apresentado pela

¹¹ A key objective of most governments in implementing PPPs is to achieve value for money in providing needed infrastructure.

legislação brasileira abarca apenas uma das famílias de parcerias identificadas por Hodge e Greve (2007).

2.3.2 Taxonomias em parcerias

Com relação ao conceito de PPP, Hodge e Greve (2007, p. 546) afirmaram que estudiosos estão divididos em seus pensamentos quanto às PPPs, sendo destaque a divisão de pesquisadores que veem as PPPs como um instrumento de governança e aqueles que pensam ser apenas um jogo de linguagem (*language game*) de acordo com Teisman e Klijn (2001, 2002). Para muitos, as PPPs estão conectadas com projetos de infraestrutura, sendo modalidades institucionais de cooperação mediante o estabelecimento de novas unidades organizacionais. Afirmam, ainda, com relação aos projetos de infraestrutura, que as PPPs são visualizadas como sendo modelos financeiros que aumentam as possibilidades tanto para o setor público como para o setor privado.

Ainda segundo Hodge e Greve (2007, p. 547), existem pelo menos cinco famílias de acordos de parceria, em que alguns são puramente arranjos econômicos, enquanto outros buscam aprender novas formas de produção e prestação de serviços e compartilhamento de riscos e recompensas. Nesse sentido, os autores mencionaram cinco tipos de famílias de acordos de parceria:

- a) *Joint ventures* para a produção conjunta de bens e serviços, com o compartilhamento de riscos entre as partes (*Institutional cooperation for joint production and risk sharing*), tendo como exemplo o *Netherlands Port Authority*;
- b) Contratos de longo prazo celebrados no setor de infraestrutura, com especificações para os *outputs* (*Long-term infrastructure contracts that emphasize tight specification of outputs in long-term legal contracts*), tendo como exemplo os celebrados no Reino Unido;
- c) Redes de políticas com relações informais entre *stakeholders* (*Public policy networks in which loose stakeholder relationships are emphasized*);
- d) Desenvolvimento de projetos em conjunto com a sociedade civil e as comunidades locais (*Civil society and community development in which partnership symbolism is adopted for cultural change*), tendo como exemplo os desenvolvidos na Hungria e Europa; e

- e) Projetos de renovação urbana e desenvolvimento econômico (*Urban renewal and downtown economic development*), como os ocorridos nos Estados Unidos.

Smith, Mathur e Skelcher (2006) realizaram pesquisa objetivando analisar as implicações para as práticas democráticas das parcerias realizadas mediante acordo com o sector público, em que trataram de três tipos de parcerias: Clube (*Club*), Agência (*Agency*) e Polity (*Polity*). Diante disso, os autores discorreram sobre cada tipo, conforme segue:

- a) Clube (*Club*) – resulta da criação de parcerias formadas por um número de organizações ou grupos, que têm como objetivo fornecer benefícios mútuos. Os benefícios mútuos podem incluir o planejamento conjunto de atividades, coordenação de serviços, compartilhamento de informações e agrupamento de recursos. Um exemplo mencionado são as LSP (*Education Action Zones and Learning Partnerships*). Apresentam *accountability* horizontal, voltada para os membros da organização. Os arranjos de governança são tipicamente limitados, tendo como característica a constituição de associações sem personalidade jurídica.
- b) Agência (*Agency*) – os parceiros representam o braço local do governo nacional, sendo os responsáveis pela execução das políticas nacionais numa determinada localidade. Sua *accountability* é vertical para cima (*upwards*) para a regional e os níveis nacionais de governo. No entanto, em alguns casos, a *accountability* também pode ser para baixo (*downward*), para os usuários. Nesse tipo de parceria estão inclusos as *Connexions, Youth Offending Partnerships and Sure Start*. Aqui, os parceiros atuam normalmente com base nas metas definidas nacionalmente, sem prejuízo da adoção dos bem definidos requisitos de governança em respeito à tomada de decisão, à *accountability* de resultado e à regularidade financeira. Sua constituição pode se dar por meio de companhias limitadas ou associações sem personalidade jurídica composta por membros responsáveis.
- c) Política (*Polity*) – relaciona-se às parcerias resultantes da criação de uma nova comunidade política diante do alto grau do público envolvido e do amplo mandato do conselho. Resultam nos conselhos que possuem frequentemente representantes da comunidade envolvida, às vezes selecionados por meio de eleições por relevância geográfica ou *functional constituency*. Sua *accountability* é para baixo. Porém, em casos de regimes específicos de financiamento, pode requerer *accountability* para cima e horizontal. Como exemplo desse tipo de parceria tem-se: o *Market Towns Initiative*,

SRB e *New Deal for Communities*. Sua constituição pode se dar por meio de companhia limitada, *trusts* ou associações sem personalidade jurídica, com membros responsáveis, tendo requisitos de governança voltados para as questões financeiras.

Segundo Carmona (2010), no contexto específico do fornecimento de infraestrutura de transporte, o termo Parceria Público-Privada (PPP) é utilizado no âmbito jurídico, econômico e financeiro com múltiplos significados, sendo aplicado indiscriminadamente para descrever uma ampla gama de acordos contratuais entre o setor público e privado. Para o autor, ainda não existe uma definição clara para o termo PPP, sendo difícil conceituar PPP diante da controvérsia persistente sobre o tipo de parceria. Cita, inclusive, Boeuf (2003), para quem ‘o único consenso é que não há uma única definição de PPP’¹². Menciona, ainda, sobre as diversas terminologias existentes para PPP/PFI, que são consideradas por Hodge e Greve (2007): contratos de longo prazo celebrados no setor de infraestrutura, com especificações para os *outputs*.

Diante do exposto, o Quadro 4 trata das dimensões da relação público-privada em projetos PPP/PFI, conforme apresentado por Carmona (2010).

Quadro 4 - Escopo das PPP e arranjos alternativos de parcerias

Modelo/ Critério	Âmbito dos contratos	Parceria Público-Privada				
		Franquia (<i>Affermage</i>)	<i>Design- Construção- Financiamento- Operação</i> (DBFO)	Construção- Transferência- Operação (BTO)	Construção- Operação- Transferência (BTO)	Construir- Ser Proprietário- Operar (BOO)
Construção	Setor Público	Setor Público	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado
Operação	Setor Público	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado
Proprietário	Setor Público	Setor Público	Setor Público	Setor Privado durante a construção, depois setor público	Setor Privado durante o contrato, depois setor público	Setor Privado
Quem paga?	Setor Público	Usuários	Setor Público ou Usuários	Setor Público ou Usuários	Setor Público ou Usuários	Setor Privado <i>offtaker*</i> Setor Público, ou Usuários
Quem é remunerado?	Não se aplica	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado	Setor Privado

¹² ‘the only consensus is that there is no one-size-fits-all definition of PPP’

* O *offtaker* entra em um acordo de longo prazo com a empresa do projeto para a compra de todos os ativos.¹³

Fonte: CARMONA, 2010

O Quadro 4 apresenta a interação entre a iniciativa pública e privada, bem como o papel a ser desempenhado por cada ente de acordo com o modelo de projeto de PPP/PFI pretendido. Salienta-se, inclusive, que o significado de PPP aqui apresentado relaciona-se com o objeto de estudo apresentado nesta pesquisa, que envolve arranjo de parceria, embora o ente público tenha projetado e construído a unidade hospitalar, cabendo ao parceiro privado equipar, operar e gerir a unidade hospitalar.

Já Willems e Van Dooren (2011) trataram de diferenciar privatização (*privatization*), terceirização (*contracting-out*), concessão PPP (*concession PPP*) e aliança PPP (*alliance PPP*). Assim, defendem que na privatização o setor privado assume o controle e a titularidade dos serviços envolvidos, ao passo que na terceirização (*contracting-out* ou *outsourcing*), há uma relação temporária de negócios, em que o governo mantém o controle e a propriedade, resultando apenas na contratação de um determinado serviço. Mencionam, ainda, que tanto a terceirização como as PPPs resultam no fornecimento de serviços públicos por meio de agentes privados.

Para os autores, os contratos de terceirização obedecem a uma estrutura bem definida de projeto, que pode ser dividido em várias atividades e contratos. Pode-se afirmar que a ótica centra-se nos *inputs*. Já os contratos de PPP, por sua vez, integram os diversos componentes em pacotes com uma cobertura contratual e tem forma diferenciada de financiamento. Resultam numa prática em que os atores privados, na fase inicial, recorrem às instituições financeiras para a obtenção de financiamento do projeto de parceria. Apresentam como características o fato de envolverem elevado volume de recursos, com período de execução no longo prazo, maior inserção do setor privado na tomada de decisão, maior capacidade para o risco e diferentes práticas de *accountability*. Pode-se afirmar, ainda, que nos contratos PPP, o foco está na especificação dos *outcomes*.

Na diferenciação de Concessão PPP de Aliança PPP, depreende-se dos autores, que no primeiro caso, determinado projeto PPP envolve ator privado que deverá projetar, financiar e

¹³ The *offtaker* enters into a long-term agreement with the project company for the purchase of all assets. (CARMONA, 2010, p. 112)

construir determinado projeto do setor público, podendo, ainda, dar manutenção e realizar exploração privada. Já no segundo caso, a Aliança PPP pode envolver todas as fases mencionadas na Concessão PPP, no entanto, tem como diferencial o fato de que essas atividades serão desenvolvidas em regime de coprodução entre os entes públicos e privados. Portanto, resulta num esforço mútuo, que para os autores, representa um avançado tipo de PPP. O Quadro 5 detalha a diferenciação mencionada.

Quadro 5 - Comparação de Privatização, Terceirização, Concessão PPP e Aliança PPP

Dimensões	Privatização	Terceirização	Concessão PPP	Aliança PPP
Tipo de atores	Privado	Público e Privado	Público e Privado	Público e Privado
Tipo de relação	Nenhuma	Principal-Agente	Principal-Agente	Relação entre parceiros iguais
Conteúdo	Mudança total de provisão de serviços para o setor privado	Ator público específica problemas e soluções e o ator privado executa contrato individual (um número de contratos individuais distintos por projeto)! → Prestação de serviços através atores privados	Ator público específica problemas e soluções e ator privado executa contrato coletivo (um contrato integrado por projeto)! → Prestação de serviços através atores privados	Tomada de decisão e produção conjuntas! → Estabelecimento de uma sociedade conjunta (<i>joint corporate</i>)
Motivação	*Financeira * Eficiência (VFM)	*Financeira * Eficiência (VFM)	*Financeira * Eficiência (VFM) * Integração	*Financeira * Eficiência (VFM) * Integração * Participação * Sinergia
Dimensão do tempo	Definitiva	Curto e médio prazo	Médio e longo prazo	Médio e longo prazo
Origem do Fundo (<i>funding</i>)	Privada	Principalmente setor público	Principalmente setor privado	Principalmente setor público
<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i> Privada → Governança Corporativa)	Normalmente nenhum impacto sobre os pressupostos de <i>accountability</i>	Alteração dos pressupostos de <i>accountability</i> (mínima)	Alteração dos pressupostos de <i>accountability</i> (máxima)

Fonte: Elaborado a partir de WILLEMS; VAN DOOREN, 2011

Por fim, menciona-se o entendimento de English, Guthrie, Broadbent e Laughlin (2010, p. 65) sobre a natureza das PPPs no contexto australiano. Para os autores, as PPPs envolvem as seguintes características: a) uma substancial provisão de serviços públicos por um ou mais parceiros privados; b) um contrato de longo prazo; e c) uma detalhada negociação entre os parceiros sobre a provisão dos serviços, com a identificação e alocação dos riscos, finalizando

com a celebração do contrato entre as partes. Segundo os autores, caso uma dessas características estejam ausentes, não se trata de um arranjo PPP.

Sendo assim, foi possível identificar a existência de várias taxonomias para parcerias, bem como a presunção de que cada tipo de parceria prima pela *performance* e requer práticas específicas de *accountability*, como se pode observar no item seguinte, que tratará de um modelo de *accountability* considerando o envolvimento da iniciativa pública e privada e as fases de projetos PPP/PFI.

2.3.3 *Accountability* nas fases de projetos PPP/PFI

O Guia de Referência de Parceria Público-Privada do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2012) aponta as diversas fases que envolvem um típico projeto de PPP. O mencionado guia observa, no entanto, que os detalhes do processo de PPP e sua aprovação podem variar de acordo com cada país. Nesse sentido, entende-se que a apresentação das fases envolvendo um típico processo de PPP é importante para estudos que tratam de práticas de *accountability* no contexto público.

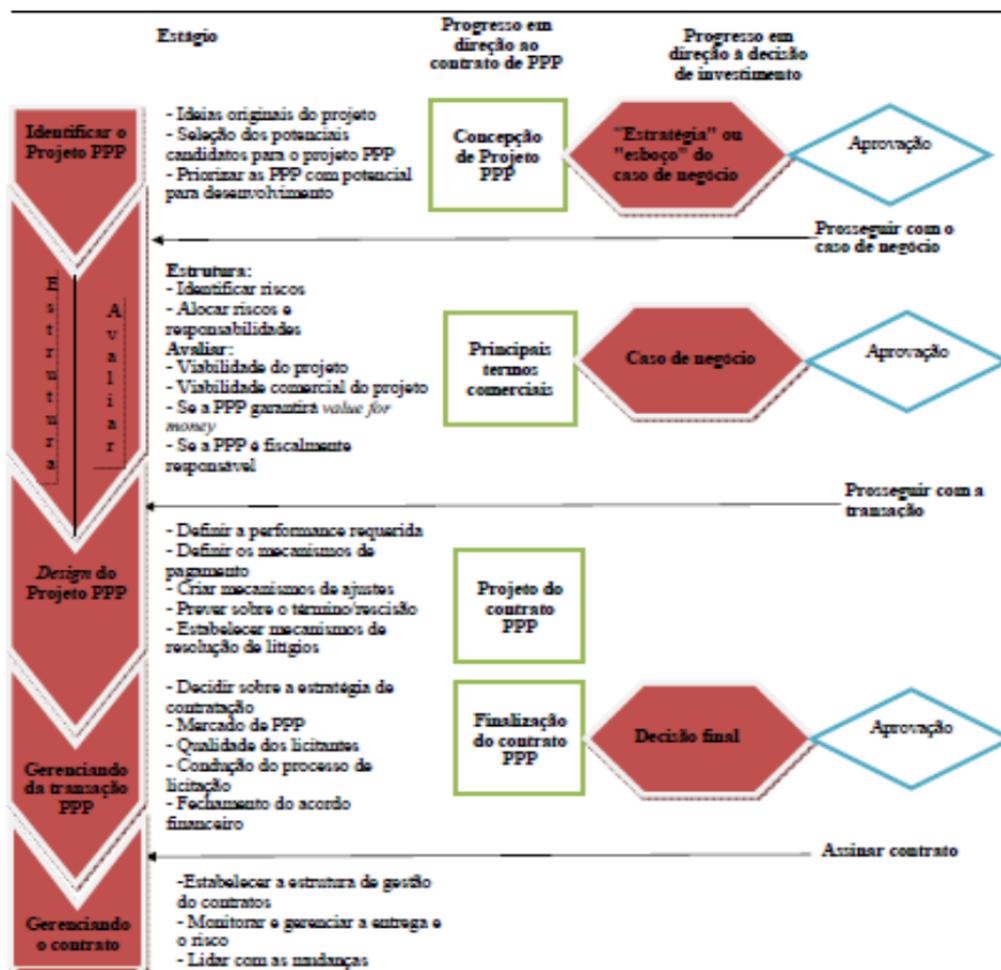
O primeiro estágio do processo centra-se na identificação do potencial projeto PPP, que sendo aprovado, resultará no início do caso de negócio (*business case*), segundo estágio. Esse estágio envolve a estruturação e a avaliação do projeto, em que se concentram estudos relacionados à viabilidade técnica, econômica, financeira, legal e ambiental, necessários ao desenvolvimento dos principais termos comerciais. Segundo o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2012), o *business case* é muitas vezes desenvolvido para demonstrar que a PPP é uma boa decisão de investimento.

O terceiro estágio envolve o desenho do contrato e demais acordos necessários. Nesse sentido, a minuta do contrato deve tratar dos princípios comerciais, bem como das disposições relacionadas à necessidade de alterações, da forma de gerenciamento do contrato e dos mecanismos de resolução de litígios. Com a aprovação desse estágio, segue-se para o quarto estágio, em que ocorre o processo de seleção do parceiro privado mediante a adoção de um processo de competição entre licitantes, que apresentam as propostas técnicas e financeiras de forma detalhada, em observância aos critérios definidos para o certame. Essa fase se encerra com o fechamento da proposta financeira.

Por fim, a última fase do processo de PPP se relaciona com a gestão do contrato de PPP pelo ente público, que envolve o monitoramento e o cumprimento dos requisitos do contrato de PPP, bem como a relação entre os parceiros públicos e privados.

Sendo assim, apresenta-se na Figura 2 cada fase ou estágio mencionado, que envolve um típico processo de PPP.

Figura 2 - Estágios de um típico processo de PPP



Fonte: Adaptado de THE WORLD BANK, 2012

Conforme os estágios apresentados anteriormente e disponibilizados na Figura 2, pode-se constatar que o processo de *accountability* é cabível desde a primeira fase, em que os governos devem garantir a *accountability* vertical para cima (parlamento), para baixo (cidadãos) e horizontal (entre os órgãos relacionados), resultando num processo complexo,

mas necessário, por envolver recursos públicos e a possibilidade de ação oportunística por parte dos envolvidos, com prejuízo para a sociedade.

Diante disso, Shaoul e outros (2008, 2012) afirmam que o *reporting* dos projetos PFI envolvem seis fases distintas:

- a) O caso da estratégia de negócio, que envolve a avaliação econômica;
- b) O processo de competição, que envolve a publicidade e a concorrência;
- c) A avaliação financeira, que envolve o instrumento de comparação entre oferta pública e oferta privada, o *Public Sector Comparator* (PSC), para identificar o melhor *value for money* (VFM), definido como economia, eficiência e efetividade do gasto público;
- d) A documentação do contrato e os acordos financeiros realizados anualmente;
- e) A divulgação e a fiscalização relacionada à informação da *performance* alcançada (*ex post*), com foco no VFM e na acessibilidade para o setor público e no desempenho para o setor privado; e
- f) A fase relacionada com o término ou renovação do contrato.

Considerando-se fases de *reporting* apontadas por Shaoul e outros (2008, 2012) e os estágios de um típico processo de PPP (THE WORLD BANK, 2012), constata-se que não foi mencionado, pelo Banco Mundial, o estágio relacionado à fase de finalização do contrato, que também requer práticas de *accountability*. Essa fase tem relação, principalmente, com a entrega definitiva dos ativos construídos pelo parceiro privado. Por ser uma fase que ocorre apenas ao final dos contratos de longo prazo, que podem ter até 35 anos, e o fato dos modelos de parcerias para infraestrutura PPP/PFI terem sido adotados a partir da década de 1990, subentende-se que estudos envolvendo *accountability* nesta fase são oportunos.

Ainda sobre as fases dos projetos PPP, Demirag, Dubnick e Khadaroo (2004) entendem que os projetos PPP envolvem diferentes estágios, implicando em diferentes formas de *accountability* e na necessidade de diferentes fluxos de informações entre os envolvidos durante toda a vida do projeto. De acordo com os autores, que tratam da *accountability* direcionada especificamente ao VFM no Reino Unido, no estágio inicial do projeto de PPP, recai a *accountability* do tipo comunal, com foco no consenso sobre as vantagens do projeto PPP em relação a outras possibilidades.

O estágio de elaboração (*set-up*) envolve a criação de um conselho e da equipe que vai elaborar o projeto, tendo como forma de *accountability* requerida a contratual, diante das metas definidas e do seu cumprimento. Para os estágios relacionados à implementação e ao monitoramento interno, recaem o tipo de *accountability* de gestão, direcionada à eficiência e à eficácia. Sendo que no último estágio, o do monitoramento externo, recai a *accountability* parlamentar, direcionada à realização do objetivo da política adotada.

Para Demirag, Dubnick e Khadaroo (2004) as práticas de *accountability* de projeto PPP têm se concentrado na fase de execução do projeto em detrimento das fases de concepção e aquisição.

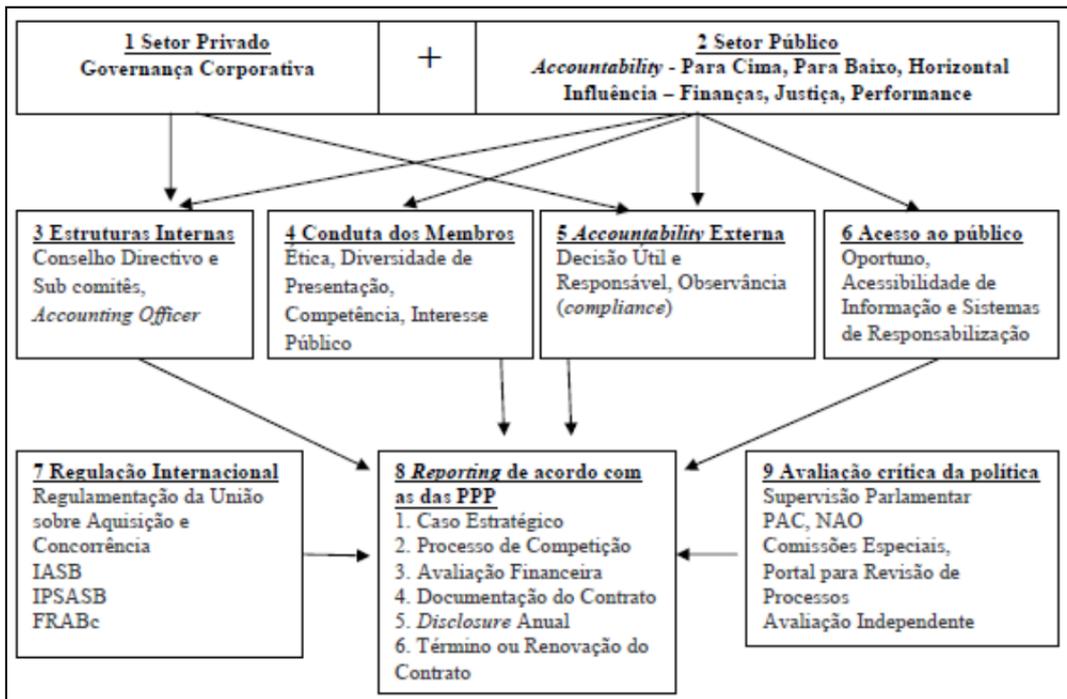
Pelo exposto, verifica-se que as PPPs recaem numa complexa estrutura de *accountability*, diante das diferentes fases dos projetos e pelo fato de envolver o setor público e o setor privado. Saliencia-se, ainda, que no setor público as práticas requeridas de *accountability* são inúmeras diante das dimensões de *accountability* (tais como: horizontal, vertical para cima, vertical para baixo e diagonal), sendo ampliadas diante das parcerias entre os setores privado e público. Sendo assim, Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) entendem que há necessidade do desenvolvimento e disseminação de fluxos de informações envolvendo os parceiros de forma a garantir a *accountability* pública.

Diante disso, Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) propuseram um modelo de *accountability* pública baseado em *reporting* para PPP/PFI no âmbito do Reino Unido, com modelo de democracia Westminster, considerando o ambiente de reforma sustentado pela NPM, com importantes alterações no contexto do setor público que permitiu a transferência das práticas de governança corporativa do setor privado para o setor público. Com base em Miller, Kurunmäki e O'Leary (2008) pode-se afirmar que isso ocorreu por meio de uma explícita adoção de política pública para a regulação de híbridos envolvendo o setor público e o setor privado, possibilitando o compartilhamento do risco sistêmico.

O modelo de *accountability* pública proposto por Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) é híbrido, pois considera as práticas de *accountability* dos setores público e privado, uma vez que o modelo comporta as práticas de governança corporativa transferidas do setor privado para o setor público. Para Poulsen (2009), isso resulta na coexistência de dois regimes

accountability: *accountability* pública e governança corporativa. A Figura 3 apresenta o modelo proposto pelos autores.

Figura 3 - Modelo de *accountability* pública para PPP/PFI



Fonte: Adaptado de SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012

Sendo assim, a Figura 3 apresenta nas caixas 1 e 2 a junção dos modelos de *accountability* presentes no setor privado e no setor público, respectivamente. Isso significa que as informações necessárias devem ser prestadas aos cidadãos, sem prejuízo do cumprimento das normas de governança corporativa do setor privado para com os acionistas. A caixa 2 trata das influências (finanças, justiça e *performance*) e das demandas do processo de *accountability* (com três fluxos separados: vertical para cima, vertical para baixo e horizontal). Já as caixas de 3 a 6 consideram os quatro elementos de *accountability* tratados por Smith, Mathur e Skelcher (2006): estruturas internas de governança (mecanismos de controle interno), *accountability* externa, conduta dos membros (comportamento ético, atuação voltada para o interesse público, diversidade de representação) e acesso público (transparência e abertura). Por fim, a caixa 7 aponta a influência dos órgãos reguladores internacionais que podem afetar as parcerias, a caixa 8 trata das fases mencionadas por Shaoul e outros (2008, 2012), tratadas anteriormente, e a caixa 9 da necessidade de uma avaliação crítica da política no Reino Unido por órgãos externos independentes.

A partir do modelo elaborado para a realidade do Reino Unido, observa-se que persiste o entendimento sobre a complexidade das práticas de *accountability* para o modelo de PPP/PFI, principalmente se considerarmos os interesses envolvidos na forma híbrida de governança. No entanto, é possível verificar que os autores priorizam no modelo apresentado a necessidade de que o foco da *accountability* em PPP/PFI não se concentre apenas na *performance*, mas também envolva as questões relacionadas às finanças públicas e à justiça, devendo preservar o controle democrático sobre os políticos. Evidentemente que outros modelos de *accountability* relacionados às PPP/PFI são tratados na literatura, tais como em Demirag e Khadaroo (2011). O próximo tópico tratará no fechamento deste capítulo, sobre o significado da *accountability* num ambiente de mudança de paradigma na gestão pública, centrada na melhoria do desempenho.

2.3.4 Mudanças de paradigma em termos de *accountability*

De acordo com Parker e Gould (1999), a adoção da NPM refletiu de forma radical na mentalidade do setor público, diante da orientação para a busca do desempenho, em que os processos de *accountability* deixaram de focar a equidade e o acesso, priorizando a *accountability* voltada aos resultados, com prevalência para as questões de ordem financeira.

Para a OCDE *apud* Kickert (1997, p. 733), o novo paradigma surgido por meio da NPM apresenta como características oito tendências:

- a) Delegação de poderes, proporcionando flexibilidade;
- b) Garantia do desempenho, do controle e da *accountability*;
- c) Promoção da concorrência e da escolha;
- d) Prestação de serviços públicos de forma ágil;
- e) Melhoria da gestão dos recursos humanos;
- f) Otimização da tecnologia da informação;
- g) Melhoria da qualidade da regulação; e
- h) Reforço das funções de direção para o centro.

O mencionado autor cita, ainda, Hood (1991), que mesmo considerando as diferenças da NPM nos países ocidentais, levantou características comuns relacionadas à nova gestão

pública: gestão profissional; padrões e medidas de *performance*; controles de saída (*output*); desagregação das unidades; competição; gestão no estilo do setor privado; e disciplina e parcimônia.

Dubnick (2003, p. 1) menciona que a retórica da administração pública contemporânea é a de que a *accountability* é a solução para diversos problemas do setor público. Assim, tratando da *accountability* centrada na reforma, relaciona as principais “promessas da *accountability*”:

- a) maior transparência e abertura em um mundo ameaçado pelas poderosas forças da hierarquia e da burocratização (a promessa de democracia) (O'Donnell, 1998; Schedler, Diamond e Plattner 1999);
- b) acesso às arenas imparciais onde os abusos de autoridade podem ser contestados e julgados (a promessa de justiça) (Borneman 1997; Miller 1998; Ambos 2000);
- c) pressões e fiscalização que irá promover um comportamento adequado por parte dos funcionários públicos (a promessa de um comportamento ético) (Gray e Jenkins 1993; Anechiarico e Jacobs 1994; Morgan Reynolds e 1997; Dubnick 2003), e
- d) melhoria da qualidade dos serviços públicos (a promessa de desempenho).

Ainda de acordo Dubnick (2003), existe um paradoxo de *accountability* quando relacionada à *accountability* de resultado (2003), pois a *accountability* na perspectiva da *performance* centra-se em si mesma e não na identificação dos impactos das políticas adotadas. Menciona, ainda, que no estudo não foi identificado na literatura nada que logicamente vincule *accountability* à *performance*.

Para Poulsen (2009) a literatura tem reconhecido que as propostas de reforma da NPM resultaram na alteração na natureza da *accountability*. Segundo Bovens (2006), o foco tem sido a *accountability* de resultado diante da não priorização das práticas de *accountability* para verificar a aderência dos procedimentos relacionados à *accountability* para finanças e justiça. Nesse sentido, Bovens *apud* Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) afirmou que independente da natureza, deve prevalecer a *accountability* pública voltada ao controle democrático, de forma que possibilite aos cidadãos o julgamento do desempenho dos governos e a sanção dos maus representantes políticos.

Para Dubnick e Frederickson (2010), há poucas evidências de que as práticas de *accountability* baseadas em resultados recaiam em melhores resultados democráticos ou em

maior justiça ou equidade. Nesse sentido, Dubnick e Frederickson (2010, p. 146), criticam: “A promessa de prestação de contas por meio da medição de resultados é a moda do dia.”¹⁴

Demirag e Khadaroo (2011) mencionaram que tratar de *accountability* na perspectiva da *performance* não é tarefa simples, tendo em vista o fato da *performance* ser complexa, multifacetada e de difícil mensuração. No entanto, reconheceram que mesmo diante da complexidade envolvida, a *accountability* na NPM aumenta a capacidade do governo de entregar bens e serviços públicos de forma mais eficaz e eficiente.

A celebração de PPP/PFI está condicionada à comprovação de melhor VFM, conceito diretamente relacionado com a *performance* (economia, eficiência e efetividade do projeto apresentado). Nesse sentido, Broadbent e Laughlin (2003, 2005) mencionaram que o conceito de VFM tem sido utilizado largamente para legitimar a expansão de contratos PFI no Reino Unido. Entendimento que pode ser ampliado para diversos países, como o Brasil. Um problema relacionado ao VFM refere-se ao fato de resultar numa medida estimada de fluxos de caixa futuros, descontadas as taxas e a transferência de risco, portanto tendo foco de natureza econômica, suscetível às incertezas do mercado, principalmente por envolver contratos de longo prazo.

Com base no conceito VFM, a celebração de um contrato PPP/PFI prioriza a especificação dos resultados desejados (*outcomes*) e não dos *inputs*. Diante disso, o foco de uma auditoria de *performance* de VFM, por exemplo, um instrumento de *accountability*, seria avaliar os resultados atingidos em comparação com as metas previstas no contrato. Diante disso, pode-se presumir que possa haver prejuízos na ausência da *accountability* democrática e constitucional, principalmente diante de uma celebração de contrato incompleto (HART, 2003), que apresente metas de fácil atingimento, permitindo ação oportunística por parte do parceiro privado e a concentração no atingimento das metas em si.

Para Demirag e Khadaroo (2011), o monitoramento da *performance* seria realizado objetivando identificar se os serviços prestados pelo parceiro estão de acordo com os padrões requeridos no contrato de parceria. Nesse sentido, a prestação de serviços em níveis abaixo do previsto seria punida e, acima, recompensada. Diante disso, os autores mencionaram que a

¹⁴ The promise of accountability through performance measurement is the fashion of the day.

qualidade do serviço prestado e a avaliação do nível de satisfação dos usuários são relevantes na determinação VFM.

No estudo de caso sobre PPP em Flanders, na Bélgica, Willems e Van Dooren (2011) buscaram identificar os efeitos da mudança de paradigma da *accountability* diante da relação público-privada. Constataram a existência de um paradoxo de *accountability*, pois de um lado houve a perda da *accountability* de natureza democrática (controle dos representantes políticos pelos cidadãos) e constitucional (prevenção da corrupção e abuso de poder), porém houve aumento dos mecanismos de *accountability* com a introdução das PPP.

Willems e Van Dooren (2011) mencionaram, ainda, sobre as críticas direcionadas às PPP em relação à redução da transparência por força de questões voltadas à confidencialidade de natureza comercial por parte do parceiro privado, o que resulta numa tensão entre a demanda pública por abertura e a confidencialidade requerida pelo setor privado.

Ainda de acordo com Willems e Van Dooren (2011), com base em entrevistas, há justificativas para considerar a melhoria da *accountability* de PPP. Com base nos entrevistados, mencionam quatro razões: a) a PPP centra-se nas saídas e na *performance* orientada; b) os riscos são distribuídos entre os parceiros público e privado; c) as PPP são empreendidas pelas autoridades locais para alcançar valor de natureza social, operacional ou financeira, conforme o Decreto PPP; e d) os governos esperam ganhos de eficiência e de *know-how* por envolver o setor privado.

Porém, os autores apontam (2011, p. 522):

Aparentemente, *accountability* é definida em termos de análise de risco, análise de custo-benefício e concorrência de mercado, enquanto os aspectos democráticos e constitucionais são negligenciados e esquecidos. O que parece contar é como realizar PPPs, não como democraticamente ou razoavelmente elas funcionam.¹⁵

Nesse sentido, entendem que o foco da *accountability* voltada para a *performance* não significa que os resultados tenham sido alcançados na prática. Diante disso, tratam da publicação do relatório da *Belgian Court of Audit*, que levanta críticas sobre os projetos de PPP em andamento em Flanders, 2009. As críticas podem ser condensadas mediante a

¹⁵ Apparently *accountability* is defined in terms of risk analysis, cost–benefit analysis and market competition, while democratic and constitutional aspects are neglected and forgotten. What seems to count is how PPPs perform, not how democratically or fairly they function.

seguinte afirmação: “A falta generalizada de padronização abrangente resultou em elevados custos de transação, aumento da complexidade e à transparência limitada.”¹⁶ (WILLEMS; VAN DOOREN, 2011, p. 522).

Diante do exposto neste tópico, pode-se identificar que a literatura apresenta uma série de críticas direcionadas à NPM no que se refere à melhoria da *accountability*. As discussões centram-se no fato de que a *accountability* de resultado no ambiente de PPP não garante a *accountability* pública requerida, principalmente de natureza democrática e constitucional. Portanto, não restando dúvidas sobre a mudança de paradigma ocorrida nas três últimas décadas, que tem influenciado no significado do termo *accountability*.

O próximo capítulo abordará sobre os modelos de gestão pública adotados no Brasil, bem como tratará dos aspectos conceituais, jurídicos e normativos das PPPs no Brasil com recorte para o setor de saúde pública.

¹⁶ The general lack of far-reaching standardization has led to high transaction costs, increased complexity and limited transparency.

3 MODELOS DE GESTÃO E PPP NO BRASIL

As PPPs representam o esforço do setor público, alinhado com o setor privado, em atender às demandas da sociedade de forma a atingir a eficiência desejada. É o resultado da adoção do modelo da nova gestão pública (NPM) com vistas à condução das políticas públicas com foco na eficiência e na melhoria do desempenho do setor público (fator microeconômico). Também representa a recuperação da capacidade de investimento estatal, diante da crise fiscal instalada no setor público (fator macroeconômico).

No Brasil, vigoram características de diversos modelos de gestão clássica, como o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, em que o patrimonialismo resulta da utilização do público pelo privado, tendo como práticas o clientelismo, o favoritismo, a corrupção (SACRAMENTO, 2011; SOUZA, 2007). Já o modelo gerencial, caracteriza-se pela adoção de mecanismos de mercado com base na NPM em respostas às práticas burocráticas weberianas.

A despeito do patrimonialismo, Pinho (1998), ao tratar da instituição no Brasil da reforma do aparelho do Estado com o advento da Nova Gestão Pública, faz uma reflexão sobre as várias reformas ocorridas no Brasil e a forte interferência do patrimonialismo em cada uma delas, questionando se a Nova Gestão Pública resultaria no enfraquecimento do patrimonialismo. O que não se deu na prática, conforme apontado em estudos, como o de Sacramento (2011), que constatou a presença da corrupção na esfera pública brasileira.

Assim, deve-se levar em conta que a adoção de novos modelos de gestão no Brasil não pode desconsiderar as características do patrimonialismo herdado de épocas passadas em nosso país, resultando numa espécie de DNA transportado por meio das reformas adotadas, o que aponta cada vez mais para a necessidade da adoção de práticas de *accountability* em defesa de um Estado a serviço da sociedade. Portanto, não permitindo que a execução de orçamentos públicos se dê com base em interesses particulares, principalmente em se tratando de PPPs, em que o controle social sobre o orçamento público é limitado diante da possibilidade do Estado contrair obrigações futuras sem a necessidade de reconhecer de imediato o passivo no seu balanço, conforme apontado por Willems e Van Doorrer (2011)

Souza (2009) apresenta os principais motivos e movimentos relacionados à adoção da NPM em países dos continentes europeu, americano e Oceania. Pela leitura, depreende-se que a NPM representa um conjunto de políticas voltadas para a redução do Estado mediante práticas de privatização com o enxugamento da máquina pública diante da ensejada ineficiência e da baixa qualidade dos serviços públicos prestados. Esse movimento foi adotado por meio de várias taxonomias, porém concebe numa resposta ao modelo idealizado de gestão weberiano, que tinha como características (a) o formalismo, (b) a divisão do trabalho; (c) a hierarquização dos recursos humanos, (d) a adoção de regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo, (e) a meritocracia e (f) a separação entre propriedade e administração, principalmente.

De acordo com Bhatta (2003), a NPM resultou na tentativa de adotar para o setor público as práticas de gestão do setor privado. Assim, incorporando três componentes: a mercantilização – introdução da concorrência do setor privado para a produção do setor público; a desagregação – dissociação das funções executivas da política; e a incentivação (*incentivisation*) – adoção de incentivos de acordo com o desempenho.

Bresser Pereira (1996) entende que a “Nova Gestão Pública” (*New Public Management, NPM*) tem como base a gestão da coisa pública com enfoque na eficiência e no desempenho, o que resultou no Brasil na instituição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE de 1995 a cargo do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), em substituição ao modelo burocrático weberiano. Para o autor (2008), essa representa a segunda grande reforma ocorrida no país, sendo que a primeira, a burocrática, foi deflagrada em 1937. Ainda segundo Bresser Pereira (2008, p. 400), o caráter gerencial do novo modelo instituído pela NPM busca tornar os servidores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Autônomos em relação às normas rígidas e de supervisão direta, e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e a sociedade.

Outro ponto importante, é que representa um esforço com vistas à descentralização da gestão mediante a delegação de poder para níveis inferiores, com vistas a fortalecer o núcleo estratégico do Estado. Sendo que a descentralização não é total, tendo em vista que a formulação de políticas públicas fica sob a responsabilidade do núcleo estratégico do Estado (núcleo duro, como as atividades de planejamento), ao passo que a sua execução passa a ser descentralizada. Outra forma é pensar a gestão pública em termos de governança e não de governo, pois enquanto o entendimento do governo limita-se ao processo de tomada de

decisões dentro da burocracia estatal (políticos e servidores públicos de alto escalão), o termo governança é mais amplo, pois inclui além do alto escalão da burocracia estatal no processo de tomada de decisão, as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais.

Para Ramos (1997), a característica fundamental do PDRAE foi a segmentação do Estado em setores, de forma a identificar cada uma das estratégias a serem adotadas para cada segmento em consonância com a Teoria das Configurações (MINTZBERG, 1995). Segundo o PDRAE, os setores do Estado foram definidos conforme apresentado no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Setores e atribuições do Estado

Setor do Estado	Atribuições	Busca	Exemplo
Núcleo estratégico	Define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento, ou seja, é o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.	Eficácia	Planejamento: formulação de políticas.
Atividades exclusivas	É o setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, e onde se exerce o poder extroverso do Estado.	Eficiência	Agências reguladoras.
Serviços não exclusivos	É o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; as instituições aqui não possuem poder de Estado, mas este está presente, pois a prestação desses serviços envolve direitos humanos fundamentais.	Eficiência	Publicização (Organizações Sociais, PPP etc.)
Produção para o mercado	É a área de atuação das empresas, caracterizadas pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.	Eficiência	Empresas estatais

Fonte: Adaptado de RAMOS, 1997

Sendo assim, o foco do setor estratégico do Estado seria a busca pela eficácia, com a definição das metas prioritárias a serem atingidas. Já aos demais setores, caberia a busca pela eficiência mediante a adoção de instrumentos apropriados como contratos de gestão, termos de parceria etc., mediante a fixação das metas programadas para a consecução das políticas públicas. É evidente que o setor estratégico é altamente burocrático, no entanto, a adoção das novas tecnologias com base na NPM traria melhoria para o setor.

Nesse sentido, a lógica da reforma seria transferir para outros setores a execução das políticas públicas definidas no núcleo duro do Estado. É justamente no setor das atividades não exclusivas que encontramos a justificativa para a celebração de Contrato de Concessão Administrativa resultando na celebração de PPP.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 113), o principal objetivo da NPM era adaptar e transferir para o setor público os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado, tendo como prerrogativa reduzir o tamanho do Estado, a busca do aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos com vistas à melhoria da *accountability*, com responsabilização dos gestores e envolvidos e maior transparência dos atos praticados.

Para North (1990), no entanto, a eficiência requerida do setor público não é possível, pois as decisões políticas estão propensas à ineficiência, em que os elevados custos de transação são oriundos das decisões tomadas. Williamson (1999), porém, rebate North por entender que a burocracia pública tem especificidades e não pode ser comparada com o setor privado. Quanto ao aumento dos custos de transação, entende que a intervenção política, para algumas transações, é a melhor resposta possível.

Para Rocha AC (2011), existe uma relação entre *accountability* e os modelos de gestão adotados. Em seu estudo, o autor apresentou os três modelos teóricos da Administração Pública (Administração Pública Tradicional - APT, Nova Gestão Pública - NGP e Novo Serviço Público - NSP). Sendo assim, a *accountability* assume características específicas de acordo com o modelo de gestão adotado, conforme Quadro 7.

Quadro 7 - Modelos teóricos de Administração Pública e *déficits* de *accountability*

Modelo	Concepção	Abordagem	Responsabilidade dos Administradores	Caracterização do Processo de <i>Accountability</i>	<i>Déficit</i> de <i>Accountability</i>
(APT)	Hierárquica	Conformidade	Pela implementação das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de processos	Institucional (sobre os resultados)
(NGP)	Regras de Mercado	Resultados	Pelos resultados das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de resultados	Social (sobre a decisão discricionária) e Institucional (sobre a conformidade)
(NSP)	Valores Democráticos	Multifacetada	Por cumprir a lei; manter uma postura ética; defender o interesse público e os princípios democráticos; e atender ao interesse dos cidadãos	<i>Accountability</i> democrática	Social (sobre a decisão discricionária)

Fonte: Adaptado de ROCHA AC, 2011

Pelo quadro apresentado, o autor identificou que independente da opção feita, existe *déficit* de *accountability* para cada modelo teórico de gestão pública. Assim, a opção por um modelo de gestão voltado para a eficiência tem como concepção a adoção de regras de mercado na busca dos resultados, porém apresenta como limitante questões relacionadas ao *déficit* de *accountability* social e institucional. Já a opção por um modelo de gestão com base na concepção weberiana, com base na hierarquia, apresenta como vantagem a *accountability* de conformidade, tendo como desvantagem a presença de *déficit* de *accountability* de resultado.

Sendo assim, a Administração Pública Tradicional apresenta como principal característica a *accountability* de processos, enquanto que na Nova Gestão Pública o que se sobressai é a *accountability* de resultados. Já o Novo Serviço Público, entende que a *accountability* é multifacetada, diante da complexidade das sociedades contemporâneas, o que aponta para o desenvolvimento de funções complexas pelos gestores públicos. Diante disso, reconhece que o controle de eficiência e de resultados é relevante, mas não é suficiente para alcançar todas as expectativas que a sociedade tem em relação a atuação dos gestores públicos (ROCHA AC, 2011). Com isso, defende uma *accountability* democrática.

Segundo Denhardt e Denhardt *apud* Rocha AC (2011), o modelo NSP entende que os resultados são importantes, mas não são suficientes para garantir a satisfação da *accountability* por normas e valores democráticos. Reconhecem que o foco nos resultados pode produzir significativas melhorias em benefício das pessoas, no entanto, não comungam com o fato de que o desempenho e a orientação para os resultados deva ser tema norteador da ação governamental. Assim, reconhecem a *accountability* como sendo complexa e sugerem uma nova abordagem por meio da redefinição do papel do servidor público como líder, anfitrião e emissário do interesse.

Esse novo modelo, no entanto, sofre severas críticas. De um lado reconhece a importância do “dever” do servidor público, o que é salutar, porém deixa a desejar pelo fato de não mencionar “como” e “para quem” o servidor público será *accountable* em relação ao que lhe foi confiado e como se dará esse processo (ROCHA AC, 2011).

Assim, considerando as inserções iniciais sobre modelos de gestão, tendo como plataforma a NPM para a adoção das PPPs sob a égide da eficiência, principalmente, percebe-se a complexidade do tema no que se refere às práticas de *accountability* de cada modelo de

gestão. Assim, diante da exposição realizada, será tratado a seguir sobre o direito e o marco legal das PPPs no Brasil.

3.1 DIREITO E MARCO LEGAL DAS PPPs NO BRASIL

Antes de mencionar sobre o marco legal das PPPs no Brasil, aborda-se sobre o ambiente jurídico em que os projetos PPPs têm sido implantados. Segundo a tradição do direito, prevalecem dois importantes sistemas jurídicos no mundo: o *civil law*, que tem como base o direito romano-germânico, de origem francesa, alemã e escandinava; e o *common law*, com base no direito consuetudinário, de origem anglo-saxônica. Na tradição *civil law*, prevalece o julgamento das causas com base nos códigos escritos, aprovados pela estrutura do Estado, tendo como principal atribuição do Congresso a elaboração e aprovação das leis. Já em países de tradição *common law*, prevalece os costumes da nação existentes na jurisprudência.

Como as PPPs são originárias dos projetos PFI do Reino Unido, de tradição *common law* e estão sendo adotadas por diversos países do mundo tendo como base principal a melhoria da eficiência do gasto público, observar o modelo de contratação realizada torna-se relevante. Zylbersztajn e Sztajn *apud* Gorga (2005) menciona em seu estudo entendimentos de vários pesquisadores, em que uns defendem a tradição *common law*, como sendo a mais eficiente para o desempenho econômico (como LA PORTA *et al.*, 1997; POSNER, 1993) ao passo que outros defendem a tradição *civil law* (como TULLOCK, 1997; MATTEI, 1999).

Essa situação comprova que não existe entendimento pacífico com relação ao papel dos sistemas jurídicos no desempenho do sistema econômico, mas que o ambiente jurídico é relevante para os projetos PPPs, que podem ter dificuldades para implantação, como o ocorrido em Portugal (MEDICI, 2011; PORTUGAL, 2009), por exemplo.

De acordo com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE ou ECE), em seu Manual de Promoção da Boa Governança para as PPPs (UNECE, 2008, p. 29), a existência de processos judiciais em várias jurisdições é muito complexa e não fornece a segurança necessária e nem os incentivos para os investidores em PPP. Nesse sentido, os investidores em PPP precisam de previsibilidade e segurança jurídica, o que deve resultar num arcabouço legal composto por poucas regras, mais simples e melhores (*Fewer, Better and Simpler*). Isso demonstra que recorrer aos tribunais não é interessante para os parceiros, o

que se coaduna com o entendimento da ECT, de que as regras contratuais devam ser elaboradas de forma a atingirem a eficiência da parceria.

No Brasil, país de tradição *civil law*, o debate sobre a instituição de um programa de parcerias iniciou-se em 2002, sendo definitivamente instituído em 30 dezembro de 2004 com o advento da Lei nº. 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Pela mencionada lei, a PPP consiste num contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Sendo que a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Observa-se que esse conceito é estritamente legal, específico, e difere-se dos conceitos de PPP já mencionados anteriormente, principalmente no Reino Unido, que são de natureza ampla. Com base em Portugal e Prado (2007) e Enei (2007), Correia (2008, p.12) afirma que “[...] esta flexibilidade do termo em inglês corresponde uma maleabilidade dos instrumentos contratuais dos sistemas de *common law* – em que a variabilidade de tipos contratuais segue mais a prática comercial do que tipologias legais”.

Para a celebração de contrato de concessão no Brasil, torna-se necessário que o seu valor seja maior ou igual a R\$ 20 milhões, o prazo seja de no mínimo cinco anos, não podendo ultrapassar 35 anos e que o objeto do contrato seja o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Como diretrizes para a contratação de PPP, a lei menciona no seu artigo 4º as seguintes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Chama atenção a lei fazer previsão quanto à repartição objetiva dos riscos entre as partes, tais como caso fortuito, força maior, uma inovação jurídica, na opinião de Brito e Silveira (2005), já que pela Lei nº 8.666/93, o poder público arcava integralmente com o ônus, cabendo apenas os riscos relacionados à álea econômica, assim permitindo a alocação de riscos via contrato.

Caso a SPE descumpra com suas obrigações perante os agentes financiadores ou se constatado que os níveis de retorno comprometerão o cumprimento das obrigações futuras, os agentes financiadores poderão intervir no controle da SPE. De acordo com Brito e Silveira (2005), essa possibilidade é conhecida como *step-in-rights* e não altera o poder de intervenção da administração pública.

Para a garantia do fiel cumprimento das obrigações assumidas pela administração pública, a lei lança diversas possibilidades de garantias de forma a mitigar os riscos do parceiro privado, tais como: vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei, contratação de seguro-garantia, garantia prestada por organismos internacionais, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, dentre outros mecanismos admitidos em lei. Além disso, fixa que os valores a serem repassados à contratante serão pagos de acordo com o atingimento das metas preestabelecidas no contrato de concessão, um incentivo na busca do melhor desempenho, desde que as metas tenham sido fixadas de forma adequada.

Com relação à SPE, a lei menciona que consiste numa empresa criada com o propósito específico de assinar o termo de parceria ou contrato de concessão. Portanto, sendo incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Menciona, ainda, que a transferência de controle da SPE deverá ocorrer mediante autorização expressa da administração pública, conforme previsto no edital e no contrato. Quanto à sua forma, poderá ser companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado, devendo obedecer aos padrões de governança corporativa (com a prerrogativa de transferência de práticas de *accountability* do setor privado para o setor público), adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

A lei permite, ainda, que a administração pública participe da SPE, desde que não seja titular da maioria do capital votante. Porém, essa ressalva não prevalece nos casos em que instituição financeira controlada pelo Poder Público assume o controle por força de inadimplemento de contratos de financiamento.

A respeito da forma jurídica de constituição da SPE, Vazquez (2009) concluiu que o modelo mais adequado para a instituição de uma SPE, visando a exploração de uma PPP, seria a sociedade anônima aberta tendo em vista a possibilidade de realizar oferta pública de valores mobiliários para financiamento da atividade.

Ainda em relação com a SPE, no que se refere à governança corporativa, Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) mencionaram que a administração pública normalmente assina o acordo de PFI (PPP no Brasil) com uma única entidade (SPE), porém essa entidade na verdade representa um consórcio de empresas, que subcontrata os diferentes elementos do projeto para suas empresas-irmãs. No decorrer do tempo, os benefícios da integração podem não ser atingidos e a composição do consórcio sofre mudança ao longo do tempo, em diversas fases do contrato. Diante disso, essa complexidade levanta questões de como devem ser divulgadas as informações com vistas à responsabilização e à transparência nas diferentes etapas do projeto PFI: aquisição, construção, operação e encerramento.

A respeito do processo de licitação para contratação de SPE, a modalidade adotada será a concorrência, condicionada:

- a) à autorização da autoridade competente, mediante estudo técnico, à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP;
- b) à declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela administração pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- c) à estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela administração pública;

- d) ao seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
- e) à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico; e
- f) à licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Para o julgamento da proposta, serão considerados os seguintes critérios: menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública e melhor proposta em razão da combinação do critério: menor valor com a melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

Um ponto relevante relacionado às PPPs refere-se à recente alteração da Lei Federal nº 11.079 (BRASIL, 2004) pela Medida Provisória nº 575, de 2012, no qual a redação do artigo 28 foi alterada, ampliando o percentual do limite de despesas com parcerias de três por cento para cinco por cento da Receita Corrente Líquida (RCL), o que aumentou as possibilidades de celebração de PPPs pelos entes federados.

Assim, pode-se constatar uma ampliação pelo governo central dos limites de gastos com parcerias, recaindo na prática para os estados, alinhando-se ao limite previsto na Lei Complementar nº 101/00. Isso resulta, no primeiro momento, na ampliação dos gastos com PPP em dois por cento da RCL para cada nível de governo, porém representa limitação do comprometimento dos fluxos futuros de caixa diante do endividamento futuro gerado pelos contratos de PPP, uma vez que os recursos públicos necessários ao financiamento das contraprestações mensais pagas ao parceiro privado serão oriundos dos cofres públicos. Evidentemente que mesmo diante dessa limitação, a celebração de PPP de infraestrutura com financiamento privado compromete os valores a serem arrecadados no futuro pelo Estado. Assim, a opção por projetos PPP deve ser justificada pela busca concreta da eficiência do gasto público.

No que diz respeito aos estados da Federação, menciona-se que as leis estaduais seguem os parâmetros estabelecidos pela lei federal, estabelecendo os critérios para a celebração do contrato de PPP, tratando de conceitos, princípios, objeto, formalização do contrato de PPP, remuneração e obrigações do contratado. Além disso, fazem previsão acerca das garantias e

seus limites, bem como sobre mecanismos de governança de caráter permanente, como os Conselhos Gestores dos Programas de PPP.

Em relação à presente legislação, menciona-se acerca do vácuo legal a respeito dos fatos contábeis oriundos da celebração de PPPs. Sendo assim, a contabilização da despesa pública relacionada às PPP é uma questão que merece considerações, principalmente por não ter sido tratada pelas leis em comento. Diante disso, indaga-se: como devem ser contabilizadas as despesas com os contratos de concessão administrativa oriundos de PPP – em correntes ou de capital?

Segundo Brito e Silveira (2005), existem diretrizes orientadoras no sentido de que o critério determinante é o ativo, portanto estando diretamente relacionado ao grau de transferência de risco. Nesse sentido, mencionam a decisão de 2004 da União Europeia - *Statistical Office of the European Communities* (Eurostat) a respeito do tratamento contábil dado às PPPs. Para o mencionado órgão, o ativo relacionado ao objeto do contrato não deve ser contabilizado no balanço patrimonial público se as duas condições seguintes forem atendidas: a) o parceiro privado assume o risco de construção do empreendimento; e b) o parceiro privado assume pelo menos um dos seguintes riscos: disponibilidade ou demanda. Assim, se o risco é do setor privado, deve-se contabilizar como despesa corrente, mas se o risco é do setor público, deve ser contabilizado como despesa de capital, portanto no balanço público, gerando endividamento.

A Portaria nº 614 da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2006), de 21 de agosto de 2006, estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP tratados na Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) com alcance para as demais esferas de governo, trata que se o parceiro público assumir parcela relevante dos riscos (demanda, construção e disponibilidade), definida como o excedente a 40% do valor total do projeto, deverá registrar o ativo da SPE como ativo público, apresentando como contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos que o parceiro público estiver a assumir. A mencionada Portaria apresenta, ainda, Nota Explicativa contendo as práticas contábeis internacionais relacionadas às PPPs, bem como exemplos práticos de como proceder nas diversas possibilidades de parceria.

O fato de não contabilizar o ativo relacionado à PPP no balanço público resulta em redução de endividamento público, mas não significa a ausência de assunção de compromissos de dívidas futuras por força do contrato de concessão. Nesse sentido, o mais recomendado, diante da adoção das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standard - IPSAS*) pelo Brasil, é considerar, na falta de entendimento ou em conflitos de entendimento, a primazia da essência sobre a forma para a contabilização de fato contábil relacionado à PPP.

O próximo tópico tratará das PPPs no setor de saúde e no SUS, buscando apresentar estudos e práticas que veem sendo adotadas no Brasil e no Mundo.

3.2 AS PPPs NO SETOR SAÚDE

Adoção de PPP em contexto internacional tem sido recorrente por diversos setores da economia (transportes, segurança pública, educação, saúde) como uma forma de ampliação da ação estatal diante da crise de financiamento público, bem como na busca de melhoria da eficiência do gasto público com a adoção de práticas de gestão advindas do setor privado. Nesse sentido, o setor saúde apresenta suas demandas e especificidades, principalmente no Brasil, em que o Sistema Único de Saúde foi instituído por força constitucional, tendo como premissas a universalidade, a integralidade e a gratuidade da assistência à saúde para toda a população.

Diversos estudos internacionais têm mencionado sobre a crise que recaiu sobre o setor saúde. Como exemplo, cita-se a afirmação de Contandriopoulos (1996):

A crise que afeta atualmente os sistemas de saúde das diferentes províncias do Canadá e em particular do Quebec, é simultaneamente **uma crise do financiamento, uma crise da regulação, uma crise das técnicas e uma crise dos valores**. A sinergia entre estas crises é tal que uma reforma profunda se impõe cada vez mais claramente. Antes de descrever a extensão é necessário precisar a importância e natureza da crise. (Grifo nosso)

Pelo exposto, pode-se mencionar que o caráter financeiro da crise advém da crescente pressão social pelos serviços e ações de saúde e do poder cada vez mais reduzido de arrecadação estatal, ao passo que o caráter da regulação resulta da organização inadequada dos sistemas de saúde, que findam não garantindo o acesso para toda a sociedade demandante. Já o caráter técnico, advém, por um lado, da imprecisão dos diagnósticos e, por outro, do avanço

tecnológico de medicamentos e de equipamentos e materiais médicos que consomem elevado volume de recursos. Por fim, a crise de valores surge pela existência de práticas amorais advindas por parte de profissionais e usuários dos sistemas de saúde. Nesse cenário, pensar numa forma adequada de organização para a prestação de serviços de saúde torna-se relevante. É nesse ambiente que as PPPs do setor saúde são instituídas, respeitadas as particularidades de cada país.

De acordo com Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005), as PPPs são utilizadas comumente para o fornecimento de infraestrutura rodoviária, como em Portugal. Também têm sido utilizadas para a infraestrutura de transporte, como aeroportos e ferrovias, como na Holanda (ligações ferroviárias de alta velocidade), na Grécia (o novo aeroporto de Atenas) e na Suécia (linha que liga Estocolmo ao *Arlanda Airport*), bem como em infraestruturas ambientais, tais como sistemas de água e tratamento de resíduos sólidos. Porém, é na construção e provisão de edifícios, tais como escolas, hospitais, asilos, prisões, embaixadas e edifícios de escritório em geral que as PPPs têm sido numericamente mais utilizadas.

No setor saúde, as PPPs têm sido adotadas em países como Inglaterra (HM TREASURY, 2006), Portugal (MEDICI, 2011), Espanha (MEDICI, 2011) e Austrália (SCIULLI, 2009), tendo como objeto a construção e gestão de serviços clínicos e não clínicos. O modelo espanhol, por exemplo, contempla a elaboração do projeto, a construção, o financiamento e a prestação de serviços clínicos, inicialmente pelo período de dez anos, podendo ser renovado por mais quinze anos.

Conforme Medici (2011), no entanto, a implantação das PPPs em Portugal gerou impasses de caráter jurídico, que levaram mais de seis anos para serem solucionados. A solução teve a intervenção da Suprema Corte Portuguesa em 2008, o que deu andamento aos processos de contratação de parceiras. Essa situação gera insegurança jurídica o que pode comprometer a parceria, tendo em vista os conflitos existentes. Segundo Williamson (2011), a eficiência do modelo de governança requer parceria, o que pode não existir se os conflitos diante das incertezas persistirem após a celebração dos contratos e não forem tratados de forma devida pelos parceiros, requerendo a atuação indesejada das cortes.

O Relatório nº 84 da *Association of Chartered Certified Accountants*, elaborado por Edwards, Shaoul, Stafford e Arblaster (2004) aponta diversas críticas aos projetos PFI/PPP no Setor Saúde do Reino Unido e Austrália. Os autores destacam como principais pontos contrários à implantação das PFI/PPPs, a dificuldade em se dimensionar os gastos destinados aos projetos relacionados, bem como a dificuldade de avaliar os contratos celebrados na perspectiva do *Value for Money*, pois segundo os autores, os projetos ao longo do tempo não garantem vantagens em relação às formas de contratação tradicionais.

No que se refere à implantação dos projetos PFI/PPPs, defendem que recorrer ao setor privado resulta em maiores custos, pois na captação de recursos pelo parceiro privado são incorridos juros em percentual maior do que os captados pelo setor público numa aquisição convencional; a captação de recursos pelo setor privado é inflado por encargos de financiamento, como honorários; e os custos de transação associados à preparação da proposta e negociações de contratos são normalmente elevados.

Em relação às práticas de *accountability*, Edwards e outros (2004) defendem que a *accountability* no contexto da despesa pública relacionada aos serviços públicos essenciais, como saúde, deve resultar na tomada de conhecimento de como os recursos são aplicados por um amplo corpo da sociedade e que esses recursos devem ser aplicados com justiça social. No entanto, existem dificuldades para conhecimento a respeito da aplicação desses recursos, pois a obtenção, análise e interpretação das demonstrações financeiras das partes envolvidas não garantem que os pacientes, contribuintes e demais cidadãos vejam como os recursos estão sendo aplicados. No que se refere à justiça social, entendem que os projetos PFI/PPPs são caros e que por isso a despesa pública tem limites, o que resulta em cortes de gastos ou em aumento da arrecadação, o que resulta em corte do salário social. Enfim, entendem que os projetos PFI/PPPs não passam no teste de prestação de contas.

Segundo Grilo (2008), recorrendo a Butt e Palmer (1985), o conceito de *Value For Money* tem relação com a economia, a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos. Sendo que a economia significa adquirir bens e serviços públicos com qualidade e menor custo; a eficiência, significa obter bens e serviços públicos com o máximo de resultados; e a eficácia, significa garantir que os bens e serviços públicos adquiridos atendem aos objetivos previamente fixados. O autor observa, no entanto, que a eficiência poderá ocorrer sem resultar em eficácia.

Nesse sentido, Butt e Palmer *apud* Grilo (2008), entendem que pode ocorrer um conflito de difícil solução na relação entre eficiência e eficácia, principalmente no que se refere aos serviços essenciais, como saúde. Para isso, mencionam que no setor de emergência de um hospital, por exemplo, a busca pela eficiência comprometerá a eficácia, pois a inatividade de uma equipe de emergência compromete a eficiência, no entanto, é um requisito para a prestação e serviços de saúde de forma eficaz.

Portanto, numa modelagem envolvendo unidades hospitalares de saúde, deve-se analisar a vantagem de se adotar determinado modelo de PPP em função da natureza dos serviços hospitalares de saúde que serão prestados, pois para Butt e Palmer *apud* Grilo (2008, p. 162), “[...] a obtenção de economia e eficiência é de pouca valia se a eficácia não é considerada”. Como exposto, o setor hospitalar apresenta particularidades que devem ser observadas.

Assim, a adoção de novas práticas e de novos modelos de gestão pública só deve ocorrer de acordo com os interesses da sociedade e de forma a garantir justiça social. Diante disso, menciona-se que decisões pela implantação de projetos PPPs no setor saúde brasileiro, principalmente com foco no setor hospitalar, têm despertado o interesse de diversos estados brasileiros.

No Brasil, a instituição de programa de parcerias tem ocorrido tanto na União, como nos Estados e em Municípios brasileiros, resultando na opção de um modelo de governança híbrido. No setor saúde, as PPPs estão sendo consideradas em Municípios, como Belo Horizonte, Manaus e São Paulo; e em Estados, como Rio de Janeiro, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Bahia, Amazonas e Ceará. A modelagem adotada nos projetos desses estados contempla, em sua maior parte, investimentos de implantação e a operacionalização de serviços não assistenciais (a bata cinza), ficando para o Estado, salvo exceção, a operacionalização de serviços assistências (a bata branca), que devem ser prestados por profissionais de saúde concursados, como médicos, enfermeiros, odontólogos, terapeutas, psicólogos, fisioterapeutas, dentre outros.

Essa situação pode se coadunar com o estudo de Ménard (2012), que prevê a crescente instituição de formas mais leves de PPPs, com maior foco nos contratos de gestão e serviços, resultando em esforços no sentido de limitar a arbitrariedade política e a possibilidade de

oportunismos de terceiros, resultando na busca de uma adaptação mais eficiente. Além do mais, a substituição de postos de trabalhos do setor público por profissionais contratados por meio da adoção de PPPs tem sofrido forte resistência dos sindicatos e entidades representantes de classes profissionais do setor saúde (bata branca), conforme estudo de Carrera (2012) e análise realizada no presente estudo.

Diante do exposto, diversos entes públicos têm considerado o modelo de governança híbrido por meio de PPPs para o setor de saúde pública, resultando, *a priori*, na busca da eficiência na prestação de serviços de saúde diante dos escassos recursos do SUS, diante da flexibilidade concedida e maior adaptabilidade do parceiro privado. Sendo assim, torna-se relevante que as práticas de *accountability*, em suas diversas dimensões, sejam amplamente adotadas com vistas à garantia da adequada prestação de contas, da responsabilização dos gestores e da transparência dos projetos de PPP implantados.

Nesse sentido, o capítulo seguinte discorrerá sobre os procedimentos metodológicos adotados na realização do presente estudo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No desenvolvimento da pesquisa, os procedimentos metodológicos versam sobre o tipo de pesquisa, o universo pesquisado, a coleta de dados e a análise dos dados. Considerando o tipo de pesquisa, tratou-se de um estudo de caso em que se pretendeu identificar as diferenças de práticas de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para a UHAD.

A adoção do estudo de caso para Martins (2008) se justifica em situações em que não é possível conhecer uma determinada realidade social mediante levantamento amostral e avaliação quantitativa. Nesse sentido, o estudo de caso requer diversas técnicas para a coleta de dados. Já para Yin (2010), a estratégia estudo de caso é pertinente para o ambiente em que o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos que deseja estudar e em que o foco se concentra em fenômenos contemporâneos.

Em pesquisa envolvendo as diversas famílias de parcerias organizacionais, diversas metodologias têm sido adotadas, conforme se observou em Andon (2012), Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), Brennan e Solomon (2008). Assim, destaca-se o entendimento de Andon (2012), que menciona diversos tipos de pesquisas relacionadas às parcerias e salienta sobre o fato de que a maior parte das pesquisas envolvendo PPP não contempla testes empíricos baseados em modelos econômicos, não se coadunando com a inclinação das revistas de contabilidade norte-americanas. Dessa forma, o seu estudo aponta para o fato da realização de pesquisas de caráter qualitativo/normativo, com predominância para estudos de caso, embora o autor reconheça a necessidade de realização de pesquisa com caráter empírico-positivista por meio de testes econométricos.

A coleta de dados abrangeu dados primários, bibliográficos e secundários. Sendo os dados primários os recolhidos diretamente da fonte (MARTINS, 2008) por meio de entrevistas semiestruturadas com os representantes de instrumentos promotores de *accountability* vinculados a uma Secretaria Estadual de Saúde e com um representante de uma unidade hospitalar em regime de PPP. Os dados secundários foram obtidos mediante análise de documentos disponibilizados em *sites* oficiais que possuíam relação com as unidades e instrumentos de *accountability* envolvidos na pesquisa. A análise das entrevistas e dos documentos foi realizada tendo como base técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) e

Vergara (2005), que têm sido utilizadas com maior frequência em pesquisas qualitativas na área de administração (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011).

Menciona-se que a pesquisa foi autorizada pelo gestor da Secretaria Estadual de Saúde, bem como a participação dos entrevistados se deu de forma livre, no qual foram informados sobre o objeto do estudo, o objetivo da pesquisa, bem como acerca do caráter sigiloso dos dados e informações disponibilizadas.

Para a análise do conteúdo das entrevistas realizadas, transcreveu-se o conteúdo de cada evento e identificou-se impressões e comportamentos que, de alguma forma, evidenciassem a ocorrência das práticas promotoras de *accountability* nas unidades hospitalares. Posteriormente, verificou-se se havia maior incidência de determinados instrumentos promotores de *accountability* para uma unidade em relação à outra. No que diz respeito aos documentos que foram acessados por meio da *internet*, como as atas de reuniões, avaliou-se o seu conteúdo pretendendo-se identificar comportamentos relacionados às práticas promotoras de *accountability*. Nessa perspectiva, a análise de conteúdo considerou como unidades de análise frases e parágrafos, sendo condizente com a análise categorial.

O universo da pesquisa considerou os anos de 2011 e 2012, período de execução de Contrato de Concessão Administrativa de uma unidade hospitalar em regime de PPP, sendo o mesmo período considerado para uma unidade da Administração Direta diante do efeito comparativo, sendo que para a análise de atas do Instrumento Colegiado de Controle Social (ICCS), considerou-se os relatos das reuniões realizadas no período de 2010 a 2012.

Diante do exposto, menciona-se que o presente estudo de caso assumiu caráter comparativo pelo fato da instituição da unidade hospitalar em regime de PPP ter resultado numa nova unidade de saúde, não havendo como estabelecer comparações das práticas de *accountability* adotadas antes e após a instituição do modelo de PPP. Assim, elegeu-se uma unidade hospitalar específica da Administração Direta em virtude de ter sido a unidade escolhida para o levantamento do *Value For Money* no estudo sobre a viabilidade da implantação da PPP, unidade de saúde possuidora de comparável perfil e estrutura assistencial.

Salienta-se que a abordagem comparativa teve como base o estudo de Quinhões (2008), que comparou o desempenho de hospitais públicos de São Paulo sob gestão da Administração

Direta com hospitais públicos sob gestão de Organizações Sociais, tendo como base teórica a ECT. Sendo que no presente estudo, a comparação realizada se refere às práticas promotoras de *accountability* relacionadas à uma Unidade de Saúde sobre Gestão Direta e à uma Unidade de Saúde em Regime de PPP, tendo como arcabouço teórico a *accountability* promovida por modelos de gestão pública, no ambiente de assimetria informacional tratado pela NEI.

Acrescenta-se, ainda, segundo informações extraídas do *site* do Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde Sistema (SCNES), que foi possível estabelecer semelhanças entre as duas unidades hospitalares, principalmente quanto à capacidade hospitalar instalada, a região de saúde e o fluxo da clientela, caracterizado por atendimento de demanda espontânea e referenciada.

Com isso, parte-se para o tópico seguinte, que tratará da metodologia e sua operacionalização com vista ao atendimento dos objetivos.

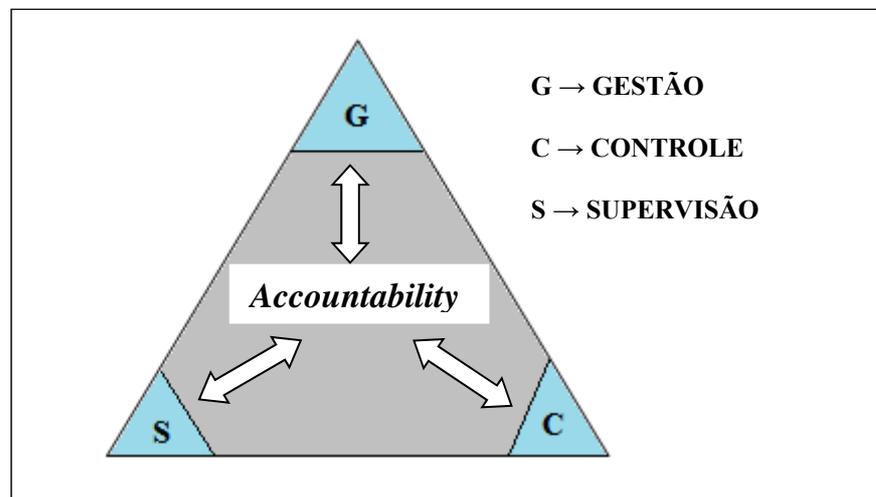
4.1 METODOLOGIA PARA ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS

Na pretensão de atender aos objetivos apresentados nesta pesquisa, a metodologia adotada considerou duas fases: na primeira, procurou-se identificar as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito da Secretaria de Saúde, tendo como referência a atuação dos instrumentos potencialmente promotores de *accountability*, identificados com base nos elementos de governança mencionados por Timmers (2000). Já na segunda, procurou-se identificar práticas de *accountability* promovidas pelas duas unidades de saúde, tendo como referência o estudo de Smith, Mathur e Skelcher (2006). Por fim, partiu-se para o cumprimento do último objetivo específico: analisar se a celebração de parceria com o setor privado impactou na melhoria da *accountability* pública.

4.1.1 Em relação aos instrumentos promotores de *accountability*

A governança no setor público envolve administração (gestão), controle, supervisão e *accountability*, quatro elementos apontados por Timmers (2000), conforme a Figura 4.

Figura 4 - Elementos de governança governamental segundo Hans Timmers



Fonte: Adaptada de TIMMERS, 2000

Pela Figura 4, identifica-se que os três primeiros elementos mencionados situam-se em cada um dos vértices do triângulo, ao passo que o último elemento (*accountability*) ocupa o centro, demonstrando a forte interação dos três primeiros elementos com o último, a *accountability*.

O primeiro elemento (a gestão) está orientado para a realização dos objetivos da organização por meio da estruturação e desenvolvimento de processos. Em seguida, o controle (segundo elemento), consiste num sistema de procedimentos que visa garantir aos gestores que a organização permanecerá no caminho apontado com vista ao alcance dos objetivos definidos no primeiro elemento. Já o terceiro elemento (a supervisão), torna-se necessária para verificar se os objetivos da organização trazem benefícios para os interessados, para a sociedade (no nível macro, são os objetivos políticos definidos pelo parlamento).

Por fim, a *accountability* (último elemento) tem relação com o fato de que a organização deve fornecer todas as informações relacionadas às tarefas a ela atribuídas e aos poderes que lhes foram delegados. Na prática e em nível macro, resulta no fato de que o ministro é o responsável perante o Parlamento (Legislativo) pela gestão, controle e fiscalização, além do resultado das políticas implementadas. Assim, identificando-se a gestão, o controle e a supervisão como elementos promotores de *accountability*.

Com isso, realizou-se levantamento prévio numa Secretaria Estadual de Saúde para identificar instrumentos potencialmente promotores de *accountability*, sendo para isso, consideradas as informações de domínio público disponibilizadas em *sites* vinculados à mencionada Secretaria de Saúde.

Menciona-se que a eleição dos instrumentos potencialmente promotores de *accountability* foi realizada tendo como base o estudo de Timmers (2000), já mencionado anteriormente, e o estudo de Cruz (2010, p. 2), que tratou de “[...] analisar a evolução do funcionamento de uma agência reguladora específica — a ANVISA, no que se refere à utilização de mecanismos de *accountability* e transparência.”. Para isso, a autora identificou como mecanismos de *accountability* e transparência o Contrato de Gestão, o Conselho Consultivo, a Ouvidoria, as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, a Agenda Regulatória, as Câmaras Setoriais e as Câmaras Técnicas.

Diante disso, identificou-se diversos instrumentos potencialmente promotores de *accountability* na Secretaria Estadual de Saúde, sendo considerados para este estudo os seguintes: a) Instrumento de Regulação Sanitária (IRS); b) Instrumento de Canal com o Público (ICP); c) Instrumento de Auditoria Interna (IAI); d) Instrumento de Controle Interno (ICI); e) Instrumento de Gestão da Administração Direta (IGAD); f) Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI); g) Instrumento de Regulação da Demanda (IRD); e g) Instrumento Colegiado de Controle Social (ICCS). Observa-se, no entanto, que para preservar o sigilo, foi adotada nova nomenclatura para cada instrumento.

Sendo assim, será apresentado a seguir cada um dos oito instrumentos promotores de *accountability* considerados no estudo e o motivo de sua eleição.

- a) Instrumento de Regulação Sanitária (IRS): é um instrumento que tem como principal atribuição desenvolver ações sanitárias de caráter educativo (preventivo), normativo (regulamentador), fiscalizador e em última instância, punitivo. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de atuar objetivando a segurança sanitária das ações e serviços de saúde desenvolvidos pelas duas unidades.
- b) Instrumento de Canal com o Público (ICP): é um instrumento que resulta num espaço para a participação direta dos cidadãos na condução da gestão do SUS, podendo contribuir para a melhoria da gestão da saúde, tendo em vista possibilitar que os

cidadãos e usuários do SUS manifestem suas reclamações, sugestões, solicitações, denúncias, elogios. Funciona, ainda, como canal para informar acerca das políticas e ações de saúde adotadas. Tem como principal característica garantir a participação de pessoas externas à Secretaria Estadual de Saúde no processo de gestão do SUS. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de atuar objetivando garantir a aproximação e a participação dos cidadãos no processo de gestão das unidades.

- c) Instrumento de Auditoria Interna (IAI): é um instrumento subordinado administrativamente ao Secretário Estadual de Saúde responsável pela averiguação sistemática e cuidadosa das atividades do SUS. Deve desenvolver um trabalho de análise das ações e serviços de Saúde para indicar se os mesmos estão de acordo com as disposições planejadas e com as normas e legislação vigentes. Utiliza-se da verificação de exame analítico e pericial para conferir a legalidade e a economicidade dos atos relacionados aos direitos e obrigações e os atos de gestão, de forma que possibilite a certificação da exatidão e regularidade das contas apresentadas em relação às informações constantes dos documentos técnicos e contábeis do SUS em âmbito estadual. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de ser um mecanismo de fiscalização e controle dos atos e fatos ocorridos no âmbito do SUS estadual, seja de natureza assistencial seja de natureza econômica, financeira e patrimonial.
- d) Instrumento de Controle Interno (ICI): é um instrumento subordinado administrativamente ao Secretário de Saúde, que tem por finalidade desempenhar as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como, no âmbito de sua atuação, efetuar as atividades relacionadas ao controle interno. Motivo da eleição: pelo fato de ser um mecanismo de fiscalização e controle de natureza econômica, financeira e patrimonial.
- e) Instrumento de Gestão da Administração Direta (IGAD): deve acompanhar e avaliar as unidades sob gestão da Administração Direta. Para isso, conta com equipes de supervisão e apoio institucional e busca apoiar as unidades para implementação de processos de trabalho consonantes com os princípios e diretrizes do SUS. Participa, ainda, da formulação, coordenação, implantação e acompanhamento das políticas de saúde na área da atenção especializada que tenham relação com as unidades sob gestão direta. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de ter suas ações direcionadas especificamente para as unidades da rede própria sob gestão direta.
- f) Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI): tem como missão apoiar a Secretaria Estadual de Saúde na formulação, coordenação, acompanhamento,

implantação e implementação das políticas de saúde na área especializada, para os serviços próprios com a administração indireta, tendo como finalidades gerenciar, controlar e avaliar as unidades de saúde da rede própria do Estado, sob administração indireta. É um departamento responsável pelo controle, acompanhamento e avaliação das unidades de saúde em regime de terceirização e parcerias. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de ter suas ações direcionadas especificamente para as unidades da rede própria sob gestão indireta, como OS e PPP.

- g) Instrumento de Regulação da Demanda (IRD): tem como principal atribuição garantir o acesso dos pacientes aos serviços de saúde de acordo com a necessidade de tratamento, de forma a garantir um atendimento dentro de critérios democráticos. Funciona como instrumento de gestão diante do fato de coibir práticas que privilegiem determinados indivíduos em detrimento de outro na prestação de serviços de saúde, além de otimizar a utilização dos diversos tipos de recursos e equipamentos do SUS por meio de critérios de natureza geográfica e assistencial. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de atuar objetivando garantir justiça no acesso da demanda existente às ações e serviços de saúde, principalmente de natureza hospitalar.
- h) Instrumento Colegiado de Controle Social (ICCS): tem como finalidade atuar na formulação de estratégias propostas e no controle da execução da política Estadual de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros cujas decisões serão homologadas pelo Governo do Estado ou seu proposto legalmente autorizado. Dentre suas competências, pode-se destacar a apreciação de estudos sobre eficiência e efetividade das ações e serviços de saúde mediante a confrontação dos recursos empregados na produção com os resultados obtidos, de modo a atuar na formulação de diretrizes para o funcionamento, avaliação e controle dos SUS-BA e a proposição de mecanismos de fiscalização, avaliação e controle dos serviços de saúde com vistas ao contínuo aperfeiçoamento do SUS-BA e a integração, cada vez maior, de seus elementos constituídos. Sua composição contempla a participação de usuários nas decisões tomadas no âmbito do SUS. A eleição desse instrumento se deu pelo fato de estar previsto legalmente como um dos pilares do controle social do SUS.

Portanto, partiu-se do pressuposto de que cada um desses instrumentos é potencialmente promotor de *accountability*, uma vez que a atuação de cada um poderá requerer dos gestores das unidades, diretamente ou indiretamente, responsabilização, prestação de contas e

transparência dos atos praticados. Assim, considerando-se *accountability* como sendo toda prática que demande e forneça explicações.

Diante disso, menciona-se o entendimento de Ceneviva (2006, p. 2):

A *accountability* não se limita à necessidade da justificação e da legitimação da discricionariedade daqueles que exercem o Poder Público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. Por outro lado, não se pode minorar a inegável importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e no controle do exercício do Poder Público pelos governantes e burocratas.

Segundo o autor, a sanção, a punição dos responsáveis, torna-se necessária em termos de *accountability*, embora reconheça outras formas de atuação que exercem de alguma forma controle sobre os agentes públicos. Esse autor, inclusive, aponta três vertentes teóricas discordantes sobre o entendimento a respeito do alcance da *accountability*, que repousa num intervalo que compreende a *accountability* de forma mais ampla, intermediária e menos ampla.

No que se refere ao conceito de *accountability*, menciona-se os dois conceitos tratados por Bovens (2010), apresentados no segundo capítulo desta pesquisa, em que a *accountability* pode ser compreendida como uma virtude ou como um mecanismo, tendo como propósito apontar que o foco desta pesquisa desdobrou-se na perspectiva da *accountability* como um mecanismo, embora tenha considerado os dois tipos relevantes para o debate sobre governança democrática. Para isso, o Quadro 8 trata de distinguir cada tipo diante do fato de que cada um se direciona a solucionar diferentes tipos de problemas e implicam em diferentes padrões e dimensões analíticas (BOVENS, 2010).

Quadro 8 - Os dois conceitos de *accountability*

<i>Accountability</i> como um (a)	Virtude	Mecanismo
<i>Locus</i>	Comportamento do ator	Relação ator-fórum
<i>Focus</i>	Avaliativo/Prescritivo	Analítico/Descritivo
	Normas substantivas	Efeito dos acordos
Campo de estudo	Boa governança	Controle político e social
<i>Design</i> da pesquisa	Variável dependente	Variável independente
Importância	Legitimidade	Vários objetivos
<i>Déficit</i>	Comportamento inapropriado	Ausência ou mal funcionamento dos mecanismos

Fonte: BOVENS, 2010

Sendo assim, como se pretendeu identificar quais as diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD, considerou-se cada um dos oito instrumentos mencionados anteriormente neste tópico como sendo potencialmente promotores de *accountability*. Portanto, tendo forte relação com o conceito de *accountability* como um mecanismo.

Diante da apresentação dos oito instrumentos identificados na tomada de informações prévias, o item a seguir tratará de detalhar como se deu a operacionalização da pesquisa para a obtenção do dados e informações relacionadas à primeira fase.

4.1.1.1 Em relação aos instrumentos promotores de *accountability* e suas práticas

Cada um dos oito instrumentos considerados neste estudo pode atuar desenvolvendo ações específicas, conforme sua natureza, que pode ser de controle, de monitoramento, de fiscalização, de deliberação, de denúncia. Sendo assim, realizou-se entrevistas semiestruturadas com cada representante de seis instrumentos e analisou-se os documentos produzidos e disponibilizados de forma a identificar as práticas promotoras de *accountability*.

Ressalta-se, no entanto, que não foi realizada entrevista com o representante do IGAD, diante de diversas tentativas. Com disso, recorreu-se à realização de pesquisa junto ao *site* do mencionado instrumento de forma a identificar as informações disponibilizadas sobre suas ações, tendo como referência práticas de *accountability* relacionadas à transparência. Na pesquisa realizada no *site*, pretendeu-se identificar relatórios de acompanhamentos da unidade sob gestão direta pelo IGAD, fixação de metas, agenda de trabalho e produção.

Em relação ao ICCS, optou-se pela análise do conteúdo das 34 atas do período de 2010 a 2012, disponibilizadas na íntegra em seu *site*. Sendo que na análise das atas, considerou-se termos para cada uma das unidades. Para a PPP, identificou-se a relação da política adotada com os termos “terceirização”, “privatização”, “PPP”, “parceria”, “precarização”, “fiscalização”, “eficiência”, “agilidade”, “gestão indireta” e o nome da unidade, não mencionado por questão de sigilo. Já em relação à unidade sob gestão direta, identificou-se “gestão direta”, “convênio”, “licitação”, “licitatório”, “concurso”, “burocrático”, “manutenção” e o nome da unidade, não mencionado por questões de sigilo. Assim,

considerou-se as seguintes categorias: “prestação de contas”, “incidência”, “resultado”, “processo” e “transparência (próprio mecanismo)”. Menciona-se, que nesse caso a grade de categoria utilizada foi a aberta, tendo como base a recomendação de Vergara (2005).

Para os demais instrumentos, aplicaram-se perguntas direcionadoras para cada representante do instrumento de forma a possibilitar a dimensão comparativa, bem como realizou-se pesquisa pretendendo identificar relatórios de acompanhamento e atas divulgadas no *site* e agenda. O Quadro 9 contém as perguntas direcionadoras aplicadas nas entrevistas semiestruturadas com os representantes de cada instrumento e a categoria considerada na análise. Já aqui, a grade de categoria utilizada foi a fechada (VERGARA, 2005), tendo em vista terem sido definidas as categorias, preliminarmente, de acordo com o conteúdo das perguntas realizadas durante as entrevistas.

Quadro 9 - Perguntas direcionadoras com os representantes dos instrumentos promotores de *accountability*

Perguntas Direcionadoras		Categorias
1.	Qual a natureza/papel da atividade/ação realizada?	Objetivo
2.	A atividade/ação realizada se dá de forma programada ou por meio de solicitação/denúncia/reclamação?	Programação da Atividade
3.	Quantas atividades/ações foram programadas para os anos de 2011 e 2012?	
4.	Quantas atividades/ações foram realizadas nos anos de 2011 e 2012? Qual a frequência?	
5.	Quantas não conformidades foram identificadas nas atividades/ações realizadas no período?	Regularização
6.	As não conformidades apontadas durante as atividades/ações realizadas foram aceitas/reconhecidas pela unidade?	
7.	As não conformidades apontadas foram regularizadas pela unidade?	
8.	As atividades realizadas focam a <i>permormance</i> , o atingimento de metas?	Alcance
9.	Qual o produto final das atividades/ações realizadas? Relatório Técnico? Parecer? Agendamento? Laudo?	Produto Final
10.	A quem se destina o produto final das atividades/ações realizadas, após o prazo de concessão do direito de defesa/justificativa por parte da unidade? Órgãos/setores externos ao setor têm conhecimento dos resultados?	Responsabilização
11.	Há previsão de punição direta para os gestores e demais envolvidos?	
12.	Quais as principais punições previstas?	
13.	Quantas punições foram efetuadas nos anos de 2011 e 2012?	
14.	Há responsabilização do gestor e/ou demais envolvidos?	Transparência
15.	Esse instrumento disponibiliza para o público, de alguma maneira, informações sobre as atividades/ações realizadas?	

Fonte: Elaboração própria, 2012

Posteriormente, realizou-se entrevista semiestruturada com o representante da PPP objetivando identificar sua percepção a respeito da ação de cada instrumento e o seu possível impacto, resultando numa triangulação de informações, conforme defendido por Creswell *apud* Mozzato e Grzybovski (2011), principalmente diante do objetivo de validar as informações colhidas. Sendo assim, adotou-se as perguntas direcionadoras do Quadro 10.

Quadro 10 - Perguntas direcionadoras para os representantes das unidades

Perguntas Direcionadoras	
1.	A unidade tem sido fiscalizada recorrentemente por mecanismos vinculados à Secretaria de Saúde do Estado?
2.	É possível informar as atividades/ações de fiscalização/controle/regulação realizadas na unidade nos anos de 2011 e 2012? Existe algum controle a respeito?
3.	Quais mecanismos realizaram atividades/ações de fiscalização nos anos de 2011 a 2012?
4.	Na sua percepção, quais mecanismos atuam com maior frequência na unidade?
5.	A unidade e/ou seus prepostos já foram responsabilizados/punidos por algum desses mecanismos (mencionar) da Secretaria Estadual de Saúde?
6.	A unidade fornece relatórios sobre os resultados alcançados por seu processo de gestão?
7.	A unidade sabe as consequências claras em se fazer as coisas certas ou erradas?
8.	Na sua percepção, a unidade tem sido monitorada/fiscalizada pelos diversos mecanismos? Quais as vantagens disso? Quais as desvantagens?

Fonte: Elaboração própria, 2012

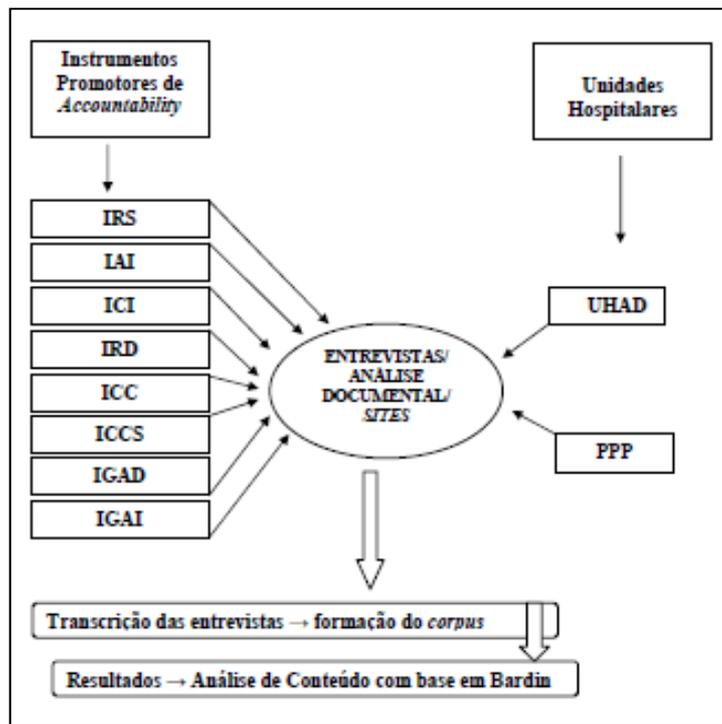
Menciona-se, oportunamente, que não foi realizada entrevista com o representante da unidade sob gestão direta, após diversas tentativas, embora tenha concordado com a realização do estudo envolvendo a unidade.

Sendo assim, recorreu-se às informações divulgadas no Diário Oficial do Estado (DOE), dos anos de 2011 e 2012, disponibilizado eletronicamente na *internet*, bem como realizou-se pesquisa junto ao *site* da mencionada unidade de saúde com vista a identificar documentos e informações relacionadas à fixação de metas, relação de servidores lotados na unidade e recursos orçamentários previstos, principalmente. Essa prática alternativa, inclusive, foi realizada tendo como base a metodologia adotada por Loureiro, Teixeira e Prado (2008).

Relata-se, oportunamente, que para a realização da pesquisa no DOE, utilizou-se do nome da unidade e de sua sigla, em que foram identificadas diversas publicações relacionadas à

aquisição de bens e serviços, bem como relacionadas à gestão pública dos recursos humanos lotados na unidade de saúde. Sendo assim, a metodologia de pesquisa adotou o seguinte modelo para a primeira fase, conforme representado na Figura 5:

Figura 5 - Fluxograma da primeira fase da pesquisa



Fonte: Elaboração própria, 2012

Diante do exposto, foram aplicadas sete entrevistas, sendo seis com os representantes de instrumentos promotores de *accountability* e uma com o representante da PPP. Essas entrevistas foram aplicadas no período compreendido entre 15 de janeiro de 2013 e 02 de abril de 2013, sendo que para a UHAD, o IGAD e o ICCS foi adotada a análise de documentos e do conteúdo disponibilizado em seus *sites*. Com isso, o próximo tópico, tratará da operacionalização adotada para a obtenção dos dados e informações relacionadas à segunda fase da pesquisa.

4.1.2 Em relação às práticas de *accountability* externa adotadas pelas unidades

Considerando que as mencionadas unidades de saúde estão obrigadas a adotarem práticas de *accountability*, adotou-se como parâmetro de comparação entre as duas unidades, práticas

relacionadas à *accountability* externa apontadas no estudo de Smith, Mathur e Skelcher (2006) para parcerias realizadas no Reino Unido.

Nesse sentido, adotou-se como referência para a entrevista semiestruturada junto ao representante da PPP e para a análise de documentos disponibilizados, os critérios norteadores expostos no Quadro 11. Na primeira coluna se encontram os questionamentos levantados por Smith, Mathur e Skelcher (2006); na segunda coluna, os questionamentos ajustados para a realidade do modelo de governança adotado por meio da PPP; na terceira coluna, os questionamentos ajustados para a realidade do modelo de governança da Administração Direta; e, na última coluna, a categoria considerada na análise.

Menciona-se, oportunamente, que diante da não realização de entrevista com o representante da UHAD, como já informado anteriormente, considerou-se as informações apresentadas pelos representantes de instrumentos promotores de *accountability* entrevistados, bem como de informações divulgadas no DOE e na *internet*.

Quadro 11 - Critérios para avaliação de governança

Critérios de avaliação de governança			
Smith, Mathur e Skelcher (2006)	PPP	UHAD	Categoria
<i>Accountability Externa</i>	<i>Accountability Externa</i>	<i>Accountability Externa</i>	
1. A parceria tem que elaborar um relatório anual?	1. A parceria tem que elaborar um relatório de gestão anual? 1.1 Se afirmativo, esse relatório é de livre acesso para conhecimento da população?	1. A unidade tem que elaborar um relatório de gestão anual? 1.1 Se afirmativo, esse relatório é de livre acesso para conhecimento da população?	Prestação de Contas
2. A parceria tem que preparar o orçamento anual?	2. A parceria tem que preparar o orçamento anual? 2.1 Se afirmativo, a participação é garantida aos seus membros?	2. A unidade tem que preparar o orçamento anual? 2.1 Se afirmativo, a participação é garantida aos seus membros?	Orçamento Anual
3. A parceria tem que elaborar a prestação de contas anuais?	3. A parceria tem que elaborar a prestação de contas anualmente? 3.1 Se afirmativo, essa prestação de contas é de livre acesso para conhecimento da população?	3. A unidade tem que elaborar a prestação de contas anualmente? 3.1 Se afirmativo, essa prestação de contas é de livre acesso para conhecimento da população?	Prestação de Contas
4. A parceria está sujeita à auditoria externa?	4. A parceria está sujeita à auditoria externa (verificador independente)?	4. A unidade está sujeita à auditoria externa (verificador independente)?	Controle Externo

5. A parceria está sujeita à inspeção externa?	5. A parceria está sujeita à inspeção externa?	5. A unidade está sujeita à inspeção externa?	Controle Externo
6. Existe um processo de reclamação à disposição dos cidadãos ou usuários de serviços?	6. Existe um canal próprio de reclamação à disposição dos cidadãos ou usuários dos serviços prestados?	6. Existe um canal próprio de reclamação à disposição dos cidadãos ou usuários dos serviços prestados?	Canal com o Público
7. É exigido da parceria o cumprimento das metas acordadas com os outros órgãos?	7. É exigido da parceria o cumprimento das metas acordadas? 7.1 Se afirmativo, qual a sanção pelo não atingimento?	7. É exigido da unidade o cumprimento de metas? 7.1 Se afirmativo, qual a sanção pelo não atingimento?	Fixação de Metas

Fonte: Elaborada com base em SMITH; MATHUR; SKELCHER, 2006

Vale mencionar que o estudo realizado por Smith, Mathur e Skelcher (2006) explorou as implicações do trabalho colaborativo mediante acordos de parceria no setor público para a prática democrática. Para isso, os autores consideraram quatro ferramentas de avaliação de governo no Reino Unido: acesso público, governança interna, conduta dos membros e *accountability* externa. Para cada uma dessas ferramentas foram definidas perguntas (critérios), aplicadas aos respondentes, membros de conselhos e parceiros/*quangos*.

Nesse sentido, diante do objetivo deste estudo e considerando o conteúdo das perguntas apontadas pelos autores, identificou-se como oportuno para o presente trabalho tratar da ferramenta de avaliação relacionada à *accountability* externa, já que apresentou perguntas que abordam categorias como Prestação de Contas, Orçamento Anual, Controle Externo, Canal com o Público e Fixação de Metas, conforme exposto no Quadro 11. Assim, sendo consideradas sete perguntas das dez mencionadas pela ferramenta.

Salienta-se, segundo os autores, que o estudo identificou um problema para os decisores políticos solucionarem, pois as parcerias são ferramentas flexíveis de gestão, mas apresentam um *déficit* democrático em termos de regras e procedimentos de governança pública, quando comparado com as práticas dos governos eleitos localmente. Concluíram, ainda, que as parcerias são para a comunidade, mas não são da comunidade.

Diante do exposto, o próximo tópico tratará do modelo de análise adotado diante da metodologia aplicada para a obtenção dos dados.

4.1.3 Modelo de Análise

Considerando os elementos de governança governamental de Hans Timmers (2000) e as questões levantadas por Smith, Mathur e Skelcher (2006), adotou-se a estrutura do Quadro 12 para a análise dos resultados da pesquisa:

Quadro 12 - Estrutura para a análise

Em relação às práticas dos instrumentos promotores de <i>accountability</i>			
Descrição	Instrumentos	Com previsão de atuação na UHAD	Com previsão de atuação na PPP
Instrumentos com características de Gestão	IGAD, IGAI, e IRD	IGAD e IRD	IGAI, e IRD
Instrumentos com características de Controle	IAI, ICI e IRS	IAI, ICI e IRS	IAI, ICI e IRS
Instrumentos com características de Supervisão	ICCS e ICP	ICCS e ICP	ICCS e ICP
Em relação às práticas de <i>accountability</i> externa			
Questões levantadas com base em Smith, Mathur e Skelcher (2006)	Relacionadas à UHAD	Relacionadas à PPP	

Fonte: Elaboração própria, 2013

A classificação apresentada no Quadro 12 se deu considerando o modelo de Timmers (2000) e o estudo de Smith, Mathur e Skelcher (2006). Sendo assim, foram classificados como elementos vinculados à Gestão, o IGAD, IGAI e o IRD. Já como elementos de Controle, voltados ao alinhamento com o que foi fixado, o IAI, o ICI e o IRS, sendo que os dois primeiros estão relacionados com as ações de controle interno e o último com as ações de controle de natureza sanitária.

Por fim, menciona-se que embora Timmers (2000) considere os elementos relacionados à supervisão como sendo externos à gestão, este estudo considerou como sendo instrumentos promotores de *accountability* vinculados à supervisão, o ICCS e o ICP pelo fato de sua atuação sofrer forte influência externa à Secretaria Estadual de Saúde, pois permitem a atuação direta dos usuários SUS, por exemplo.

Para a segunda fase da pesquisa, foram comparadas as práticas de *accountability* externa relacionadas às duas unidades a partir das respostas apresentadas pelo representante da PPP e por meio dos documentos de domínio público acessados.

Assim, diante dessa estrutura e das respostas obtidas com as questões direcionadoras e na pesquisa documental, adotou-se como estrutura para a análise das entrevistas realizadas e dos documentos obtidos, as seguintes categorias:

Quadro 13 - Estrutura da análise dos resultados

Em relação aos instrumentos promotores de <i>accountability</i> e suas práticas			
Descrição	Categorias		
	Em relação à UHAD	Em relação à PPP	Em relação ao próprio instrumento
Instrumentos com características de Gestão (IGAD, IGAI e IRD) Instrumentos com características de Controle (IAI, ICI e IRS) Instrumentos com características de Supervisão* (ICP)	Objetivo Programação da Atividade Alcance Regularização Produto Final Responsabilização		Transparência
Em relação às práticas de <i>accountability</i> externa			
Descrição	Categorias		
	Em relação à UHAD		Em relação à PPP
Questões levantadas com base em Smith, Mathur e Skelcher (2006)	Prestação de Contas Orçamento Anual Controle Externo Canal com o Público Fixação de Metas		

* O ICCS não foi considerado nessa estrutura diante da análise das atas.

Fonte: Elaboração própria, 2013

Pela estrutura apresentada no Quadro 13, observa-se que, para a primeira parte, a análise foi realizada considerando cada grupo de instrumento promotor de *accountability*, tendo como categoria de análise, termos relacionados às questões direcionadoras apontadas e respectivas respostas: objetivo, alcance, programação da atividade, regularização, produto final e responsabilização; e transparência promovida pelo próprio instrumento. Já para a segunda parte, adotou-se o mesmo modelo, porém considerando as categorias definidas com base nas questões apresentadas por Smith, Mathur e Skelcher (2006): prestação de contas, orçamento anual, controle externo, canal com o público e fixação de metas. Sendo assim, a análise dos resultados apresentada no próximo capítulo considerou a mencionada estrutura.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo discorrerá sobre a análise dos resultados encontrados com base nos objetivos fixados e de acordo com os procedimentos metodológicos definidos. Na primeira parte, será exposta a análise dos principais achados relacionados às práticas adotadas pelos instrumentos promotores de *accountability* considerados no estudo, estruturada com base nos elementos de governança propostos por Timmers (2000). Na segunda parte, apresenta-se a análise dos achados relacionados às práticas de *accountability* de natureza externa, com base em Smith, Mathur e Skelcher (2006). Por fim, na última parte, é analisado se a adoção de uma modalidade de PPP para o setor público de saúde hospitalar impactou em melhoria da *accountability* pública.

5.1 DOS INSTRUMENTOS PROMOTORES DE *ACCOUNTABILITY*

Este item considerará os oito instrumentos promotores de *accountability* pesquisados, sendo que a disponibilização dos resultados obedeceu à classificação realizada com base nos elementos de governança de Timmers (2000). A base para as análises aqui mencionadas correspondeu às entrevistas realizadas com os representantes dos instrumentos e informações disponibilizadas na *internet*, como o conteúdo dos *sites*, atas e relatórios. Além disso, foram apontados posicionamentos do representante da PPP em relação à atuação de alguns desses instrumentos.

5.1.1 Instrumentos com características de Gestão

Em relação aos instrumentos com características de gestão ou de apoio à gestão, considerou-se o Instrumento de Gestão da Administração Direta (IGAD), o Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI) e o Instrumento de Regulação da Demanda (IRD).

5.1.1.1 Instrumento de Gestão da Administração Direta (IGAD)

Como não foi realizada entrevista com o representante desse instrumento, como informado anteriormente, realizou-se análise das informações disponibilizadas em sua página de *internet*, que está vinculada como Diretoria Adjunta, a exemplo do IGAI, no *site* da Diretoria Geral

responsável pela rede própria sob gestão direta (responsável pelo acompanhamento da UHAD e demais unidades da Administração Direta) e indireta (PPP, OS e unidades terceirizadas).

As informações constatadas no *site* que congrega esse instrumento mencionam como sendo sua atribuição acompanhar e avaliar o total de 35 unidades de saúde, sendo 24 hospitais, sete centros de referência e quatro pronto-atendimentos, contando com equipes de supervisão e apoio institucional com vistas a possibilitar a execução de processos de trabalho de acordo com os princípios e diretrizes do SUS.

O instrumento menciona em seu *site* as unidades sobre a sua responsabilidade, mas não trata sobre fixação de metas, prestação de contas ou quaisquer informações que porventura tenham relação com suas atribuições junto às unidades de saúde. Salienta-se, inclusive, que faz menção à sua agenda, no entanto, ao acessá-la, continha a informação “Em construção”.

Diante do exposto, verificou-se que esse instrumento não disponibiliza informações que tratem sobre a fixação de metas para a UHAD do presente estudo nem à sua prestação de contas, bem como não disponibiliza informações concernentes aos resultados de sua atuação junto às unidades de saúde. Assim, apresenta deficiência de *accountability*, principalmente na perspectiva da transparência, mesmo possuindo o meio tecnológico disponível à sua promoção, o que se coaduna com o estudo de Loureiro, Teixeira e Prado (2008), que detectaram um descompasso entre o nível de desenvolvimento sócio-econômico e o nível de transparência democrática existente.

5.1.1.2 Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI)

Esse instrumento é responsável pelo gerenciamento, controle e avaliação das unidades de saúde da rede própria do estado, sob administração indireta. Segundo o entrevistado, a atuação desse instrumento em relação ao contrato da PPP tem se dado por meio da comissão de monitoramento e acompanhamento composta por técnicos do setor, embora entenda que a complexidade do contrato requeira uma estrutura própria para a PPP, com mais servidores qualificados.

A mencionada comissão foi instituída por portaria do Secretário de Saúde e tem verificado o atingimento das metas, bem como o excesso de demanda de pacientes na unidade sob PPP, o

que tem gerado solicitações de ajustamento com vistas ao reequilíbrio financeiro do contrato, tendo em vista o risco de demanda caber ao Estado. Isso corrobora com o mencionado por Hart (2003), quanto à natureza da incompletude dos contratos, recaindo em esforço de governança para o seu alinhamento.

Para o desenvolvimento de suas atividades, a comissão conta com o apoio de um Verificador Independente na apuração das metas trimestrais, que é utilizada para embasar o pagamento ao parceiro privado, bem como para opinar tecnicamente acerca de conflitos que surgem entre o parceiro público e o privado, como os relacionados a ajustes no valor do contrato. O Verificador Independente, inclusive, foi indicado pela Secretaria de Saúde e contratado pela SPE, conforme previsto no contrato. O caráter da atuação dessa comissão é de natureza contínua.

As atividades da mencionada comissão resultam em garantir o cumprimento estrito do preceituado no contrato. Quando ocorre descumprimento de algum elemento do contrato, a comissão dá conhecimento da pendência ao parceiro privado, que tem prazo para defesa, que não sendo acatada, poderá recair em penalidade e/ou redução de pagamento, de acordo com o caso. No caso de não conformidades reconhecidas pelo parceiro privado, o tempo de resposta para solução tem sido considerado adequado e o índice de satisfação dos usuários da unidade tem sido superior a 90%.

Com relação às penalidades, informou-se que estão previstas no contrato e especificadas em portaria que contém dosimetria das multas de acordo com a gravidade, bem como o fato de que tramitam administrativamente na Secretaria processos relacionados a penalidades. Informou-se, ainda, sobre a disponibilização na *internet* pelo Conselho Gestor de Parcerias, do contrato celebrado, aditivos e atas do Conselho Gestor, inclusive tratando de penalidade aplicada à SPE.

No que se refere à disponibilização de relatórios elaborados pela comissão e Verificador Independente, informou-se que não estão disponíveis para o público, mas são encaminhados para o Secretário Estadual de Saúde, o Conselho Gestor de Parcerias (vinculado à Secretaria Estadual da Fazenda) e Tribunal de Contas do Estado.

Nesse sentido, identificou-se a adoção de práticas promotoras de *accountability* de resultado, característica inerente aos contratos de parcerias, conforme Demirag e Khadaroo (2011) e Willems e Van Dooren (2011), tendo em vista o fato da atuação do instrumento resultar especificamente na avaliação do cumprimento do termo contratual, com suas metas quantitativas e qualitativas. Outro ponto se refere ao fato da complexidade inerente ao processo de governança do contrato de PPP, identificado por Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), em que o entrevistado aponta sobre a necessidade da Secretaria implantar uma estrutura própria para esse modelo.

5.1.1.3 Instrumento de Regulação da Demanda (IRD)

Já esse instrumento tem dentre suas atribuições, o papel de regular permanentemente os leitos hospitalares da capital, bem como fazer a regulação do Estado. Assim, segundo o entrevistado, num conceito macro, o papel da regulação é garantir o acesso do paciente ao recurso/equipamento.

Com relação à UHAD e à PPP, o entrevistado mencionou que são hospitais que atendem por demanda espontânea (porta aberta), sempre muito lotados, que possuem o sistema de informação para receber os pacientes do IRD, embora tenha relatado que a PPP não atende ilimitadamente, porém tem a obrigação de receber a todas as demandas espontâneas.

No que diz respeito à assistência à saúde, relatou que a atitude dos dois hospitais é a mesma, sendo que a PPP tem sistemas internos mais eficientes, em que a quebra de um aparelho dessa unidade não compromete a assistência, diante da redução do tempo de reposição do equipamento, de forma a não comprometer as metas previstas no contrato, com a consequente redução do repasse previsto e até multa pelo não atendimento. Já em relação à UHAD, um equipamento com defeito poderá demorar tempo para ser consertado, comprometendo a eficiência da unidade.

Em relação ao tempo de resposta, o entrevistado percebe que a PPP dá resposta rápida, pois tem mecanismos que garantem o giro mais rápido dos leitos, uma vez que pacientes internados acima do tempo previsto na unidade poderá resultar em penalidade, o que não ocorre na UHAD. Embora isso ocorra, o IRD disponibilizou informações dos encaminhamentos feitos por meio dos dois sistemas de informações existentes, em que se

pode observar indícios de que o IRD contou mais com a UHAD do que com a PPP, tendo vista que o IRD encaminhou para a UHAD, nos dois últimos dois anos, uma relação de 20 pacientes/leito, ao passo que para a PPP, encaminhou numa relação de 15 pacientes/leito. Essa situação pode corroborar com o entendimento de Smith, Mathur e Skelcher (2006), de que as parcerias são para a sociedade, mas não da sociedade, tendo em vista que a maior relação paciente/leito da UHAD pode significar maior inclusão em relação à PPP.

No entanto, torna-se necessário realizar estudos para verificar se a maior inclusão de fato ocorre diante da busca em garantir assistência à saúde no nível de risco aceitável para a unidade de saúde, bem como mencionar que a UHAD não tem limites para atendimentos nem é penalizada por não atingir metas ou girar leitos, ao passo que a PPP pode ser penalizada caso realize atendimentos, em mais de 10%, de pacientes com classificação de baixo risco que deveriam ser encaminhados para uma unidade de saúde de menor complexidade.

Em relação à responsabilização das unidades e de seus responsáveis, o entrevistado mencionou que não é papel do setor agir nesse sentido, embora possa alertar setores da Secretaria a respeito de irregularidades que possam ocorrer.

Salienta-se que no discurso apresentado pelo entrevistado, identificou-se que o IRD atua tanto na PPP como na UHAD. Ressalta-se, ainda, o fato do representante ter mencionado por diversas vezes sobre o contrato celebrado entre a Secretaria e a PPP, as metas fixadas, as penalidades previstas, a eficiência, demonstrando a influência do contrato de PPP no processo de regulação da demanda. Já em relação à UHAD, tratou sobre o processo burocrático relacionado à gestão da unidade, sobre a prática de intervenção no giro de leitos, sobre a absorção da demanda além da capacidade instalada e sobre a dificuldade na reposição de equipamentos, demonstrando a influência do processo burocrático na regulação. Portanto, essa situação coaduna-se com o previsto no estudo Rocha AC (2011), no que diz respeito aos modelos de gestão e às abordagens da *accountability*.

5.1.2 Instrumentos com características de Controle

Em relação aos instrumentos com características de Controle, este estudo considerou o Instrumento de Auditoria Interna (IAI), o Instrumento de Controle Interno (ICI) e o Instrumento de Regulação Sanitária (IRS).

5.1.2.1 Instrumento de Auditoria Interna

O objetivo de sua atuação é verificar se os procedimentos previstos estão sendo realizados de acordo com as normas inerentes, tanto os procedimentos relacionados à assistência como os procedimentos relacionados ao controle e à gestão. Porém, de acordo com o entrevistado, a atuação do IAI se dá de acordo com o modelo de governança vigente na unidade, pois no caso de uma unidade pública da Administração Direta, o que se analisa é a qualidade da assistência, se a assistência está sendo prestada de forma a não oferecer riscos aos usuários do SUS; se os custos de produção dos serviços estão adequados; e se estão sendo adotadas as normas de controles previstas para aquela unidade. Especificou, ainda, que não existe preocupação com o risco relacionado à quantidade de procedimentos que são produzidos pelas unidades.

Já em relação à unidade terceirizada, contratada ou da Administração Indireta, o participante informou que o objetivo principal é verificar se o contrato está sendo cumprido conforme o previsto, focando a qualidade do serviço e o quantitativo do serviço previsto naquele contrato. Mencionou, ainda, a existência de diversos tipos de contratos na Secretaria (terceirizados, OS e PPP) e que cada um desses contratos tem riscos definidos, cabendo à auditoria verificar cada um desses riscos e analisar de acordo com a situação.

Com relação à programação das ações de auditoria, informou que a programação se dá por meio do próprio setor, por solicitação da gestão e por demanda externa. Porém, em relação à PPP, foi fixada em portaria a frequência mínima em que ela tem que ser auditada pelo IAI, no mínimo uma vez por ano, embora a auditoria tenha livre arbítrio para agir a qualquer tempo, desde que haja uma situação que deva ser verificada, auditada.

No caso das unidades sob gestão direta, o IAI atende às demandas dos setores da própria Secretaria, que solicitam auditoria quando detectam algum sinal de alerta, bem como planeja ações rotineiras nessas unidades para tratar de liberações de Autorizações de Internação Hospitalar (AIH), bloqueadas por sistema computacional por conter alguma inconsistência ou não conformidade, momento em que sendo observada a necessidade, poderá deflagrar auditoria de natureza assistencial.

Em relação às não conformidades ou irregularidades identificadas pelo IAI, o representante informou que são comuns tanto em unidades sob gestão direta, como a UHAD do presente estudo, como em unidades em regime de PPP, OS e terceirizadas. No entanto, a adequação do parceiro privado é mais rápida, pois envolve menos setores e a interlocução entre a Secretaria e o parceiro privado é mais direta, com cobrança definida e com maior facilidade de responsabilização dos agentes envolvidos naquela não conformidade.

No que diz respeito à UHAD, por envolver vários setores da Administração, salientou que o processo na busca de solucionar as pendências tende a ser mais demorado, pois no caso de solução de uma pendência que requeira recursos humanos, reforma de uma estrutura física e aquisição de equipamentos, deve-se observar a legislação estadual, que é mais rígida do que em relação à implantação ou à redução de um serviço em uma unidade terceirizada, PPP, que já está previsto em contrato.

O produto final da auditoria é um relatório que, após a concessão do direito de defesa da entidade auditada e seus responsáveis, é encaminhado para o gestor da Secretaria Estadual de Saúde, para os setores da Secretaria que tenham relação com as constatações realizadas, para a entidade auditada, para o Ministério Público e para outros órgãos externos relacionados. No entanto, nem os relatórios nem os extratos dos mesmos são disponibilizados para o público, sendo que a sua disponibilização poderá ocorrer de acordo com o previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI).

No que se refere à responsabilização, mencionou que está previsto no regulamento da auditoria a advertência, a suspensão e o descredenciamento da unidade, sendo que não existe essa previsão para as unidades públicas. No entanto, o gestor é passível de responder a um processo administrativo. Nos casos dos servidores públicos, está previsto no estatuto do servidor. Porém, mencionou que uma das características do IAI é agir no sentido de que as não conformidades detectadas sejam corrigidas.

Relatou, ainda, que a presença do controle inibe ou pelo menos dificulta ações prejudiciais ao setor público e fomenta uma cultura tendente ao cumprimento das normas, pois diante dos mecanismos de controle, os gestores sabem que podem ser identificados se eles não cumprirem as normas. Nesse sentido, acredita que a atuação do IAI contribui para o

alinhamento dos gestores com as normas, mas acredita isso é mais forte em relação ao privado.

Diante do exposto, existe uma diferença de perspectiva na atuação do IAI em relação à UHAD e à PPP, pois na primeira unidade a perspectiva da auditoria tende a adoção de práticas relacionadas a uma *accountability* de processo (ROCHA AC, 2011), tendo em vista a programação estar direcionada para a verificação do cumprimento da legislação acerca das aquisições de bens e serviços, contratação de pessoal e gestão da unidade, com foco na assistência à saúde e na economicidade. Já em relação à PPP, é possível afirmar que o processo de auditoria foca com maior especificidade nas metas fixadas no contrato, mesmo que sejam analisadas as questões relacionadas à qualidade da assistência, se coadunando com práticas que caracterizam a *accountability* de resultado (SHAUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; ROCHA AC, 2011; DEMIRAG; KHADAROO, 2011; DUBNICK; FREDERICKSON, 2010; BOVENS, 2003, 2005; DUBNICK, 2003).

Outro ponto refere-se à previsão, em portaria, da realização de auditoria pelo IAI no mínimo anualmente para a PPP, ao passo que não existe uma programação mais rígida para a UHAD, o que é de se esperar por se tratar de um modelo de governança hierárquica, caracterizado por maior esforço de coordenação interna. Além disso, destaca-se uma maior agilidade na solução das não conformidades por parte do parceiro privado em relação à unidade hospitalar sob gestão direta, possibilitado diante de sua autonomia no processo de gestão da unidade, pois não tem que cumprir a rigidez requerida nas leis que são de cumprimento obrigatório para as unidades sob gestão direta.

Com isso, é possível afirmar que a agilidade de adequação da PPP em relação à UHAD, no que se refere ao atendimento das recomendações emanadas pelo IAI, resultam em melhoria do *enforcement* (MAINWARING, 2003), diante do cumprimento do previsto no contrato. No entanto, essa flexibilidade resulta em prejuízos da *accountability* de processo, pois existe o risco do parceiro privado agir de forma oportuna e transferir lucros para terceiros (fornecedores, por exemplo), tendo em vista não estar obrigado a cumprir com o regramento licitatório nem mesmo ser obrigado a apresentar regulamento de compras. Essa possibilidade de transferência de lucros de forma disfarçada poderá, inclusive, resultar em “prejuízos” para o parceiro e servir como alegação para readequação de contrato com vistas a garantir a Taxa Interna de Retorno (TIR) prevista para o parceiro.

Nesse sentido, Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013), Ménard (2011), Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) defendem a necessidade de monitoramento e supervisão das parcerias diante dos riscos de oportunismo dos agentes, tratados de forma ampla na literatura (COASE, 1996; WILLIAMSON, 2011; JENSEN; MECKLING, 1976).

Por fim, com relação à responsabilização, não existe a previsão de advertência, suspensão e descredenciamento de unidade hospitalar pública, porém existe a previsão de punição dos servidores envolvidos. Já para a PPP, não foram mencionadas as penalidades previstas, que estão fixadas no Contrato de Concessão Administrativa, que vão desde a advertência, a aplicação de multas e até a extinção do contrato pelo Estado/Secretaria de Saúde.

5.1.2.2 Instrumento de Controle Interno

Esse instrumento atua especificamente junto às Unidades Gestoras sob gestão direta, tendo como foco orientar as Unidades Gestoras fiscalizadas e não simplesmente verificar a questão relacionada à regularidade/conformidade. Suas ações contemplam questões relacionadas à gestão contábil e financeira, tanto do planejamento, como do orçamento, da execução e do controle patrimonial.

O participante mencionou, ainda, que o ICI não atuou na UHAD nos últimos anos, pois a equipe existente é pequena diante da quantidade de Unidades Gestoras existentes na Secretaria da Saúde e que a mencionada UHAD não tem apontado indícios de que demandem uma ação mais enérgica do setor. Referiu-se, também, que não tem poder para punir, embora, diante da necessidade, possa recomendar ao gestor a abertura de sindicâncias.

Diante do exposto, verificou-se que esse instrumento não atua junto à PPP, bem como está distante da UHAD tratada no presente estudo. Além disso, constatou-se que a sua atuação junto às unidades de saúde, sob gestão direta, tem um caráter mais voltado para a promoção da *accountability* de processo (ROCHA AC, 2011), pois suas ações contemplam questões de natureza especificamente contábil e financeira, como já citado.

5.1.2.3 Instrumento de Regulação Sanitária

Esse instrumento tem como objetivo eliminar riscos relacionados aos processos de trabalho e avaliação de equipamentos, instalações físicas, alimentos etc. com foco no controle sanitário, tanto em unidades de saúde de alta complexidade e em grandes indústrias, bem como realizar fiscalização de estabelecimentos de competência dos Municípios, que por alguma limitação, não a fazem.

Segundo o entrevistado, o IRS não faz distinção da personalidade jurídica da entidade fiscalizada, pois não existe distinção entre PPP nem OS ou unidade sob gestão direta. Após o desenvolvimento da ação pelo instrumento, é elaborado um relatório pela equipe técnica composta por sanitaristas, que é encaminhado para a Unidade fiscalizada, não sendo disponibilizado para o Público, embora o IRS possua *site*.

As demandas para a atuação desse instrumento são de várias formas: inspeção solicitada pela própria unidade de saúde para a renovação de Alvará (geralmente quatro meses antes do vencimento do Alvará); atendimento à denúncia realizada; demanda da própria Secretaria de Saúde; Ministério Público; e Justiça. Sendo que as denúncias, geralmente, são relacionadas a infecção e higienização em unidades hospitalares.

A equipe que realiza as inspeções é multidisciplinar e atua de acordo com a especificidade requerida pelo estabelecimento fiscalizado, sendo que as inspeções são realizadas por área/especialidade. Tanto para a UHAD como para a PPP, o tempo médio da realização de inspeções gira em torno de 15 a 20 dias. O entrevistado informou que as visitas realizadas por motivo de renovação de Alvará Sanitário podem gerar diversas visitas após a elaboração do primeiro relatório, diante das pendências apontadas, que podem ser diversas, como adaptação de estrutura predial e reorganização de serviços para adequação às normas sanitárias.

Com relação às ações do IRS para a UHAD e para a PPP nos anos de 2011 e 2012, o entrevistado informou que foram realizadas ações em 2011 e 2012 para a PPP. Já para a UHAD, houve ação em 2011 para toda a unidade de saúde, sendo que em 2012 as ações foram direcionadas para serviços específicos.

Quando da identificação de não conformidade, o entrevistado informou que o IRS abre Processo Administrativo Sanitário (PAS), com base na Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 e que dentre as penalidades previstas na legislação sanitária, destacam-se a advertência, a interdição, a cassação de licença e multa. Informou, ainda, que desde o início, a PPP não sofreu nenhum tipo de penalidade de natureza sanitária. Porém, a UHAD sofreu uma advertência no período de 2011 e 2012.

Com relação à regularização das pendências apontadas nos relatórios de inspeção, mencionou que a PPP atende às demandas com maior agilidade tendo em vista não ter que fazer licitação e o fato de que a suspensão do serviço poderá comprometer as metas a serem cumpridas. Já no caso da UHAD, a resposta é mais lenta, pois as solicitações muitas vezes demandam disponibilidade de recursos, realização de licitação e contratação de profissionais por meio de concurso público.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a PPP apresenta maior *enforcement* (MAINWARING, 2003) diante do atendimento das recomendações realizadas com base nas normas, sob pena de incorrer em sanção ou coerção, bem como não atingir as metas fixadas, o que não foi identificado para a UHAD. Portanto, resultando em melhoria da *accountability*, mas com viés para o resultado (ROCHA AC, 2011; WILLEMS; VAN DOOREN, 2011).

5.1.3 Instrumentos com características de Supervisão

Em relação aos instrumentos com características de Supervisão, tratados neste estudo diante do fato de sua atuação resultar principalmente da influência de atores externos à Secretaria Estadual de Saúde, considerou-se o Instrumento de Canal ao Público (ICP) e o Instrumento Colegiado de Controle Social (ICCS).

5.1.3.1 Instrumento de Canal ao Público

Esse instrumento atua direcionado especificamente para as unidades hospitalares sob gestão direta, não agindo diretamente na unidade em regime de PPP, embora tenha competência para atuar diretamente e indistintamente em quaisquer unidades de saúde vinculadas à Secretaria Estadual da Saúde. No entanto, foi mencionado que isso não acontece pelo fato de existir um setor da Secretaria Estadual de Saúde responsável pelo acompanhamento da PPP em seus

diversos aspectos, o Instrumento de Gestão da Administração Indireta (IGAI), que fica encarregado dessa atribuição. Nesse sentido, informou que as manifestações feitas junto ao ICP, relacionadas à PPP, são diretamente encaminhadas para o setor mencionado.

O instrumento desenvolve suas atividades por meio de um sistema computacional ligado em rede às diversas unidades hospitalares da Secretaria e disponibiliza, periodicamente em seu *site*, relatórios gerais sobre o resultado de sua atuação.

Com relação à UHAD, o representante mencionou que o ICP tem cinco profissionais atuando na unidade, que estão lotados na própria unidade. Diante disso, pode-se mencionar sobre o possível comprometimento da autonomia desses profissionais, pois não comprova a sua independência em relação ao gestor da unidade, conforme se depreende de Cruz (2010).

As demandas dos cidadãos para esse instrumento podem ser classificadas como Solicitação, Reclamação, Denúncia, Informação, Sugestão e Elogio, que podem ser feitas por meio de carta, formulário web, telefone, e-mail e pessoalmente. Sendo assim, as intervenções relacionadas à UHAD em 2011 e 2012 foram representadas no Quadro 14, que detalha, também, o tipo de assunto:

Quadro 14 - Demandas para o instrumento

Classificação	2011	2012	Meio de atendimento	2011	2012	Assunto	2011	2012
Denúncia	10	6	Carta	18	11	Gestão	95	75
Elogio	32	25	Formulário <i>Web</i>	17	17	Assistência à Saúde	68	85
Informação	2	4	Pessoalmente	113	123	Cartão SUS	1	0
Reclamação	49	50	Telefone	12	8	Transporte	3	3
Solicitação	70	77	<i>Email</i>	7	4	-	-	-
Sugestão	4	1	-	-	-	-	-	-
Total	167	163	Total	167	163	Total	167	163

Fonte: Informações repassadas pelo entrevistado, 2013

Ainda segundo o entrevistado, a resolubilidade do setor em 2011, em relação à UHAD, foi de 99%, enquanto que em 2012 foi de 92%. Já em relação ao quantitativo de atendimentos, observa-se que não houve variações significativas de um ano para o outro. Porém, observou-se elevada quantidade de demandas relacionadas à gestão, que geralmente são efetuadas pelos

próprios servidores da unidade, tendo forte relação com o processo inerente à gestão de pessoal no setor público.

Com relação à responsabilização, o participante mencionou que o setor não tem esse objetivo, bem como não seria sua competência. No entanto, recomenda aos demandantes que procurem o Ministério Público, caso reconheça pertinência na demanda que não foi atendida.

5.1.3.2 Instrumento Colegiado de Controle Social

Por meio da análise de conteúdo das 34 atas divulgadas no *site* desse instrumento, elaboradas a partir das reuniões realizadas nos anos de 2010 a 2012, identificaram-se pronunciamentos de seus membros, a favor e contra o processo de governança híbrida, bem como o fato da prestação de contas se dá numa perspectiva voltada para o nível de gasto do que para o resultado dos gastos.

Esse instrumento é composto por 25% de representantes de governo (federal, estadual e municipal) e de prestadores de serviços públicos ou privados conveniados, ou sem fins lucrativos nas áreas de saúde; 25% de entidades de representação estadual dos trabalhadores na área da saúde; e 50% de entidades de representação estadual de usuários. Sendo assim, observou-se que conselheiros representantes do governo defendem as parcerias no sentido de que é possível garantir a assistência à saúde de qualidade com a construção de novas unidades de saúde e respeitando os limites de gasto com pessoal e o endividamento, fixados na LRF, resultando na adoção de novas modalidades de governança para unidades hospitalares frente à regulação fiscal.

Para conselheiros ligados aos prestadores privados de saúde, os usuários de saúde não estão preocupados com a natureza jurídica e a forma de contratação da unidade de saúde que presta os serviços, mas com o atendimento oportuno e de qualidade. Por outro lado, membros ligados aos sindicatos das diversas categorias de profissionais de saúde e a conselhos de classe não defendem o modelo de governança híbrido, seja por meio de PPP, OS e terceirizações, pois entendem que resultam na precarização da mão de obra dos trabalhadores, bem como no repasse de recursos públicos para atender a interesses privados.

Assim, enquanto membros ligados a prestadores privados de saúde defendem os resultados como justificativa para a celebração de parcerias, membros ligados às categorias de profissionais prendem-se ao processo de execução, defendendo uma mão de obra para o SUS eminentemente estatutária e uma rede de saúde essencialmente pública, enquanto o governo apresenta como sendo uma modalidade viável diante do cenário institucional vigente.

Esses posicionamentos permeiam a adoção das escolhas realizadas para a efetivação das políticas públicas e têm forte relação com a situação institucional inerente ao setor público, como a propalada crise fiscal e a busca pela eficiência, como se pode verificar nos estudos de Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), Andon (2012) e Willems e Van Doorrer (2011).

Verificou-se, ainda, que além dos debates travados, seja de natureza ideológica ou não, a prestação de contas apreciada pelo instrumento tende a se concentrar não nos resultados quantitativos e qualitativos obtidos pelas unidades hospitalares de saúde com seus respectivos modelos de governança, mas no quanto foi destinado de recursos para as unidades sob gestão direta e indireta. Salienta-se, no entanto, que um representante do governo mencionou a respeito da melhoria da qualidade da assistência e da economicidade da PPP em relação à UHAD tratada neste estudo.

Identificou-se, ainda, que as prestações de contas da Secretaria Estadual de Saúde, registradas nas atas, mencionam os valores totais dos gastos com unidades hospitalares de saúde sob gestão indireta (PPP, OS, Terceirização). Contudo, no levantamento de valores gastos com as unidades de saúde sob gestão direta, apresenta-os sem a inclusão das despesas com pessoal.

Em relação à complexidade de gestão das unidades hospitalares públicas, foram identificados discursos defendendo a necessidade de maior agilidade na contratação de pessoal e na aquisição de bens e serviços. Para um membro do ICCS, uma tarefa difícil para a execução das políticas de saúde por meio de unidades da Administração Direta, tendo em vista a necessidade de atender às exigências das leis de licitação e às relacionadas à contratação de servidores públicos.

Diante disso, o modelo de PPP estaria solucionando esse problema com a autonomia do parceiro privado em contratar e demitir. No entanto, para membros do instrumento e representantes de classes trabalhadoras, isso resulta em precarização da mão de obra.

No que se refere à regulação das unidades pela Secretaria da Saúde do Estado, foram identificados depoimentos criticando possível dificuldade de encaminhamento de pacientes regulados para a unidade em regime de PPP, o que não acontecia com a UHAD tratada neste estudo e em outras da Administração Direta.

Portanto, a atuação do ICCS em relação à PPP se deu de forma mais intensa do que em relação às unidades em regime de gestão direta. A incidência de debates em torno da celebração da parceria no período considerado, contudo, não resultou na deliberação do mencionado instrumento sobre a proposta de adoção da modalidade de governança por meio de PPP para a Secretaria Estadual de Saúde, sendo exclusivamente comunicado e convidado a participar de eventos relacionados à implantação da PPP, conforme apontado em ata.

Possivelmente, a maior intensidade de debates em torno da PPP ocorreu por ter sido o período em que o Estado, por meio da Secretaria da Saúde, tenha implantado a primeira PPP para gerir uma unidade de saúde. Salienta-se, no entanto, que os debates travados não foram acompanhados de dados que comprovassem efetivamente a vantagem de um modelo de governança em relação ao outro, PPP *versus* Gestão Direta, principalmente os debates a partir de 2012, que poderiam ser acompanhados de dados comparando os resultados, em relação a 2011, para os usuários do SUS e para o Estado.

O ICCS disponibiliza em seu *site* todas as atas e normas emitidas, bem como atua na concepção e avaliação das políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Saúde, além de contar com a presença, em algumas reuniões, de observadores vinculados ao Controle Externo, como um Parlamentar, representante do Poder Legislativo Estadual, e um membro do Ministério Público Estadual.

Assim, percebeu-se que a promoção da *accountability* por parte do ICCS se deu mais numa perspectiva da implantação da política de saúde por meio de PPP, comprovando-se como um instrumento relacionado à supervisão, como se depreende de Timmers (2000). Identificou-se, também, que os discursos registrados nas atas referiram-se ao modelo de governança adotado, em que a preocupação com os meios e os processos apontaram para a *accountability* de processo, ao passo que a defesa da eficiência e da maior autonomia da PPP apontaram para a *accountability* de resultado.

5.1.3.3 Percepção do representante da PPP

O representante da PPP entende que a parceria é bastante monitorada e fiscalizada, pois tem um Verificador Independente, cujo papel é verificar os relatórios das metas quantitativas e qualitativas, bem como uma comissão de acompanhamento e controle instituída pela Secretaria Estadual de Saúde, que tem como objetivo específico acompanhar a PPP. Além disso, tem a Auditoria do SUS, a Auditoria Geral do Estado, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e a auditoria da qualidade relacionada à acreditação hospitalar.

Com relação às informações geradas pelo hospital, informou que a base de dados é monitorada constantemente pelo Verificador Independente, que foi contratado pela Concessionária por meio de indicação da própria Secretaria de Saúde, e que está disponibilizada em tempo real para a comissão de monitoramento e controle da Secretaria Estadual de Saúde.

No que diz respeito à frequência de atuação dos instrumentos de controle, relatou que o Verificador Independente e a Auditoria Independente das Demonstrações Financeiras atuam trimestralmente, enquanto que a auditoria relacionada à acreditação hospitalar ocorre quadrimestralmente e a comissão de monitoramento e controle da Secretaria atua permanentemente, não tendo data para desenvolver ação no hospital. Já em relação à Auditoria do SUS, à Auditoria Geral do Estado e ao TCE, a atuação se dá de forma mais esparsa.

Ainda de acordo com a atuação da fiscalização por órgãos públicos, entende que os órgãos de controle são inerentes à atividade pública. Porém, defende que poderia haver uma maior integração entre os mecanismos de fiscalização de forma a não resultarem num retrabalho de fiscalização, já que o objetivo da fiscalização tem sido verificar se a prestação de serviços está adequada ao previsto no contrato. Essa situação se coaduna com Bovens (2006), diante dos muitos olhos envolvidos no processo de *accountability*.

Com relação à responsabilização, informou que a PPP já sofreu penalidade contratual por descumprimento de meta, o que resultou na redução de pagamento de valor num trimestre. Alegou, ainda, que o fato da PPP proporcionar uma assistência de qualidade aos usuários, tornou a parceria vítima de seu próprio sucesso, o que tem ocasionado a necessidade de

ajustes do contrato, tendo em vista se tratar de uma unidade hospitalar de alta complexidade com porta aberta, resultando no recebimento de demanda que não era para ir para o hospital. Mencionou, inclusive, que de acordo com o contrato, no que se refere aos indicadores qualitativos, está previsto que a unidade não poderá atender mais do que 10% de procedimentos médicos de baixa complexidade, pois caso atenda, será penalizada.

Nesse sentido, as práticas de controle adotadas pela Secretaria de Saúde do Estado para a PPP e o modelo de contrato de metas adotado favorecem preponderantemente o cenário caracterizado pela *accountability* de resultado, como exposto por Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), Demirag e Khadaroo (2011) e Broadbent e Laughlin (2003, 2005).

5.1.3.4 Uma análise conjunta na perspectiva da *accountability*

Diante da apresentação relacionada à primeira parte da pesquisa, identificou-se a existência de diversos fóruns de *accountability* (BOVENS, 2006), no entanto com abordagens distintas, em que a *accountability* promovida apresenta abordagem para o resultado quando relacionada à PPP e abordagem para o processo quando relacionada com a UHAD, conforme tratado por Rocha AC (2011).

Sendo assim, menciona-se, com base em Rocha AC (2011), que a abordagem da *accountability* de resultado apresenta *déficit* de *accountability* social (sobre a decisão discricionária) e institucional (sobre a conformidade), enquanto que a abordagem voltada para o processo apresenta *déficit* de *accountability* sobre os resultados.

Na perspectiva da eficiência, três representantes de instrumentos promotores de *accountability* mencionaram sobre a agilidade do parceiro privado em cumprir com as determinações emanadas, quando comparado com a UHAD. Isso demonstra maior *enforcement* às determinações internas realizadas pela Secretaria de Saúde, sendo que essa situação tem relação com a autonomia de gestão e com a disponibilidade de recursos do parceiro privado, o que não ocorre com a UHAD, que deve cumprir todo o ordenamento jurídico inerente ao setor público, tanto para o processo de gestão da unidade como para o desembolso financeiro. Assim, o Quadro 15 resume os principais achados relacionados à primeira parte da pesquisa.

Quadro 15 - Principais achados da primeira parte da pesquisa

Instrum entos	Atua na PPP?	Atua na UHAD?	Característica da promoção de <i>Accountability</i>	Tem Site?	Disponibilização de atas/relatórios na <i>Internet</i>?
IGAD	Não	Sim	Não apurado	Sim	Não
IGAI	Sim	Não	De resultado	Sim	Não
IRD	Sim	Sim	Sofre influência na gestão de processo em relação à UHAD e de resultado em relação à PPP	Sim	Não
IAI	Sim	Sim	De resultado para a PPP e de processo para a UHAD	Sim	Não
ICI	Não	Distante	De processo, quando atua nas unidades sob gestão direta	Sim	Não
IRS	Sim	Sim	A <i>accountability</i> de resultado contribui para a melhoria do <i>enforcement</i> sanitário	Sim	Não
ICP	Não	Sim	Com tendência democrática	Sim	Sim
ICCS	Sim	Sim	Com tendência democrática	Sim	Sim

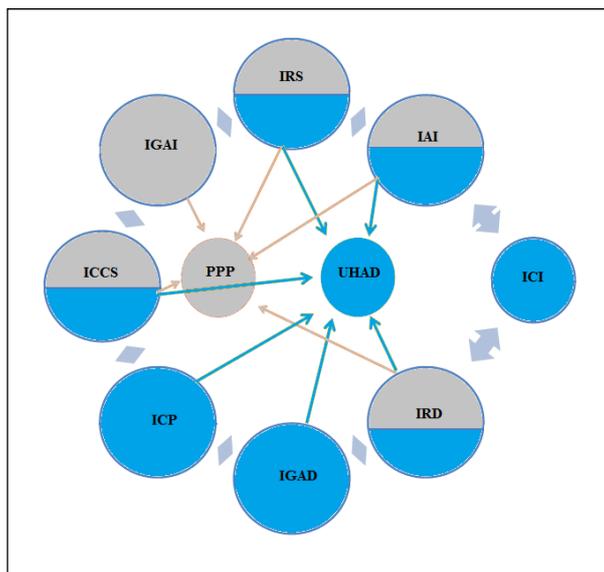
Fonte: Elaboração própria, 2013

De acordo com o Quadro 15, identificou-se, ainda, que apenas dois (ICCS e ICP) dos oito instrumentos promotores de *accountability* estudados disponibilizam na *internet* documentos como relatórios e atas relacionados às suas ações. Os demais, apesar de possuírem *sites* e disporem da tecnologia mínima necessária, não promovem a transparência relacionada aos processos e aos resultado de suas ações. Uma constatação alinhada com o achado de Loureiro, Teixeira e Prado (2008), que mencionaram sobre o desalinhamento entre o nível de desenvolvimento e o nível de transparência.

No que se refere ao alcance da atuação dos instrumentos, verificou-se que dos oito instrumentos, quatro atuaram tanto na PPP como na UHAD, mesmo que sendo de forma indireta, como no caso do ICCS; um não atuou na PPP e está distante da UHAD (ICI), tendo em vista não ter desenvolvido atividades relacionadas à unidade em 2011 e 2012; e os dois últimos, IGAD e IGAI, desenvolvem ações relacionadas à UHAD e à PPP, respectivamente.

A Figura 6, seguinte, foi elaborada para demonstrar essa relação.

Figura 6 - Instrumentos promotores de *accountability* e sua relação com as unidades



Fonte: Elaboração própria, 2013

Com isso, parte-se para o próximo item, que tratará dos resultados e da análise relacionada à segunda parte da pesquisa.

5.2 DAS PRÁTICAS DE *ACCOUNTABILITY* DE NATUREZA EXTERNA

Diante da necessidade de se identificar as práticas promotoras de *accountability* externa, adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar em regime de PPP e para uma UHAD, utilizou-se como parâmetro para o estudo os questionamentos levantados por Smith, Mathur e Skelcher (2006), em que se realizou entrevista junto ao representante PPP, bem como se efetuou pesquisa em *sites* para verificar as informações disponibilizadas pelas mencionadas unidades de saúde.

Pela entrevista realizada, o representante da PPP informou que a SPE tem suas Demonstrações Financeiras auditadas por Auditor Independente, de renome no mercado, além da atuação mais próxima de instrumentos promotores de *accountability*. Mencionou, ainda, que existem muitos olhos verificando a todo tempo o desenvolvimento da PPP, o que se coaduna com o entendimento de Bovens (2006) sobre as características da *accountability*.

Ademais, relatou, que toda a produção do hospital está disponibilizada no *site* da SPE, constando de metas quantitativas (70%) e qualitativas (30%). Além disso, as Demonstrações

Financeiras anuais, acompanhadas com o Relatório de Administração, são publicadas no DOE, sendo que a Secretaria Estadual de Saúde recebe as Demonstrações Financeiras trimestrais auditadas, acompanhadas com o respectivo relatório parcial. Acrescentou, também, que a unidade hospitalar conta com uma ouvidoria permanente, que poderá ser solicitada sobre a necessidade de disponibilizar determinadas informações. Sendo que, geralmente, recebe demandas relacionadas à assistência, embora o índice de satisfação dos usuários, medido por força contratual, varie entre 92 a 96%.

Com relação à elaboração do Orçamento, informou sobre a dificuldade de realizar previsão orçamentária para uma unidade hospitalar de saúde, principalmente por se tratar de uma unidade recente e fazer parte de um setor complexo, em que se deve considerar questões epidemiológicas e de caráter sazonal, como por exemplo, o surto de dengue. No entanto, reconheceu que já existe um grau aceitável de previsibilidade após os dois anos de existência da unidade. O orçamento elaborado para a SPE, no entanto, não é disponibilizado ao público.

No que diz respeito à administração da SPE, informou que existe um Conselho de Administração constituído por acionistas e diretores, no total de 05 conselheiros, que se reúne para tratar da direção da Unidade, analisar e aprovar as Demonstrações Financeiras e outros casos que requeiram sua convocação.

Assim, a PPP adota diversas práticas de *accountability* de natureza externa, merecendo destaque a disponibilização de informações no *site* da SPE acerca das metas de produção fixadas, qualitativas e quantitativas, e o seu grau de atendimento, e a publicação no DOE das Demonstrações Financeiras da SPE, auditadas por auditores independentes, acompanhadas de relatório da administração. Relata-se, no entanto, que todas as informações divulgadas são exigidas pelo Contrato de Concessão Administrativa, resultando em práticas promotoras de *accountability* de caráter não voluntário.

A divulgação das Demonstrações Financeiras da SPE, acompanhadas do Relatório de Administração, é relevante para o conhecimento do público, pois apresentam a situação contábil-financeira em que se encontra a SPE para o atendimento das cláusulas contratuais, principalmente, as relacionadas ao cumprimento das metas contratuais, bem como apontam sobre as perspectivas futuras do contrato. Torna-se fundamental, também, para verificar o montante de recursos destinados pelo Estado para a parceria e se o lucro auferido pela SPE

está dentro dos limites aceitáveis da TIR, ou se, na ocorrência de prejuízos apurados, a continuidade do contrato pode ser comprometida.

Pelo exposto, as práticas de *accountability* externa adotadas têm forte vinculação com as práticas de governança corporativa adotadas pelo setor privado, o que foi identificado no estudo de Willems e Van Dooren (2011) e mencionado por Shaoul, Stafford e Stapleton (2012) e Brennan e Solomon (2008).

Em relação à UHAD, como não foi possível realizar entrevista com um representante da unidade de saúde, realizou-se pesquisa no seu *site*, no DOE e considerou-se as informações disponibilizadas pelos instrumentos promotores de *accountability* mencionados no âmbito desta pesquisa. Constatou-se que: a unidade de saúde não conta com total autonomia para a execução orçamentária; não disponibiliza informações que identifiquem que esteja obrigada a cumprir metas quantitativas e qualitativas; as informações de natureza contábil-financeira estão agregadas nos demonstrativos do Fundo Estadual de Saúde e no Balanço do Estado, o que não permite conhecer os recursos de natureza financeira e patrimonial disponibilizados para a UHAD.

No que diz respeito ao Orçamento da UHAD, inserido no Orçamento da Secretaria de Saúde, a definição de valores e todas as alterações ocorridas são aprovadas pelo Poder Legislativo e divulgadas na imprensa oficial. Já no que se refere à auditoria externa, a unidade encontra-se legalmente obrigada a prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado, bem como pode ser auditada por instrumentos do próprio controle interno do SUS, como o Instrumento de Auditoria Interna.

Salienta-se, com relação ao canal de reclamação à disposição dos cidadãos e/ou usuários de serviços, que a UHAD conta com um canal diretamente interligado com a própria Secretaria de Saúde. Isso não acontece em relação à PPP, que de acordo com o representante, possui um canal diretamente vinculado à SPE, que tem atendido demandas relacionadas à assistência à saúde.

Sendo assim, constatou-se que existe um maior alinhamento das práticas promotoras de *accountability* adotadas pela PPP com os pressupostos de governança relacionados à *accountability* externa, principalmente no que se refere à divulgação das Demonstrações

Financeiras, que contemplam os diversos instrumentos contábeis previstos em lei, e à fixação de metas a serem atingidas pela unidade hospitalar. Ao passo que, em relação à UHAD, embora exista a disponibilização de informações, elas se relacionam ao processo de execução da gestão pública, como as informações sobre licitações, contratos e as relacionadas aos recursos humanos, porém essas informações não são publicadas de forma detalhada.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a PPP contribui para a melhoria de *accountability* externa, no entanto com características voltadas para o resultado, ao passo que a *accountability* externa promovida pela UHAD apresenta características relacionadas ao processo, não disponibilizando informações sobre os resultados obtidos pela unidade. Salienta-se, no entanto, em relação à PPP, que as Demonstrações Financeiras auditadas e publicadas no DOE não estavam disponibilizadas no *site* da SPE nem as informações relacionadas às alterações do Contrato de Concessão e atas, disponibilizadas no *site* do Conselho Gestor de Parcerias, o que aponta para a necessidade de uma maior integração de informações na transparência e divulgação da parceria.

Diante exposto, torna-se oportuno mencionar o entendimento de Timmers (2000) a respeito da transparência dada pelo setor privado em comparação com o setor público. Segundo o autor, no setor privado, a prática se dá por meio da publicação das Demonstrações Financeiras, por exemplo, em que o lucro é apropriado e os gestores são responsáveis perante os *stakeholders*. Já no setor público, o governo divulga o seu orçamento, no qual as discussões direcionarão para as propostas políticas. No entanto, defende que existe a tendência do aumento da transparência em ambos setores.

5.3 PERSPECTIVAS DA *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA PARA OS DOIS MODELOS

A compreensão do significado de *accountability* não é fácil, pois pode assumir diversas perspectivas, tais como *accountability* de resultado, de processo, democrática, constitucional, dentre outras. Nesse sentido, o presente tópico, com base nos achados já mencionados, tratará de expor o significado da *accountability* para um modelo de governança hospitalar caracterizado pela hierarquia (Administração Direta) frente a um modelo de governança híbrido (PPP).

Com o modelo de governança hierárquico numa unidade pública de saúde, pôde-se perceber que as práticas relacionadas à UHAD se coadunam mais com o controle do processo, diante da necessidade de cumprimento do rigor requerido pelas normas relacionadas à licitação para a compra de bens e serviços para o setor público e à contratação de pessoal, por meio de concurso público.

Sendo assim, a perspectiva adotada tende a *accountability* de processo, interessada mais na conformidade e legalidade, no controle da execução orçamentária com base na legislação prevista, sem uma visão alinhada com os resultados almejados, inclusive sem a fixação de metas quantitativas e qualitativas para a UHAD, deixando a *posteriori* a avaliação dos resultados. Porém, resulta em menor discricionariedade na aplicação dos recursos públicos por parte dos gestores, promovendo a *accountability* com tendência constitucional (BOVENS, 2006; ROCHA AC, 2011).

Por sua vez, o modelo de governança híbrido, constituído por meio de uma PPP, resultou na modalidade de contratação tipo *Global Sourcing* (ROCHA AVMA, 2011), tendo em vista que todos os serviços contratados separadamente para uma unidade hospitalar de saúde foram inseridos num único contrato. Diferenciando-se do modelo de governança da Administração Direta, em que diversos serviços são contratados separadamente, como ficou demonstrado na análise de conteúdo de diversos avisos de licitações publicados no DOE, deflagradas objetivando a contratação de serviços com diversos prestadores, resultando em diversos contratos.

Isso possibilitou autonomia gerencial para a unidade sob regime de PPP, principalmente nos aspectos relacionados à forma de operacionalização, tendo em vista que o referencial para a viabilidade ou não da contratação baseia-se especificamente na fixação de metas quantitativas e qualitativas de assistência à saúde. Portanto, essa autonomia alijou qualquer necessidade de cumprimento das normas legais requeridas para a contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços por uma unidade pública de saúde.

Sendo assim, defende-se que houve melhoria da *accountability*, mas na perspectiva do resultado (ROCHA AC, 2011), tendo em vista a fixação e a disponibilização pública das metas e o seu atingimento, a realização de auditorias programadas e verificações voltadas para se certificar a respeito do cumprimento do contrato definido, a maior agilidade do parceiro

privado em atender às pendências apontadas por instrumentos com características de gestão e controle e a publicação das Demonstrações Financeiras trimestrais e anuais, auditadas e acompanhadas pelos respectivos relatórios da administração.

Constatou-se ainda, que as práticas promotoras de *accountability* externa estão mais presentes em unidade hospitalar de natureza pública com modelo de governança híbrido do que em unidades da Administração Direta. Além disso, identificou-se que o modelo de governança adotado direciona a atuação dos instrumentos promotores de *accountability*, pois no caso da realização de uma auditoria na PPP, o dispositivo orientador é o Contrato de Concessão Administrativa, diante de suas metas, ao passo que na realização de uma auditoria numa unidade sob gestão direta, o dispositivo orientador centra-se mais no processo de execução, como as contratações públicas realizadas a partir de licitações.

No que se refere à atuação dos instrumentos promotores de *accountability*, observou-se diversos instrumentos atuando nas duas unidades de saúde, sendo que direcionados pelo modelo de governança adotado, em que a promoção da *accountability* de resultado se dá na unidade hospitalar sob governança híbrida, enquanto que a *accountability* de processo se dá em unidade hospitalar sob gestão direta, consistindo em indícios da ocorrência de “diversos olhos sem diversos olhares”, quando considerados ambos os modelos.

Nesse sentido, “os diversos olhos” seria diante do resultado da atuação dos diversos instrumentos promotores de *accountability*, ao passo que “sem os diversos olhares” seria a tendência de direcionamento de cada instrumento promotor de *accountability*, de acordo com o modelo de governança adotado: se hierárquico – tendente à *accountability* de processo; se híbrido – tendente à *accountability* de resultado.

Portanto, pode-se mencionar uma lacuna relacionada à possível falta de alinhamento entre a análise do processo e do resultado, requerendo práticas mais complexas de forma a garantir, também, a promoção da *accountability* democrática e constitucional, como defendido por Shaoul, Stafford e Stapleton (2012), Rocha AC, (2011), Denhart (2011), Demirag e Khadoroo (2011), Willems e Van Dooren (2011).

Sendo assim, ressalta-se que o foco no processo não deve comprometer a autonomia na busca do atingimento dos resultados, nem que o foco na total autonomia de ação, sem controle do

processo, resulte em prejuízos à *accountability* de resultado. Dessa forma, deve-se buscar garantir a melhoria da *accountability* constitucional e democrática, pautada pela necessidade de que os recebedores de recursos provem que agiram sempre de acordo com o interesse público.

6 CONCLUSÃO

O presente capítulo apresenta as considerações finais do estudo pretendendo evidenciar como os objetivos fixados foram alcançados, bem como menciona sobre os fatos verificados e a sua relação com a teoria, além de relatar sobre as limitações da pesquisa e indicar sugestões para a realização de futuros estudos.

O objetivo desta dissertação foi identificar diferenças entre as práticas promotoras de *accountability* adotadas no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma unidade hospitalar de saúde em regime de Parceria Público-Privada (PPP) e uma unidade hospitalar da Administração Direta.

Por meio de procedimentos metodológicos de natureza qualitativa, tendo como base a revisão da literatura, os elementos de governança de Timmers (2000) e o estudo de Smith, Mathur e Skelcher (2006), foi possível alcançar os objetivos do estudo, mesmo diante de algumas limitações da pesquisa.

Verificou-se que o ambiente institucional em que foram inicialmente implantadas as PPP no Brasil coincide com discursos relacionados à propalada crise fiscal e com a implantação parcial da Nova Gestão Pública (NGP), convivendo com práticas do modelo de gestão burocrática weberiano. Para os defensores da NGP, esse novo modelo de gestão contribui para a melhoria da eficiência na prestação de serviços públicos, ao permitir a participação de atores privados, bem como resulta em melhoria da *accountability*. Já para críticos, a NGP resulta na melhoria da *accountability* na perspectiva do resultado, não garantindo a *accountability* de natureza constitucional e democrática.

No que diz respeito à atuação dos instrumentos promotores de *accountability*, verificou-se a existência de diversos fóruns (BOVENS, 2006), requerendo informações e fiscalizando tanto a PPP como a UHAD. No entanto, com atuação direcionada ao modelo de governança adotado, resultando em indícios de “diversos olhos sem diversos olhares”, pois em relação à PPP o foco tem sido o contrato e suas metas, já em relação à UHAD, o foco tem sido o processo.

A adoção do modelo de governança híbrido por meio de PPP para uma unidade hospitalar da rede própria resultou na melhoria da *accountability* de resultado quando comparado com uma unidade da rede própria sob gestão direta, principalmente no que diz respeito à fixação de metas de natureza quantitativa e qualitativa, à transparência pública dos demonstrativos contábeis auditados e ao atendimento às demandas realizadas por instrumentos internos promotores de *accountability*. Assim, no que diz respeito à disponibilização de informações pela PPP, constatou-se a melhoria da *accountability* na perspectiva *answerability*, ao passo que em relação ao atendimento das demandas dos instrumentos, a melhoria do *enforcement*.

Identificou-se que a transparência adotada pela PPP resulta de ato coercitivo por parte da Secretaria de Saúde. No entanto, a própria Secretaria não tem agido da mesma forma quando relacionado à UHAD nem em relação à solicitação de que os instrumentos promotores de *accountability* divulguem os relatórios relacionados à sua atuação, ou até mesmo um resumo. Salienta-se, no entanto, o fato de maior transparência do processo por parte das unidades sob gestão direta, o que não acontece com a unidade em regime de PPP.

Nesse sentido, comprovou-se as premissas levantadas no que se refere à melhoria da *accountability* voltada para o resultado, bem como o fato das práticas de *accountability* externa estarem mais presentes em unidade hospitalar de natureza pública com modelo de governança híbrido.

Menciona-se, ainda, que a implantação da PPP resultou na adoção de práticas de governança corporativa comuns ao setor privado, como as relacionadas à obrigatoriedade de auditoria independente das Demonstrações Financeiras para a SPE, sem prejuízo da atuação dos mecanismos de controle interno e externo inerentes ao setor público, que resulta no aumento dos custos de transação e na ampliação do leque de atuação das empresas de auditoria independente. Sendo que isso pode contribuir com a transferência de tecnologia do setor privado para o setor público, mas não garante o nível de *accountability* democrática e constitucional requerido, pois o processo de execução por parte do parceiro privado não tem caráter público, tendo em vista o foco prender-se aos resultados.

Nesse sentido, as práticas de *accountability* relacionadas aos dois modelos de governança são limitadas, pois enquanto que para a UHAD a perspectiva da *accountability* de processo não permite conhecimento mais detalhado de cada operação realizada nem prioriza os resultados,

a *accountability* de resultado, ao apresentar as metas alcançadas pela PPP/SPE, não fornece detalhamento sobre as circunstâncias do atingimento das metas, como o aumento das despesas públicas no financiamento Contrato de Concessão celebrado.

No que se refere aos instrumentos promotores de *accountability* tratados no estudo, constatou-se limitações relacionadas aos resultados práticos de sua atuação, demonstrando a necessidade de maior publicidade do que fazem, de forma a possibilitar a melhoria da *accountability*.

Identificou-se, ainda, com o relato dos entrevistados, que a adoção de PPP no setor saúde resulta em maior eficiência, quando comparado com a UHAD, principalmente diante de sua flexibilidade e autonomia financeira. No entanto, a busca da eficiência no setor saúde nem sempre pode ser alcançada diante das particularidades referentes ao setor, como a que diz respeito à necessidade de manter uma capacidade instalada de natureza específica, como o setor de urgência/emergência de um hospital, que mesmo não garantindo a eficiência, deve possuir uma capacidade instalada capaz de atender às demandas de natureza contingencial.

No exame da literatura, diversos estudos têm denunciado que as práticas de *accountability* relacionadas às PPPs são pobres. No entanto, num contexto nacional, caracterizado pela assimetria informacional no setor público e com a presença de práticas de gestão patrimonialista, as práticas de transparência relacionadas à PPP do estudo representam um avanço, mesmo que limitado, diante da impossibilidade de maior aprofundamento das informações divulgadas. Porém, deve-se atentar para o fato de que a adoção de PPP, sem impacto na contabilização do endividamento público, com a ampliação da estrutura para a prestação de serviços públicos de saúde, seja um atrativo para os políticos no Poder.

A adoção de parcerias, embora resulte na melhoria da eficiência, pode derivar em maior complexidade da *accountability*, tendo em vista o fato de envolver os setores públicos e privados, com suas particularidades. Acrescentando-se a isso, o fato de que os interesses públicos reclamam por práticas de *accountability* de natureza democrática e constitucional.

Nesse cenário, a sociedade hodierna tem dado provas de vigilância, desejosa de avanços no setor público que garantam a prestação de serviços públicos de saúde, educação, segurança, como demonstrado nas manifestações de cidadãos no mês de junho deste ano. Nessas manifestações, a sociedade tem denunciado a falta de moralidade, a falta de transparência

pública, mesmo há mais de um ano contando a sanção da Lei de Acesso à Informação (LAI), bem pressionado no sentido da responsabilização de agentes públicos apanhados em atos de corrupção. Assim, resultando num movimento alinhado com um possível significado da *accountability*, que pode resultar na necessidade de prestação de contas, transparência e responsabilização de quem administra recursos públicos.

Com o estudo, foi possível identificar uma característica nacional inerente ao setor público, incrementar novas formas com a preservação das antigas, bem como o fato da *accountability* ser complexa num contexto mundial, sendo que em países com tradição patrimonialista, como no Brasil, a sua promoção seja mais urgente ainda.

Como limitações da pesquisa, aponta-se o fato dos achados do estudo não poderem ser generalizados, bem como parte do estudo ter sido elaborado com base na percepção dos entrevistados, principalmente. Salienta-se, ainda, as dificuldades relacionadas à operacionalização, como apresentado na metodologia. No entanto, acredita-se que tais limitações não invalidam o estudo, pois como afirma Vergara (2005), todo método tem suas possibilidades e limitações.

Como restrições do presente estudo, menciona-se o fato de ter considerado apenas as práticas de *accountability* de natureza horizontal, adotadas particularmente no âmbito de uma Secretaria Estadual de Saúde para uma PPP, em fase de execução, e para uma UHAD, bem como não ter avaliado a eficiência, a eficácia e a efetividade das práticas adotadas pelos instrumentos promotores de *accountability*.

Destaca-se, ainda, que os processos de *accountability* estão presentes em cada modelo de gestão. Portanto, a própria *accountability* resulta em práticas burocráticas, no que se refere às formas organizacionais, aos processos operacionais. No entanto, o presente estudo, ao mencionar a respeito da *accountability* sobre os processos e da *accountability* sobre os resultados, buscou refletir sobre a *accountability* numa perspectiva voltada à promoção da democracia e à garantia dos direitos constitucionais.

Acredita-se que o estudo seja relevante por considerar práticas promotoras de *accountability* nas suas diversas perspectivas e abordagens para dois distintos modelos de governança de unidades hospitalares públicas, bem como pela metodologia adotada, que considerou a

percepção internacional a respeito de *accountability*. Desperta, ainda, sobre a necessidade de novos estudos envolvendo o tema *accountability* para o ambiente institucional brasileiro, atualmente caracterizado pela busca na melhoria da gestão pública e pela promoção do livre acesso à informação.

Dessa forma, estudos que busquem relacionar possíveis práticas de oportunismos em contratos de PPP com práticas de *accountability* adotadas também são adequados, principalmente diante da natureza dos contratos incompletos. Novos estudos comparativos poderão tratar sobre as práticas de *accountability* adotadas para as diversas modalidades de governança, como OS e OSCIPS, bem como sobre o impacto das ações dos instrumentos promotores de *accountability* para a eficiência das unidades hospitalares de saúde. Pesquisas que tratem de comparar níveis de eficiência alcançados por unidades hospitalares de saúde, com diferentes modelos de governança, também são oportunas.

Recomenda-se, ainda, a possibilidade de realização de estudos para áreas específicas, como as práticas de evidenciação contábil de projetos de PPP, tanto para o parceiro privado como para o parceiro público, e o seu impacto na transparência pública. Outros estudos poderão explorar as práticas de *accountability* adotadas nas diversas fases dos projetos de PPP, como na fase de concepção.

Defende-se, também, estudos que tratem sobre o metacontrole no SUS e as práticas de *accountability*, diante da perspectiva de atuação dos diversos agentes de controle interno e externo, resultando em diversos fóruns de *accountability* com seus “diversos olhos e olhares”.

Enfim, pelo estudo apresentado, ficou evidenciada uma reflexão sobre a complexidade envolvendo *accountability* e a sua relação com os modelos de gestão pública, despertando sobre diversas possibilidades de realização de novos estudos no Brasil, principalmente num cenário nacional que aponta para a celebração de novas PPPs para o setor de saúde pública e diante do estado de assimetria informacional, com a possibilidade de riscos de oportunismo dos agentes, tratados pela Nova Economia Institucional. Portanto, um vasto campo para novas pesquisas na área.

REFERÊNCIAS

AKITOBY, Bernardin; HEMMING, Richard; SCHWARTZ, Gerd. Public Investment and Public-Private Partnerships. **IMF Economic Issues**, n. 40, 2007.

ANDON, Paul. Accounting-related research in PPPs/PFIs: present contributions and future opportunities. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 25, n. 5, p. 876-924, 2012.

ANDRADE, Maria E. M. C. ; MARTINS, Vinícius, A. Evidenciação dos ativos e passivos dos contratos de concessão: o caso da PPP-MG050. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BAXTER, Jane; CHUA, Wai Fong. Alternative management accounting research - whence and whither. **Accounting, Organizations and Society**, v. 28, p. 97–126, 2003.

BENTZ, A. ; GROUT, P. ; HALONEN, M. What should governments buy from the private sector – assets or services? **University of Bristol**, abr. 2005.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM themes in public sector governance**. Wellington: State Services Commission, set. 2003. (Working paper, n. 17).

BOVENS M. **Analysing and assessing public accountability**: a conceptual framework. 2006. (European Governance Papers (EUROGOV), n. C-06-01).

_____. Two concepts of *accountability*: *accountability* as a virtue and as a mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946-967, set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jan. 2012.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 18 jan. 2012.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, 22 ago. 2006. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/.../Portaria_614_210806.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2012.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 ago. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em : 31 out. 2012.

_____. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Caderno de informação da saúde suplementar**: beneficiários, operadoras e planos. Rio de Janeiro: ANS, 2011.

BRENNAN, Niamh M. ; SOLOMON, Jill. Corporate governance, *accountability* and mechanisms of *accountability*: an overview. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 21, n. 7, p. 885-906, set. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan. 1996.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BRITO, B. M. B. ; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada - entendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 56, n. 1, p. 7-21, jan. / mar. 2005.

BROADBENT, J. ; LAUGHLIN, R. The private finance initiative: clarification of a future research agenda. **Financial Accountability and Management**, v. 15, n. 2, p. 95-114, 1999.

_____. Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1/2, p. 23-48, 2003.

_____. PPPs: nature, development and unanswered questions. **Australian Accounting Review**, v. 14, n. 2, p. 4-10, 2004.

_____. The role of PFI in the UK's government's modernisation agenda. **Financial Accountability and Management Journal**, v. 21, n. 1, p. 75-97, 2005.

CABRAL, Sandro; SILVA JR, A. F. A. PPPs e decisões de investimento na construção de estádios de futebol. **O&S**, v. 16, n. 48, jan./mar. 2009.

_____; LAZZARINI, Sergio G. ; AZEVEDO, Paulo Furquim de Azevedo. Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 7, n. 1, p. 6-25, mar. 2013.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARMONA, Miguel. The regulatory function in public-private partnerships for the provision of transport infrastructure. **Research in Transportation Economics**, v. 30, p. 110–125, 2010.

CARRERA, Mariana Baleeiro Martins. **Parceria público-privada na saúde no Brasil: estudo de caso do hospital do subúrbio de Salvador – Bahia**. 2012. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2012.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD - EnAPG, 2006, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: ANPAD, 2006.

CHEUNG, Esther; CHAN, Albert P. C. ; KAJEWSKI, Stephen. Reasons for implementing public private partnership projects: perspectives from Hong Kong, Australian and British practitioners. **Journal of Property Investment & Finance**, v. 27, n. 1, p. 81-95, 2009.

COASE, R. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O. ; WINTER, S. (Comp.). **La natureza de la empresa: origens, evolución y desarrollo**. Traducción de Eduardo L. Suarez. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CONTANDRIOPOULOS, A.P. Reformar o sistema de saúde: uma utopia para sair de um status quo inaceitável. **Saúde em Debate**, Londrina, n.49/50, p. 53-64, 1996.

CORREIA, Marcelo B. da Costa. **Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008.

CRUZ, Verônica. Transparência e accountability na regulação da vigilância sanitária no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 3 p. 90-114, nov. 2009/fev. 2010.

DEMIRAG, I. ; DUBNICK, M. ; KHADAROO, M. A Framework for examining *accountability* and value for money in the UK's private finance initiative. **Journal of Corporate Citizenship**, v. 15, Autumn, p. 63-76, 2004.

_____ ; KHADAROO, Iqbal. Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public–private partnerships. **J Manag Gov**, v. 15, p. 271-296, 2011.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DIMAGGIO, Paul J. ; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **Academy of Management Review**, v. 48, p. 147-60, abr. 1983.

DUBNICK, Melvin J. Accountability and ethics: reconsidering the relationships. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, v. 6, n. 3, p. 405-441, 2003.

_____. Accountability and the promise of *performance*: In: SEARCH OF THE MECHANISMS, CONFERENCE OF THE EUROPEAN GROUP OF PUBLIC ADMINISTRATION (EGPA), **Anais...** Lisboa, Portugal: EGPA, 2003.

_____; FREDERICKSON, H. G. Accountable agents: federal *performance* measurement and third-party government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, p. 143–59, 2010.

EDWARDS, Pam; SHAOUL, Jean; STAFFORD, Anne; ARBLASTER, Lorna. **Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals**. London: Association Of Chartered Certified Accountants, 2004.

ENGLISH, L. ; GUTHRIE, J. ; BROADBENT, J. ; LAUGHLIN, R. Performance audit of the operational stage of long-term partnerships for the private sector provision of public services. **Australian Accounting Review**, v. 20, n. 1, p. 64-75.

FLEURY, S. ; OUVERVEV, A. S. M. ; KRONEMBERGER, T. S. ; ZANI, F. B. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, v. 28, n. 6, p. 446–55, 2010.

GARMONSWAY, G. N. ; SIMPSON, Jacqueline. The penguin english dictionary. 2nd ed. Middlesex: Penguin Books, 1969. 818 p.

GORGA, Érica. Common law é mais eficiente do que civil law? Considerações sobre tradições de direito e eficiência econômica. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**. Rio de Janeiro, 2005.

GRILO, Leonardo Melhorado. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de Parcerias Público-Privada (PPP)**. 400 f. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public-private-partnerships. **The Economic Journal**, v. 113, C69-C76, mar. 2003.

HM TREASURY. **PFI: strengthening long-term partnerships**. Londres: HM Treasury, 2006.

HODGE A. ; Greve C. Public-private partnerships: an international performance review. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 545-58, 2007.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behaviour, agency cost and ownership structures. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, winter 1997.

KPMG. KPMG International do Infrastructure 100: world cities edition. **Infrastructure Journal**, 2012.

LAMB, R. ; DAVIDSON, E. Hybrid organization in high-tech enterprise. In: TH BLED ECOMMERCE CONFERENCE EGLOBAL., 17., Bled, 2004. **Anais...** Slovenia, 2004, 14 p.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **O&S**, v.15, n. 47, out./dez. 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

MCQUAID, R.W. ; SCHERRER, W. Changing reasons for public private partnerships. **Public Money & Management**, v. 30, n. 1, p. 27-34, 2010.

MEDICI, A. C. **Do Global ao local**: os desafios da saúde no limiar do século XXI. Belo Horizonte: Coopmed, 2011.

MÉNARD, Claude. Hybrid Modes Of Organization: Alliances, Joint Ventures, Networks, and other ‘strange’ animals. Forthcoming in: Robert Gibbons and John Roberts (Eds.), **The handbook of organizational economics**. Princeton: Princeton University Press, 2011. Disponível em: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/62/42/91/PDF/2010--Menard--Hybrids-in_Gibbons_and_Roberts.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Is Public-Private Partnership Obsolete? Assessing the Obstacles and Shortcomings of PPP. Forthcoming in: P. De Vries and E. Yehoue (Eds.), **The routledge companion to public-private partnership**. London: Routledge, versão jan. 2012. Disponível em: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/65/30/90/PDF/2011--Menard-Public-Private_Partnership.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2013.

MILLER, Peter; KURUNMÄKI, Liisa; O’Leary, Ted. Accounting, hybrids and the management of risk. **Accounting, Organizations and Society**, v. 33, p. 942–967, 2008.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MOZZATO, A.R. ; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

MULGAN, Richard. 'Accountability': an ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000a.

_____. Comparing *Accountability* in the public and private sectors. **Australian Journal Of Public Administration**, v. 59, n. 1, p. 87-97, 2000b.

NOODEWIER, Thomas G. ; JONH, George; NEVIN, Jonh R. *Performance* outcomes of purchasing arrangements in industrial buyer-vendor relationships. **Journal of Marketing**, v. 54, p. 80-93, out. 1990.

NOVA enciclopédia Barsa das línguas inglesa e portuguesa. New York: Appleton-Century-Crofts, 1966. v. 1.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, p. 27-52, 1998.

OECD. **The role of market-type mechanisms to provide government services**. Bangkok, Thailand: OECD, 2005.

PARKER, Lee; GOULD, Graeme. Changing public sector *accountability*: critiquing new directions. **Accounting Forum**, v. 23, n. 2, jun. 1999.

PECI, A. ; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa da experiência inglesa e brasileira. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30. , 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, n.12, p. 59. 1998.

_____; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1332-1368, nov./dez. 2009.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Auditoria ao Programa de Parcerias Público Privadas da Saúde**: primeira vaga de hospitais. 2009. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtc-rel015-2009-2s.pdf>.

POULSEN, B. Competing traditions of governance and dilemmas of administrative *accountability*: the case of Denmark. **Public Administration**, v. 87, n. 1, p. 117–31, 2009.

QUEIROZ, Leon Victor de. Instituições e accountability na Teoria Democrática Contemporânea. **Teoria e Sociedade**, n. 1, n. 16.1, p. 232-255, jan./jun. 2008.

QUINHÕES, Trajano Augustus Tavares. **Análise de um novo modelo de governança para hospitais públicos no Brasil segundo a abordagem dos custos de transação**: o caso das organizações sociais no Estado de São Paulo. 2008. 166 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 2, maio/ago. 1997.

RINDFLEISH, Aric; HEIDE, Jan B. Transaction cost analysis: past, present, and future applications. **Journal of Marketing**, New York, v. 61, n. 4, out. 1997.

ROCHA, Alba Valéria M. Amaral. **Eficiência de uma empresa de serviços públicos em face do advento da agência reguladora sob a ótica da economia dos custos de transação**.

2011. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 – 97, maio/ago. 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção**. 2011. 184f. il. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.

SCHILLEMANS, Thomas; BOVENS, Mark. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?. In: DUBNICK, Melvin J; FREDERICKSON, H. George (editores). **Accountable Governance: promises and problems**. New York: M.E. Sharpe, 2010.

SCIULLI, Nick. Public private partnerships: an exploratory study in health care. **Asian Review of Accounting**, v. 16, n. 1, p. 21-38, 2008.

SHAOUL, Jean; STAFFORD, Anne; STAPLETON, Pamela; MACDONALD, Peter. **Financial black holes: accounting for privately financed roads in the UK**. Edinburgh : The Institute of Chartered Accountants of Scotland, 2008.

_____. Accountability and corporate governance of public private partnerships. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 23, p. 213-229, 2012.

SHELANSKI, Howard; KLEIN, Peter. Empirical research in transaction cost economics: a review and assessment. **Journal of Law Economics, and Organization**, v. 11, n. 2, p. 335-661, 1995.

SINCLAIR, Amanda. The chameleon of accountability: forms and discourses. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 219-237, 1995.

SMITH, Mike; MATHUR, Navdeep; SKELCHER, Chris. Corporate governance in a collaborative environment: what happens when government, business and civil society work together? **Corporate Corporate**, v. 14, n. 3, p. 159-71, 2006.

SOUZA, Antônio Artur de; CAIRES, Neiva Andrade; AVELAR, Ewerton Alex. Contabilidade e *Accountability*: estudos de casos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) do Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: EnAPG, 2010.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **Modelos de gestão na administração pública: uma análise das agencias reguladoras**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

_____. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. 2007. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2007.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; AZEVEDO, Paulo Furquim. Economia dos contratos. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

THE WORLD BANK. **Public-private partnerships**: reference guide, 2012. Version 1.0.

TIMMERS, Hans. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: THE FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9., Haia, 2000. **Anais...** Haia: Netherlands Ministry of Finance, 2000. Disponível em: <
http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNECE. Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa. **Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships**. Nova Iorque, Gênova: United Nations, 2008.

VAZQUEZ, Juan Luiz Souza. **A sociedade de propósito específico na parceria público-privada**: uma análise de direito societário. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WAITE, Maurice. **The Oxford paperback thesaurus**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2001. 968 p.

WEBSTER'S third new international dictionary. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1986. v. 3.

WILLEMS, Tom; DOOREN, Wouter Van. Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an *accountability* paradox. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 505–530, 2011.

WILLIAMSON, Oliver. **As instituições econômicas do capitalismo**. Tradução. São Paulo: Pezco, 2011.

_____. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 269-296, jun. 1991.

_____. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. **The Journal of Law, Economics & Organizations**, v. 15, n.1, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Brookman, 2010.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.