

# CONTRATOS DE GESTÃO NA ÁREA DE SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO



KARINA JARA FARIA

PROF. DR. MARCO ANTONIO FERREIRA

Produto Técnico/Tecnológico

PROFIAP/UTFPR 2023



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.

# Introdução

Considerando a indiscutível importância das ações de saúde, a Constituição Federal, nos artigos 197 e 198, permite a execução das atividades pelo ente público ou por terceiros, pessoas de direito privado (art. 197, *caput*), sendo que uma das diretrizes é a participação da comunidade (art. 198, inc. III, CF/88).

Um dos principais objetivos da terceirização de serviços públicos, na área da saúde, é obter uma redução dos custos despendidos para a execução das atividades, mas mantendo a qualidade e a quantidade, obtendo melhorias na prestação dos serviços, com aumento de produtividade, competitividade e eficiência (SILVA, 2019).

Atendendo o previsto na norma constitucional, em 1998, com a edição da Lei Federal nº 9.637, foi criada a figura jurídica da Organização Social (OS). O principal objetivo e propósito das mesmas, que não possuem fins lucrativos, é a execução de algumas atividades públicas, dentre elas, a saúde.

A contratação das organizações sociais, conforme previsão da Lei nº 9.637/1998, destinadas a contribuir e auxiliar o ente público quando da oferta de serviços de saúde para a sociedade de modo geral, será formalizada por intermédio do Contrato de Gestão.

O contrato de gestão trata-se de um instrumento que é firmado entre o Poder Público e a entidade vencedora do processo licitatório, com o objetivo de formalizar a parceria entre as partes para o fomento e execução das atividades relacionadas a prestação serviços de saúde, conforme consta da redação dos artigos 1º e 5º da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998).

O principal objetivo da governança pública é o estabelecimento de regras, metas e projetos que permitam a identificação das principais necessidades da coletividade, que deverão ser atendidas, da melhor forma possível, dentro das políticas públicas, formuladas e implementadas, com o fito de dirigir e nortear as ações públicas para atender da melhor forma e ao maior número de cidadãos possíveis, com eficiência e eficácia (CASA CIVIL, 2022).

A governança também exige a implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por que (CASA CIVIL, 2022).

Considerando que, para a terceirização da prestação dos serviços de saúde em hospitais públicos, o ente público deverá escolher, dentre as opções disponíveis, qual contratação permitirá maior economia agregada a maior efetividade, se faz necessária a análise dos custos de transação.

Quando analisados no âmbito contratual, os custos de transação podem ser entendidos como aqueles relacionados aos custos decorrentes da negociação para a contratação, não considerando apenas os custos de produção.

Das dificuldades de compatibilização das condutas das partes em suas interações realizadas no mercado e intrafirma incorrem custos relevantes de coordenação das transações que afetam diretamente o desempenho econômico das partes, que podem ser denominados como custos de transação. Compreendem os recursos econômicos necessários para planejar, adaptar e adequar as

cláusulas contratuais de forma satisfatória e adequada para as partes envolvidas (SARTO, ALMEIDA, 2023).

Apesar de o contrato de gestão ser um instrumento criado há bastante tempo, com previsão na Constituição da República Federativa do Brasil, incluído pela Emenda Constitucional número 19 de 04 de junho de 1998, não há modelos ou parâmetros específicos bem estabelecidos para avaliação desse processo, que é de suma importância para o ente federativo, para o Tribunal de Contas e para toda a população.

Há uma lacuna teórica, bem como a ausência de ferramentas e legislação específica que vise regular, fiscalizar e direcionar a gestão de tais contratos, tornando esta pesquisa ainda mais crucial.

O Estado do Paraná divide-se em 399 municípios e, de acordo com dados do Censo 2022 divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente 13 possuem mais de 150 mil habitantes.

O Município de Pinhais, analisado neste trabalho, de acordo com o mesmo Censo, conta com uma população de 127 mil habitantes. Verifica-se, assim, a relevância prática deste trabalho dentro do Estado do Paraná, bem como no restante do país, que está passando pela mesma onda da diminuição do papel do Estado, terceirizando a gestão dos serviços de saúde, mas ao mesmo tempo, sem parâmetros bem específicos estabelecidos, podendo gerar malversação de recursos.

Este estudo busca correlacionar os conceitos e princípios trabalhados, através de um *framework* de análise proposto, para avaliar a governança dos contratos de gestão celebrados entre um Município e Organizações Sociais de Saúde (OSS) para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, como instrumentos de governança pública.

Almeja-se que este modelo de análise proposto possa ser replicado em outros municípios de porte similar ao Município de Pinhais, ampliando as boas práticas de governança pública, auxiliando na gestão desses contratos, gerando economicidade e aumentando a qualidade do serviço público prestado.

## Descrição do Produto

Este documento é resultado da dissertação elaborada para conclusão do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UTFPR, que avaliou a governança dos contratos de gestão celebrados entre um Município e Organizações Sociais de Saúde (OSS) para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, como instrumentos de governança pública.

Foram analisados quatro contratos de gestão firmados entre o Município de Pinhais e Organizações Sociais de Saúde no período compreendido entre 2009 e 2023, quais sejam: Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar (Pró-Saúde) e Instituto Nacional de Ciências da Saúde (INCS).

A análise dos dados foi feita a partir do *framework* de análise proposto, realizada uma adaptação do modelo criado por Quinhões (2008), em sua tese de Doutorado “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”, utilizando-se somente os constructos de Governança e de Custos de Transação. As variáveis e subvariáveis foram reclassificadas em categorias e subcategorias, tendo seus resultados avaliados precipuamente de forma qualitativa.

## Framework de Análise

Conceitos	Categorias	Subcategorias
<b>1. Governança</b>  (É o governo da organização. Arranjos Institucionais que regem as relações entre o governo e os administradores das empresas.)	1.1 Autonomia decisória (dependência da direção em relação ao Município em termos do comando da organização)	1.1.1 Nomeação da direção
		1.1.2 Sustentação do mandato da diretoria
	1.2 Gestão de pessoas (possibilidades de gestão do quadro de pessoal, alterando sua estrutura de cargos e salários, usando de incentivos financeiros para o alcance de melhor performance e tendo liberdade de seleção de pessoal)	1.2.1 Gestão da estrutura de cargos e salários de seu pessoal
		1.2.2 Capacidade de contratação e demissão de pessoal
		1.2.3 Uso de incentivos financeiros para premiar ou punir o bom ou o mau desempenho
	1.3 Gestão de materiais (possibilidades de gestão de compras)	1.3.1 Mecanismos de compras utilizados
	1.4 Gestão financeira (possibilidades de gestão financeira)	1.4.1 Capacidade de obtenção de outras fontes de receita operacional
		1.4.2 Modelo orçamentário utilizado
		1.4.3 Capacidade de definir e redefinir seu planejamento de gastos ou orçamento
	1.5 Planejamento estratégico (características do planejamento estratégico da organização)	1.5.1 Definição de objetivos e metas pela organização
		1.5.2 Posicionamento estratégico da organização
	1.6 Controle externo (requerimentos de controle externo tanto relativos ao estado quanto da sociedade civil)	1.6.1 Informações sobre o desempenho
		1.6.2 Monitoramento e avaliação do desempenho
		1.6.3 Poder de decisão

Conceitos	Categorias	Subcategorias
<p data-bbox="129 201 444 226"><b>2.CUSTOS DE TRANSAÇÃO</b></p> <p data-bbox="104 289 465 426">São os custos ex-ante, para desenhar e negociar os contratos, os ex-post, que compreendem os custos de monitoramento e cumprimento dos acordos.</p>	<p data-bbox="519 201 905 369">2.1 Especificidade dos ativos (cria o problema da necessidade de salvaguardas para as transações) (as firmas enfrentam os riscos de expropriação – ex-post – ou perdas de produtividade – ex-ante)</p>	<p data-bbox="948 201 1286 310">2.1.1 Custo da análise das salvaguardas requeridas para o contrato, referentes aos ativos negociados</p> <p data-bbox="948 359 1290 415">2.1.2 Custo para o desenho das salvaguardas contratuais</p> <p data-bbox="948 464 1322 520">2.1.3 Custo para a negociação das salvaguardas</p> <p data-bbox="948 569 1305 625">2.1.4 Custo do monitoramento da eficácia das salvaguardas</p> <p data-bbox="948 674 1329 783">2.1.5 Custo de oportunidade para o caso de perdas de produtividade devido a falhas em investir em ativos especializados</p>
	<p data-bbox="519 831 879 909">2.2 Incerteza comportamental (dá origem ao problema de avaliação de performance)</p>	<p data-bbox="948 831 1319 888">2.2.1 Custo de testagem e seleção do agente</p> <p data-bbox="948 936 1305 993">2.2.2 Custo de monitoramento do comportamento do agente</p> <p data-bbox="948 1041 1296 1098">2.2.3 Custo relativo à seleção de parceiros inapropriados</p> <p data-bbox="948 1146 1300 1224">2.2.4 Custos relativos à perda de produtividade por ajustes de esforços</p>
	<p data-bbox="519 1272 901 1350">2.3 Incerteza ambiental (cria um problema de adaptação do contrato a novas circunstâncias)</p>	<p data-bbox="948 1272 1325 1297">2.3.1 Custo da análise do ambiente</p> <p data-bbox="948 1346 1305 1402">2.3.2 Custo de monitoramento do ambiente</p> <p data-bbox="948 1451 1286 1528">2.3.3 Custo de comunicação da necessidade de adaptação do contrato</p> <p data-bbox="948 1577 1305 1633">2.3.4 Custo de análise e desenho de um novo contrato</p> <p data-bbox="948 1682 1308 1738">2.3.5 Custo de negociação de um novo contrato</p> <p data-bbox="948 1787 1268 1843">2.3.6 Custo relativo à falha na adaptação contratual</p>

# Resultados

A partir do framework apresentado, planilhas de análise foram elaboradas para cada um dos itens de forma a guiar a pesquisa e avaliar as decisões tomadas ao decorrer do tempo.

Após o estudo e avaliação dos contratos de gestão celebrados no Município de Pinhais, os resultados foram divididos nas categorias de governança, especificidade dos ativos, incerteza ambiental e comportamental, procurando identificar suas principais características e diferenças.

Os conceitos foram elaborados com base nos dados coletados, na análise dos contratos de gestão firmados e em entrevistas realizadas junto a pessoas que tenham função-chave no desempenho das atividades, seguindo o modelo de planilha adaptado do trabalho de Trajano.

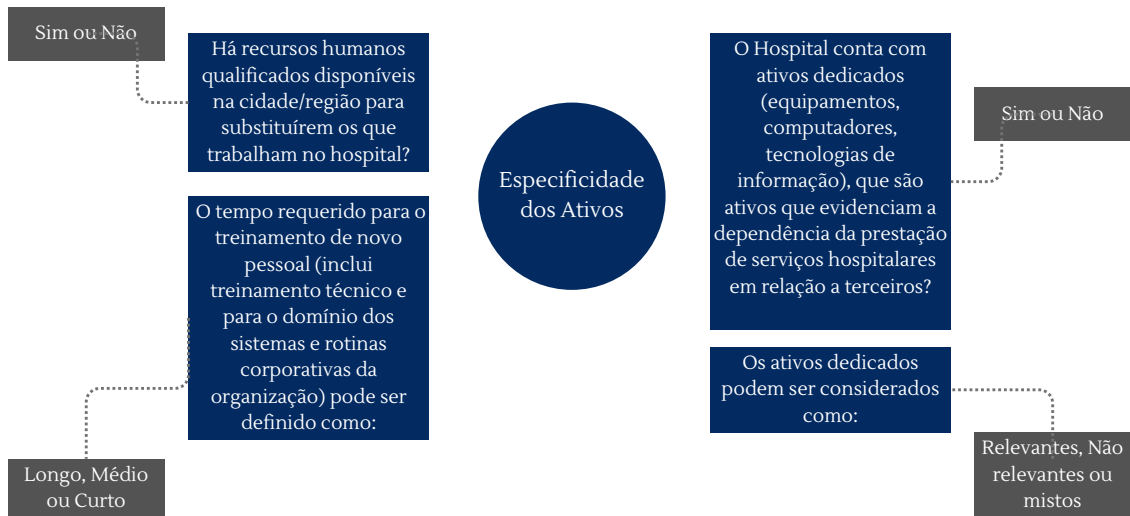
A figuras 1, 2 e 3 apresentam as categorias e subcategorias do conceitos analisados:

**Figura 1 - Categorias e subcategorias do conceito Governança**



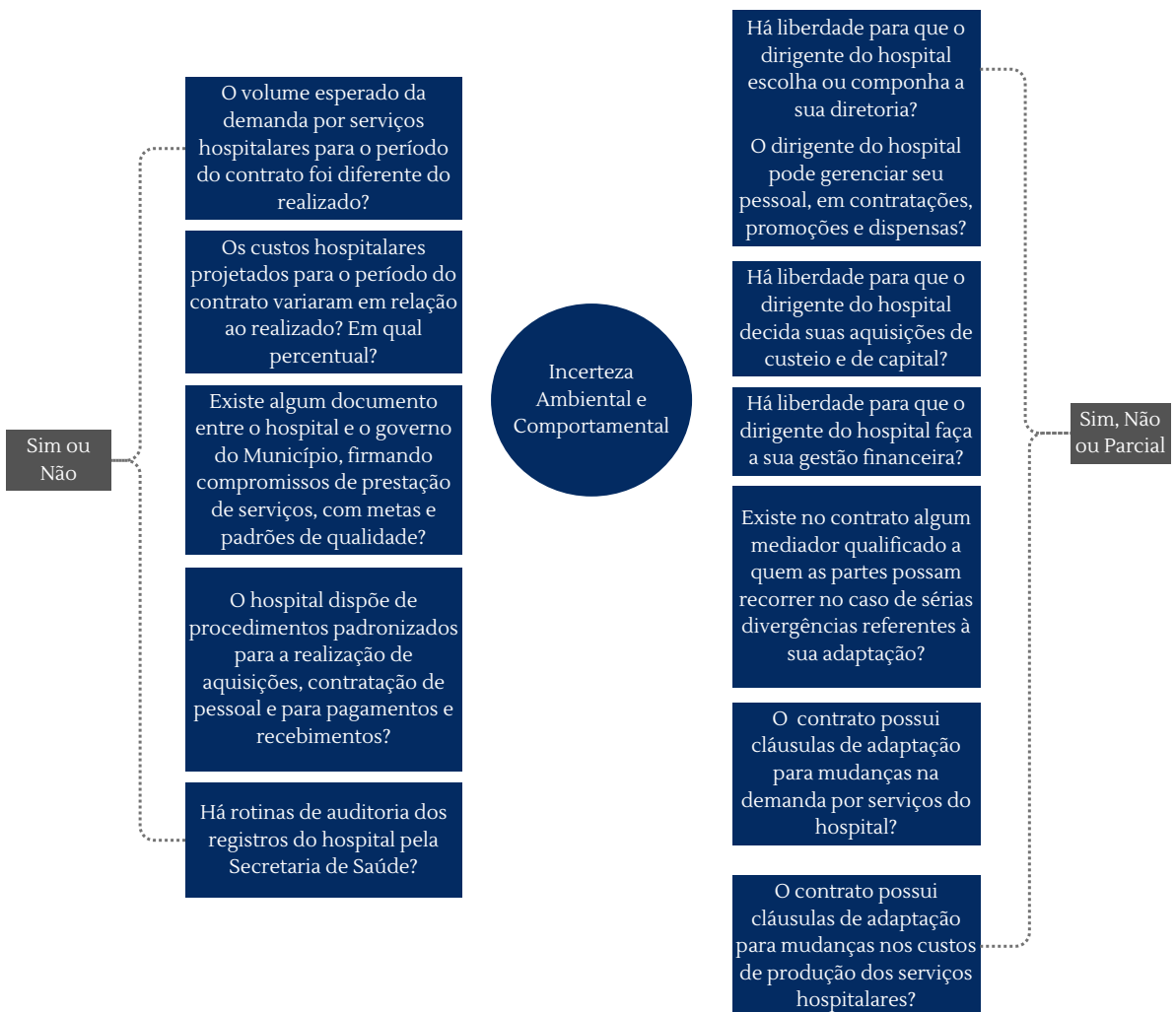
Fonte: Elaborado pela autora (2023)

**Figura 2 - Categorias e subcategorias do conceito de Especificidade dos Ativos**



Fonte: Elaborado pela autora (2023)

**Figura 3 - Categorias e subcategorias do conceito de Incerteza Ambiental e Comportamental**



Fonte: Elaborado pela autora (2023)



Verificou-se neste estudo que a contratualização via contratos de gestão para prestação de serviços de saúde mostrou-se eficiente no Município de Pinhais, com baixos níveis de incerteza comportamental e ambiental, podendo ser consideradas úteis aos gestores públicos de saúde, utilizando de mecanismos de governança identificados nesta análise como estratégias de gestão, priorizando instrumentos de controle e melhorando o cumprimento de suas responsabilidades.

Foi constatado que as Organizações Sociais possuem um nível moderado de poder de decisão, pois, embora tenham autonomia para gerenciar seus gastos, contratar funcionários e estabelecer processos internos, se essas ações afetarem sua atuação na rede de serviços de saúde municipal, que opera de forma integrada, devem ser avaliadas pelo órgão responsável pela gestão. Para esse fim, as Câmaras Técnicas, o Conselho de Administração e a Comissão de Avaliação e Fiscalização desempenham um papel ativo. Dessa forma, o município não interfere na administração da entidade contratada, uma vez que nenhuma ou apenas algumas decisões são tomadas unilateralmente, sendo a maioria delas feita de forma colaborativa e em acordo entre o município e a entidade.

A classificação do poder de decisão como de comum acordo, juntamente com a estipulação de metas e objetivos, a definição de planejamento de gastos e orçamento, parece ser a opção mais adequada para assegurar a obtenção dos melhores resultados, sendo favorecidos pela baixa especificidade dos ativos atrelada a baixa incerteza ambiental e comportamental.

Destaca-se como pontos fortes verificados a não interferência e ingerência do Município nas decisões de nomeação e sustentação do mandato de diretoria, na contratação e demissão de pessoal e outros processos internos. A definição clara de objetivos, metas, incentivos financeiros para premiar ou punir o bom ou mau desempenho e mecanismos de avaliação também são qualidades do modelo adotado. No entanto, o principal ponto positivo identificado é o modelo de acompanhamento e fiscalização da Secretaria de Saúde, exercido, de modo permanente, através de Comissão de Avaliação e Fiscalização especialmente designada e composta somente por servidores do quadro efetivo, atuando de forma prévia, concomitante e posterior, acompanhando a execução do contrato e auditando seus registros. Este processo, aperfeiçoado ao longo dos anos, é conduzido por profissionais de diferentes capacitações técnicas e dedicados exclusivamente a esta tarefa, assegurando uma supervisão minuciosa, uma comunicação eficiente entre a entidade e município e o controle dos resultados estabelecidos.

Ainda, constatou-se na presente pesquisa que na decisão do Município de Pinhais em 2009 para a implantação do modelo de governança de OSS no Hospital Municipal e na Unidade de Pronto Atendimento, inclusive na sua manutenção nos anos subsequentes, há uma dificuldade em mensurar o custo-benefício e apresentar uma comparação entre os custos de transação do modelo OS e administração direta, tendo em vista que essa nunca foi uma realidade no Município, ou seja, não há parâmetros bem definidos a serem comparados. Dessa forma, a escolha do sistema de gestão ocorre predominantemente considerando seus impactos na eficácia dos participantes e no processo em si, ao invés de basear-se exclusivamente nos custos envolvidos na transação.

Algumas oportunidades de aprimoramento do modelo de contratualização também foram identificadas, como a criação de um painel, em tempo real, dos números de atendimentos, cumprimentos de metas pactuadas e recursos desembolsados; a atenção aos prazos dos processos de seleção e execução dos contratos; a implementação de um terceiro imparcial, como mediador neutro, para resolver disputas que não puderam ser resolvidas exclusivamente entre o principal e o agente; o aprimoramento da mensuração do custo-benefício e da formação de preços para novos processos de licitação e o aperfeiçoamento das normativas do Tribunal de Contas do Estado aplicáveis aos contratos de gestão, considerando todas as peculiaridades exigidas pelos contratos de gestão e enfatizando suas características distintivas.



# Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 set 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998** – Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, DF, 15 de maio de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,sociais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,sociais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 29 set 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília Presidência da República 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 18 out. 2022.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pinhais/panorama>. Acesso em: 24 março 2023.

INCS – INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://incs.org.br/portal-da-transparencia/>.

PINHAIS. Prefeitura Municipal de Pinhais. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://pinhais.atende.net/transparencia>.

PRÓ-SAÚDE. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.prosaude.org.br/portal-da-transparencia/prestacao-de-contas/>.

QUINHÕES, Trajano Augustus Tavares. **Tese de Doutorado em administração. 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**. Professor Orientador Paulo Roberto de Mendonça Motta. Rio de Janeiro, 2008. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6990.Tese\\_Final\\_Trajano\\_Abr\\_2007final](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6990.Tese_Final_Trajano_Abr_2007final) (fgv.br). Acesso em: 20 dez 2022.

SARTO, Victor Hugo Rocha. ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **A teoria dos custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas**. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 08 jan. 2023

SILVA, Valdete Lourenço. **Principais Vantagens e Desvantagens da Terceirização dos Serviços na Saúde Pública Brasileira**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 10, Vol. 04, p. 170-187. Outubro de 2019. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/terceirizacao-dos-servicos>. Acesso em: 03 mar. 2023.

**Produto Técnico/ Tecnológico derivado da Dissertação de Mestrado intitulada:**

**CONTRATOS DE GESTÃO NA ÁREA DE SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

**Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP/UTFPR**

**Discente: Karina Jara Faria**

**Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ferreira**

**Curitiba/2023**