



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

GOVERNANÇA PÚBLICA REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA SESAB EM CONTRATOS DE GESTÃO

**LUCIANO ROCHA GOMES, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, ANA RITA SILVA SACRAMENTO
ANASACRAMENTO@UFBA.BR**

GT 3 GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Governança Pública: reflexões a partir da experiência da SESAB em contratos de gestão

RESUMO: As parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil incorporam ao serviço público a governança. O artigo objetiva propor sugestões de aperfeiçoamento ao modelo de governança dos contratos de gestão da secretaria elaboradas a partir da visão de diferentes atores. A pesquisa é descritiva, qualitativa, adotando a entrevista e pesquisa documental como técnica de coleta de dados e a análise categorial temática. Os resultados apontam pouca aderência das características da relação SESAB-OS às preconizadas na gestão colaborativa, pois não há elementos que promovam o diálogo, negociação, formas novas e flexíveis de se relacionar. Há fragilidades nas funções administrativas de planejamento e controle que respaldam a governança. Sugere-se a instituição de Comissão de Acompanhamento da Publicização (para diálogo, negociação e avaliação da parceria, promovendo a aproximação e alinhamento dos interesses e valores dos parceiros), assim como da Comissão de Monitoramento e Avaliação possibilitando a visão integral da unidade.

Palavras-chave: Publicização. Governança. Contrato de gestão

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, com a Reforma Gerencial do Estado compilada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), constroem-se as bases para um relacionamento mais próximo entre Estado e Sociedade Civil, difundindo-se a importância de modernização da gestão, defendendo-se a substituição das funções de financiamento e provisão direta de serviços para a função de regulação da produção, envolvendo as estruturas do mercado e/ou do terceiro setor, em especial na provisão de serviços de assistência, como saúde e educação. O Estado passa a ter como uma de suas responsabilidades a de gerenciador das diversas teias de relacionamento - questão premente na administração pública contemporânea, em detrimento daquela de provedor direto de produtos e serviços, consolidada no Brasil até a década de 1990. Assim, surgem novas formas de relacionamento, não somente entre Estado e sociedade, como entre organizações nas diferentes esferas de governo, em busca de agilidade, integração e flexibilidade e, especialmente, resultados (ABRUCIO e GAETANI, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2010 e SOUZA, 2012).

Enquadra-se nessa modalidade de arranjo, a publicização proposta no PDRAE, caracterizada pela transferência de serviços públicos não exclusivos para o setor público não-estatal, aproximando, assim, o Estado das entidades do terceiro setor em áreas como educação, saúde, cultura e pesquisa - em contraposição à lógica de Estado e de Mercado na prestação de bens e serviços. Se por um lado as novas relações estabelecidas entre Estado e iniciativa privada, incluindo a figura da Organização Social (OS), têm como efeitos conceder maior liberdade de ação e ampliar a participação do mercado e do terceiro setor na operacionalização das políticas públicas, por outro lado, podem favorecer aumentos de influências particularistas e também riscos morais quando inseridas em um ambiente de desigualdades econômica, social e política, como é o caso do Brasil.

Contudo, ressalta-se que o diferencial da relação público-privado pré e pós CF/88 encontra-se no modelo de relação que substitui convênios e pagamentos diretos pela lógica dos contratos, visando alcançar resultados definidos e vinculados às metas qualitativas e quantitativas, e a outros instrumentos da contratualização entre Administração Pública e iniciativa privada, assumindo assim o espaço ocupado por modelos de execução direta (hierarquia) ou delegação (LIMA *et al.*, 2019). Verifica-se, portanto, que ao optar por arranjos híbridos faz-se necessário que os agentes invistam no fortalecimento de suas instâncias de planejamento e controle, visando tentar resolver três problemas básicos comuns: conflito de interesse, limitações técnicas individuais e questões ideológicas. Nesse contexto de arranjos híbridos adotados por muitas nações, em especial a partir da *New Public Management*, outros elementos foram surgindo para amparar as relações público-privado, entre eles a governança.

Assim, a discussão de governança no serviço público permite tratar a produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre os múltiplos atores envolvidos, dotando os gestores não apenas dos

mecanismos e instrumentos adequados de gestão, mas também de capacidades políticas da burocracia em prol do interesse coletivo (BRASIL, 2013). O modelo de gestão compartilhada, envolvendo parcerias entre ente estatal e OS, difundiu-se no Brasil sob as promessas de eficiência, resolutividade, alta performance, entre outras qualidades que o diferenciariam daquele até então executado diretamente por organizações públicas, sendo mais recorrente nas unidades subnacionais (ABRUCIO e GAETANI, 2006b). Por sua vez, Reis e Coelho (2018) apontam para a realização de pesquisas europeias que mostram a rapidez como o setor privado atua na penetração da esfera pública, manipulando a formulação de políticas públicas e sua implementação, seduzindo a sociedade com discurso da eficiência do setor privado e da corrupção do setor público. Em trabalho sobre coordenações pluricêntricas e seus conflitos, Sorensen (2014, p. 157) ressalta que o estudo da governança deve permitir reconhecer consequências e efeitos colaterais da estruturação de relações (não neutras e conflituosas) entre Estado e demais atores sociais no provimento de bens públicos.

Embora a Lei do Estado da Bahia tenha possibilitado a publicização desde 1999, é a partir de 2005 que há o crescimento significativo da inserção desse Modelo Alternativo de Gestão Indireta (MAGI) no setor de saúde pública estadual (REIS e COELHO, 2018; SANTOS, et al, 2018). Até 2012, eram 14 unidades hospitalares sob gestão indireta e a meta prevista no Plano Estadual de Saúde - PES 2016-2019 foi de dispor 28 unidades da Rede Própria sob gestão indireta. Responsável por uma rede de serviços terciários em saúde composta de 38 hospitais, 05 unidades de pronto atendimento, 03 unidades de emergência e 06 centros de referência, a Bahia dispõe de 24 unidades de saúde sob gestão indireta, com as gestões concentradas em 07 OS, sendo 18 hospitais gerais (14 no interior e 04 em Salvador), 01 maternidade de referência, 05 unidades de pronto atendimento (UPA). (BAHIA, 2012; BAHIA, 2016; BAHIA, 2020; REIS e COELHO, 2018; SANTOS *et al.*, 2018).

Avançando-se na problematização, aponta-se como questão: **Como o modelo de governança da SESAB aplicado aos contratos de gestão contribui para limitar e/ou potencializar a gestão colaborativa?** Para se obter respostas à questão de pesquisa, têm-se como objetivos específicos: 1. Analisar o modelo de governança adotado pela SESAB, no período 2015-2020; 2. Identificar limites e potencialidades do modelo de governança adotado pela SESAB. O artigo reflete sobre parcerias interorganizacionais na provisão de serviços de saúde, visando contribuir ao debate sobre as transações realizadas pela SESAB com OSS, especificamente sobre a condução do processo de governança. Para tanto, as opções analíticas adotadas no presente trabalho encontram-se assim definidas: a dimensão institucional administrativa da Categoria Governança Pública, proposta por Raquel (2012) e adotada neste estudo, será estudada a partir de duas subcategorias de análise de estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e funções administrativas na concepção de Governança Pública. Este estudo estrutura-se em cinco seções além desta introdução. A dedicada ao Referencial Teórico, com uma revisão da literatura sobre Governança. A terceira abordando o percurso metodológico é seguida da apresentação e análise dos resultados. Finalmente, têm-se as considerações finais, limites e sugestões de trabalhos futuros.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA

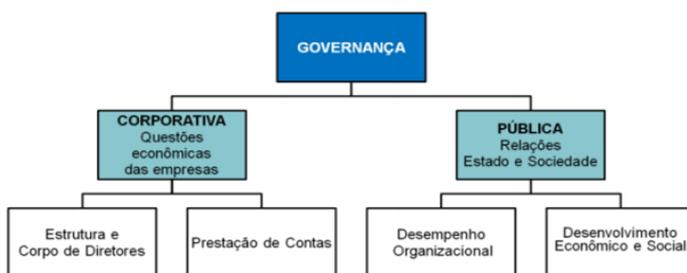
A Nova Gestão Pública ultrapassa a agenda privatizante e desregulamentadora das relações econômicas e sociais, alcançando o Estado e as políticas públicas, os quais seriam remodelados e redirecionados a partir da introdução de alguns aspectos de natureza gerencial inspiradas na iniciativa privada. Tais reformas produziram um modelo de gestão pública marcado por termos como privatização, concessão e contratualização, bem como pela inclusão de novos atores no processo de gestão e de formulação das políticas públicas, entre eles as OS, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Parcerias

Público – Privada (PPP) e consultorias (CAVALCANTE, 2019; BORGES e ARAÚJO, 2018; MATIAS-PEREIRA, 2010)

Propôs-se, assim, a transferência do antigo Estado provedor de serviço em um moderno Estado coprodutor do bem público, mantendo-se, contudo, a sua condição de responsável último pela produção, cabendo-lhe o papel de financiador, indutor e regulador para que os serviços sejam adequadamente prestados. Nesse sentido, o modelo de descentralização de políticas públicas brasileiro apresenta a governança como sendo elemento central para a estruturação das relações entre o Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), as organizações privadas (com e sem fins lucrativos) e os atores da sociedade civil

Ao longo das últimas décadas, a governança tem sido objeto de estudos de diferentes áreas do conhecimento (Economia, Administração, Sociologia, Ciências Políticas), que têm contribuído, sob diversas óticas, para a amplitude do tema, Conforme Osborne (2006), os críticos diferenciam três escolas de governança: governança corporativa, preocupa-se com mecanismos internos e processos que orientam o rumo e *accountability* das organizações; “boa” governança – com foco na elaboração de manuais e códigos de governança; governança pública – relaciona-se com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos. Nessa senda, Sartori (2011, p.38) ilustrou as possíveis dimensões da Governança:

Figura 01: Dimensões da Governança



Fonte: Sartori, 2011, p.38.

Alguns autores restringem-na às ações adotadas pelo Estado ou instituições públicas nos limites de sua gestão interna, entre eles o sistema de direção (liderança, relacionamentos, poder), monitoramento, incentivos e responsabilização (IBGC, 2012; MARINI e MARTINS, 2014), identificando-a com a governança corporativa, apenas aplicada a instituições públicas, enquanto outros autores extrapolam esses limites, enfatizando o papel das redes interorganizacionais (envolvendo organizações públicas, empresas privadas e a sociedade), capacidades de sistemas políticos e administrativos para resolução de conflitos e distribuição de poder entre atores sociais (RHODES, 2010 e STREIT e KLERING, 2004).

A respeito desse aspecto, inclusive, há divergências quanto à participação do Estado nesse processo, pois há autores que defendem a existência de uma participação ativa do governo, em especial na articulação e coordenação dos arranjos (RAQUEL, 2012; STREIT, 2006), assim como os que entendem que o Governo é mais um participante, e as redes seriam a própria expressão da governança direcionando seus estudos para análise de formas autônomas, interdependente e responsável das várias formas de parcerias e interações sociais (SORENSEN, 2014; RHODES, 2010 e STREIT e KLERING, 2004).

Depreende-se, portanto, a partir dos esforços para conceituar a GP, o papel dos governos repensando suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental e suas formas de articulação com os setores privado e não governamental (LIMA *et al.*, 2019). Sobre esse assunto, Raquel (2012) ressalta que as características das estratégias colaborativas têm forte relação com o país a que se referem, no caso brasileiro, coexistem estruturas patrimonialistas, clientelistas, a democracia contemporânea e a burocracia. Além da

diversidade de conceitos, outro aspecto que merece atenção ao analisar a GP é apresentado por Cavalcante e Pires (2018) ao diferenciar os caracteres prescritivo (estratégia normativa) e analítico presente nos conceitos de GP. A primeira abordagem preocupa-se com a prescrição de padrões e caminhos a seguir na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento das instituições, enfim, relaciona-se ao que se designou de boa governança. Por outro lado, a abordagem da GP sob o enfoque da estratégia analítica visa investigar o funcionamento do Estado e das políticas públicas a partir da atuação da organização e suas relações com o ambiente, minimizando aspectos relacionados a reformas, arquitetura organizacional, pontos centrais da abordagem prescritiva, conforme abordam.

Com isso, é preciso ponderar as restrições de prescrições e visões normativas da GP que, normalmente, são carregadas de juízos de valor e pouco conhecimento empiricamente validado, o que Cavalcante e Pires (2018, p. 4) denominaram de “conceito mágico associado à propagação de mitos” de que a adoção de ideias e práticas bem sucedidas em realidades políticas e administrativas díspares seja automática. Esse tipo de abordagem desconsidera o dinamismo e a relevância da reflexão em torno das articulações interinstitucionais (Estado, mercado e sociedade civil), intrínsecos na perspectiva analítica da governança.

Percebe-se assim, que para se compreender a governança, sob a perspectiva analítica, é necessário deslocar a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal (regras e mecanismos) e apontar o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público (Como operam os atores? Quais interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na organização e condução do processo de formulação e implementação de uma política pública?) (SAUERBRONN, 2017 e CAVALCANTE e PIRES, 2018). Sob a ótica analítica, essa discussão permite tratar a realidade da produção de políticas públicas e ações governamentais, como um modelo de relações entre múltiplos atores, em que as relações estruturais se pautam no consenso e na cooperação, sendo objetivos projetados em longo prazo, as redes coordenadas e os resultados avaliados (HEIDEMANN E KISLSLER, 2006). Nessas condições, a governança é elemento central para estruturar as relações entre Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), organizações privadas (com e sem fins lucrativos) e atores da sociedade civil (BORGES e ARAÚJO, 2018).

Diante da variedade de conceitos e aplicabilidade da Governança, mesmo quando restrita a abordagem Pública, o conceito adotado neste artigo é aquele apresentado por Raquel (2012, p.64) para quem a GP “É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas em que o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão aos objetivos propostos.”. Essa definição de GP coaduna-se à ótica analítica, ao ressaltar a interação entre atores e minimizar os aspectos normativos e a adoção de práticas exitosas em outras organizações, desconsiderando ambiente e o contexto, dentre outros fatores. Diante da amplitude do tema a autora divide a GP em duas dimensões, interrelacionadas: institucional-administrativa e sociopolítica. Na primeira, a análise enfoca, a capacidade administrativa para implementar políticas públicas. Já na dimensão sociopolítica o esforço concentra-se em avaliar aspectos do ambiente externo, entre eles a relação entre política e administração, descentralização ou não do poder de decisão para outros atores, a participação do cidadão no âmbito da política pública, bem como a *accountability*.

Quadro 1 – Atributos e respectivas características da dimensão institucional-administrativa da GP

Atributos	Características
Coexistência entre Estado, Mercado e Sociedade Civil	Interdependentes, autônomos e independentes; Conflitos e tensão – disputa política (dimensão sociopolítica da gestão) Inexistência de regulação centralizada excessiva
Estado enquanto ativador de redes e formas	Coprodutor do bem público; Facilitador das interações sociopolíticas

colaborativas de gestão	Define as regras do jogo	
Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão	Tipologia	Redes, parcerias público-privadas, estruturas de cooperação formais e/ou informais, estruturas governamentais colaborativas entre público e privado.
	Estrutura	Formas novas e flexíveis de se relacionar; Não hierárquica; Aberta, cooperativa, confiável Poder, valores, interesses e normas compartilhados e negociados; Acordam regras, constroem confiança e estabelecem a comunicação; Potencializam a colaboração
	Normatividade	Necessidade de claro entendimento da regulamentação; Não devem, entretanto, ser “engessadas” por regras rígidas e devem ter autonomia para funcionar de fato;
	Atributos	Características
Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão (continuação)	Estratégias de cooperação	Permite diálogos e consensos que podem promover a legitimidade política nas ações governamentais; Confiança, comunicação, negociação/diálogo; Interação, cooperação, condução/ coordenação; Acordo/consenso; Conflito
Existência de funções administrativas na concepção de governança pública	Não há prevalência entre as funções administrativas; São instrumentais utilizados nos processos, de forma a garantir a solução dos problemas; Devem ser pensadas em novas formas para executá-las; Função controle entendida no sentido de avaliação, não de processo ou resultado, mas de controle social.	

Fonte: Elaboração própria, 2021, a partir de Raquel, 2012

As características dos atributos da dimensão institucional administrativa da GP, sintetizada no quadro a partir da contribuição de especialistas brasileiros e internacionais torna-se uma ferramenta capaz de uniformizar a compreensão referente ao tema, permitindo, ainda, aprofundamento na compreensão da GP, uma vez que apresenta características da interação dos atores, classifica o papel do Estado, reitera compreensões já apresentadas de que o Estado dispõe de uma nova função no âmbito da GP, caracteriza os mecanismos e práticas administrativas desse modelo a partir da tipologia, estrutura, normatividade e estratégias de cooperação peculiares a esse novo formato, bem como reforça que a GP não significa ruptura com aspectos da burocracia, uma vez que as funções administrativas estão contempladas nos seus atributos, embora haja ressalva da necessidade de se pensar em novas formas para executá-las. Essa compreensão corrobora com a necessidade identificada por Elmore (1980) de uma adequação das organizações como instrumento para alcançar os objetivos da política pública, uma vez que a complexidade da estrutura burocrática e dos interesses políticos envolvidos não fazem as decisões políticas autoexecutáveis.

No artigo utilizou-se como referência o conceito de GP e respectivos atributos, sob a dimensão institucional-administrativa apresentados por Raquel (2012), considerando que destaca um aspecto essencial para o presente estudo: a interação entre atores. De acordo com Kooiman (2003, p. 19), “a interação é considerada como uma relação de influência mútua entre duas ou mais entidades” e distingue-a em três formas: interferências, que são caracterizadas pelo alto grau de informalidade; interação recíproca, cuja particularidade é a ausência de dominação e subordinação entre as partes e as intervenções que têm como traço distintivo a influência formalizada por intermédio de um dispositivo (condição, cláusula,

regra, etc). Complementarmente, os autores consideram que cada uma dessas interações (interferência, interação recíproca e intervenções) está vinculada a contextos de governança autônoma, cogovernança e governança hierárquica, respectivamente.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

A abordagem qualitativa se aplica ao estudo das relações, representações, significados, crenças, percepções e opiniões que os indivíduos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2014). Aqui, essa abordagem permite identificar as visões de diferentes atores envolvidos com o modelo de governança da SESAB nos contratos de gestão. A pesquisa é descritiva, visando verificar especificidades de determinado fenômeno ou população, por meio da coleta, ordenação e classificação dos dados (GIL, 2008), qual seja, a governança da SESAB e seus efeitos nos comportamentos das OS. Utilizou-se da coleta sistemática dos dados referentes a aspectos da governança e conduta das OS nos contratos de gestão da SESAB (provenientes da análise documental e entrevistas).

No estudo buscaram-se dados de diferentes fontes. O trabalho usou três tipos de dados: primários, bibliográficos e documentais. Para os últimos, contou-se com a documentação da SESAB referente aos contratos de gestão (processos de contratação, contratos de gestão, termos aditivos aos contratos, relatórios de auditorias, e documentos internos), bem como documentos públicos produzidos por outros órgãos como TCE e Ministério Público. Os contratos de gestão analisados foram selecionados, utilizando-se por critérios os auditados entre 2015 e 2020, considerando que os relatórios de auditoria são fontes de informação que enriquecem a análise dos dados obtidos por meio da análise documental e das entrevistas. Assim, foram selecionados 15 contratos de gestão. Os dados primários foram coletados por entrevistas semiestruturadas com atores vinculados à governança para operacionalização e gestão de Hospitais da Bahia mediante Contratos de Gestão, sendo transcritas. Assim, selecionaram-se respondentes capazes de fornecer informações sobre os contratos de gestão da SESAB, sendo 8 da alta e média gestão da secretaria e 4 de OS.

O trabalho empírico organizou-se a partir da abordagem qualitativa, sendo entrevistas semiestruturada e análise documental. A entrevista buscou a captar que significados, relações e visões os diferentes atores partícipes da governança por meio de contratos de gestão possuem a respeito de aspectos relativos ao tema, considerando-se que tais compreensões influenciam na construção do modelo de governança, levando a determinados comportamentos das OS.

Na análise dos dados seguiu usou-se a análise de conteúdo categorial temática, vista por Bardin (2014), como o conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam inferir conhecimentos acerca das condições de produção/recepção das mensagens examinadas. Essa sistematização foi feita utilizando-se quadros ao longo do capítulo de análise dos resultados. No tocante à Governança Pública, analisou-se a dimensão Institucional Administrativa, proposta por Raquel (2012), contemplando as subcategorias: Estrutura Institucional baseada em formas colaborativas de gestão e funções administrativas. As demais categorias foram excluídas da análise, já que não se teve a pretensão de esgotar o tema da governança, mas sim, analisá-lo no nível micro, como proposto por Edwards *et al.* (2012). A seguir resultados e análises decorrentes do estudo.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os contratos de gestão celebrados por OS com a SESAB estabelecem-se em uma seara complexa e dinâmica: a saúde pública, o que faz com que seja necessária sua caracterização.

4.1 Caracterizando a SESAB e os Contratos de Gestão em Saúde na Bahia

A SESAB foi criada pela Lei nº 2.321, de 1966, e modificada pelas Leis nº 7.435 de 1998, Lei nº 8.888, de 2003, Lei nº 9.831, de 2005, e 10.955 de 2007, e Lei nº 11.055 de 2008, Lei nº 13.204 de 2014. Visa formular a política estadual de saúde, gerir o Sistema Estadual de Saúde e executar ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.080 de 1990, que constitui o Sistema Único de Saúde/SUS (BAHIA, 2008). A SESAB responde por uma rede de serviços, incluindo serviços terciários em saúde caracterizados por atendimento especializado a pacientes que podem estar internados e precisam de cirurgias e exames invasivos. Sua rede é composta por 39 hospitais, 05 unidades de pronto atendimento, 05 de emergência e 06 centros de referência. Atualmente a Bahia dispõe de 24 unidades de saúde sob gestão indireta concentradas em 07 OS, sendo 18 hospitais gerais, 01 maternidade de referência e 05 unidades de pronto atendimento (UPA). (BAHIA, 2012; BAHIA, 2016; REIS e COELHO, 2016 e SANTOS et al., 2018).

A complexidade do setor, a dimensão territorial da Bahia e a responsabilidade tripartite nas ações e serviços de saúde, e a complementariedade da participação do setor privado no âmbito do SUS mudaram a estrutura da SESAB, que hoje conta com duas Superintendências responsáveis pela contratualização: Atenção Integral à Saúde (SAIS) e a de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à Saúde (SUREGS), diferenciando-se pela natureza jurídica das unidades sob sua responsabilidade; a SAIS com as unidades públicas, e a SUREGS com a privadas complementando a atuação do SUS.

A SESAB gere a parceria, selecionando a OS e executando o objeto do contrato com base nas cláusulas contratuais pactuadas pelas partes, cumprindo objetivos, prazos, metas e condições. Destaca-se que as atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento, avaliação e pagamento concentram-se na SAIS, na Diretoria de Apoio Operacional às Unidades da Própria e na Diretoria de Gestão de Serviços de Saúde, ambas subordinadas à Diretoria Geral de Gestão das Unidades Próprias. Embora em 2014 tenha sido instituída, com a Lei Estadual nº 13.204, a Coordenação Executiva de Monitoramento da Prestação de Serviços em Saúde (CEMPSS) visando acompanhar as atividades finalísticas da saúde, não se identificaram ações relativas ao contrato de gestão nessa Coordenação, à exceção de análises pontuais relativas a glosas nos contratos de gestão. De forma similar, não se identificaram ações relativas aos contratos de gestão no Conselho Estadual de Saúde (CES), órgão deliberativo e fiscalizador que atua na formulação de propostas, estratégias e controle da execução da política estadual de saúde, inclusive nos aspectos orçamentários e financeiros.

A análise dos contratos de gestão permitiu extrair 7 elementos: descrição do perfil de atenção à região territorial, dimensões orçamentário-financeiras, dimensões técnico-administrativas, responsabilidades assistenciais, obrigações contratuais mínimas, metas de produção quantitativas e indicadores de qualidade. Esses apresentam, no tocante à descrição socioepidemiológica dados mínimos: logradouro, determinação de assistência contínua, pública e respeitando princípios e legislação do SUS, competências ambulatoriais e hospitalares considerando a vocação das unidades. Não há menção à caracterização social, ambiental e demográfica que constituem necessidades de saúde na concepção regionalizada.

Em relação à dimensão orçamentário-financeira, a SESAB se compromete a cumprir o repasse pactuado, global e mensalmente, composto por percentuais referentes a valor de repasse fixo (70%) e outra parte variável (30%), de repasse obrigatório condicionado à prestação de serviços e atenção ao reequilíbrio econômico-financeiro. O contrato contempla a possibilidade de celebração de aditivos no percentual máximo de 10% do valor global para investimentos em infraestrutura e equipamentos, desde que o projeto para tal seja aprovado previamente pela SESAB, bem como prevê a possibilidade de investir recurso em mercado

financeiro, exigindo, entretanto que o resultado da aplicação seja revertido única e exclusivamente no contrato de gestão. O contrato estabelece o gasto máximo de 65% a 70% com Recursos Humanos e a prestação de contas mensal e trimestral pela OS, como condicionantes para o pagamento mensal.

No tocante à dimensão técnico-administrativo, o contratante se obriga a eliminar entraves burocráticos que impeçam a flexibilização desejada pelo modelo com vistas ao alcance de metas contratuais. Compromete-se também com o monitoramento periódico através de visitas presenciais trimestrais, análise dos Relatórios de Informação Hospitalar (RIH) e prestação de contas ao Congeos/Saeb e Tribunal de Contas do Estado (TCE). A contratada, por sua vez, deve estar legalmente autorizada para a parceria, demonstrar capacidade operacional e priorizar qualidade compatível à acreditação hospitalar. Sua gestão precisa adotar processo seletivo, dispor de regulamentos de compras e contratações, respeitar direitos trabalhistas e princípios da administração pública, monitorar produtividade de internações e cirurgias, satisfação de usuários, notificar produção, prestar serviços em Sistemas de Informação Ambulatorial e Hospitalar e apoiar sistema de regulação de pacientes.

Já pelo sistema de monitoramento/controle, os contratados devem emitir RIH mensalmente, comparando a produtividade às metas, dados da gestão eficiente de leitos e anexos (notas fiscais, faturas/taxas/impostos quitadas, licenças/alvarás atualizados), além de relatórios trimestrais. Na ótica assistencial, o contratado orienta a adoção de protocolos terapêuticos e a continuidade da prestação de serviços. Deve apresentar capacidade adequada às Políticas de Saúde, equipe qualificada ao porte e perfil assistencial, atender às emergências por demanda espontânea, respeitar direitos do paciente e princípios da humanização e gestão da clínica ampliada, articulação com a rede; manter em funcionamento as comissões de serviços hospitalares e disponibilizar documentações ao contratante e Auditoria do SUS.

Embora o contrato de gestão siga um padrão no período estudado, há contratos com indicadores qualitativos distintos, pois ao longo do tempo a SESAB mudou alguns. Em geral são estabelecidos 08 indicadores: à instituição de comissões hospitalares, taxas de satisfação do usuário, capacitação da equipe, reunião multiprofissional, discussão de casos clínicos, taxa de mortalidade institucional, taxa de ocupação, taxa de infecção hospitalar. Contudo, nem todos eles são adequados para avaliar a gestão da unidade. Embora haja previsão contratual indicando a reavaliação anual dos mesmos, isso não foi feito regularmente nesse período.

Ainda que durante o período estudado tenha se verificado contratos de gestão que apresentavam indicadores de qualidade distintos, bem como diferenças na metodologia para avaliar metas, em geral, dispunham de igual estrutura, mesmo os celebrados na operacionalização de Hospitais exclusivos para atendimento à COVID. O contrato de gestão da SESAB é avaliado prévia e obrigatoriamente pelo CONGEOS/SAEB, que se manifesta sobre seus termos e aderência à área das atividades e serviços transferidos à OS, bem como sobre metas operacionais e indicadores de desempenho, assim como pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que presta assessoria jurídica nas etapas da contratualização.

Conforme o artigo 7º da Lei Estadual nº 8.647/2003, a proposta de trabalho a ser apresentada pela entidade interessada deve conter meios e recursos orçamentários dos serviços a transferir, e especificar: programa necessários à prestação de trabalho proposto; orçamento; metas operacionais indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço econômica, operacional e administrativamente, e prazos de execução; indicadores adequados de avaliação de desempenho e qualidade na prestação dos serviços autorizados, dentre outros.

4.2 Governança Pública (GP) na SESAB

Conforme Raquel (2012), a dimensão institucional da GP caracteriza-se pelos seguintes elementos: Co-produção de ações públicas entre atores da sociedade civil, Estado e mercado; existência de formas institucionais colaborativas, como redes, parcerias, alianças;

utilização de estratégias de cooperação relacionadas a consenso, diálogos, coordenação, auto-organização, negociação; compartilhamento de responsabilidades diante dos problemas públicos e uso de instrumentos de gestão visando eficiência. Ganha proporção a relevância dessa dimensão quando se leva em conta as contribuições de Elmore (1980), para quem a complexidade da estrutura burocrática e dos interesses políticos envolvidos não fazem das decisões políticas autoexecutáveis, motivo pelo qual há necessidade de adequação das organizações como instrumento de alcance dos objetivos da política pública. Para ele, tal adequação ocorre quando da escolha da organização mais capaz de implementar a política pública, ou as tarefas necessárias à sua implementação.

Para alcançar o objetivo de analisar o modelo de governança da SESAB utilizaram-se como parâmetro as características intrínsecas aos elementos da dimensão institucional administrativa da GP identificadas por Raquel (2012). Considerando que a variável co-produção de ações públicas entre atores da sociedade civil está posta e independe do *modus operandi* da Secretaria, a análise detém-se aos demais elementos que constituem tal dimensão da GP, cujos resultados são influenciados pela gestão de parcerias que compete à contratante.

A relação de complementariedade permeia a estrutura de prestação de serviços de saúde pública no Brasil desde a CF de 1988, quando a Saúde passou a ser direito universal e dever do Estado. Houve a redefinição das competências institucionais dos entes federados, e um sistema de saúde de responsabilidade compartilhada entre as esferas federal, estadual e municipal, as secretarias de saúde estaduais e municipais iniciaram seus processos para ofertar a assistência à população. Na Bahia, esse processo caracterizou-se pelo estabelecimento de relação entre governo e instituições privadas, com a compra de serviços assistências (serviços de diagnóstico e terapêuticos, leitos de especialidades, consultas ambulatoriais especializadas) e a terceirização de serviços hospitalares (REIS E COELHO, 2016).

A partir da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro e a inclusão do modelo de publicização de serviços públicos não-estatais, a Bahia começou a migrar para esse modelo alternativo de gestão com a parceria das OS. Esse histórico contribui para se compreender a impressão dos respondentes acerca da interação entre Secretaria e OS na provisão de serviços hospitalares, já que a partir dos seus relatos identificam-se características divergentes das apontadas por Raquel (2012), mormente no tocante à estrutura, normatividade e estratégia de cooperação, ignorando características primordiais do modelo de GP, como cooperação e objetivos comuns. A necessidade de alinhamento SESAB-OS aos fundamentos da GP, como relação colaborativa para implementar a política pública, é sintetizada na resposta do entrevistado R1, para quem o tratamento da SESAB com a OS assemelha-se ao de mero prestador de serviço, minimizando-se os demais elementos que potencializam tal relação:

Fundamentando-se na consultoria de 2011 feita pela SAEB visando promover estudos sobre modelos de descentralização e parcerias de gestão nacionalmente e na Bahia, verifica-se que a percepção do entrevistado R1 e compartilhada por outros respondentes persiste no tempo, uma vez que o produto dessa consultoria já expressava isso, descrevendo-a como “os processos de operacionalização, mormente a contratação, é revelador de um tratamento por parte do Poder Público para com o ente de cooperação muito mais alinhado à condição de prestador de serviço que a condição de parceiro.” (BAHIA, 2011, p. 97).

Tudo começa quando conceitos não são respeitados, porque se eu deixo de falar em repasse e vou falar em pagamento, pressuponho que estou dando uma contraprestação pelo trabalho. Não estou remunerando pelo seu trabalho, eu estou repassando uma verba para que você custeie a execução do que está fazendo pra mim em cooperação (Entrevistado R1 - OS).

Embora essa percepção seja comum aos entrevistados da SESAB e OS, todos percebem que a relação se ampara em uma estrutura formal de colaboração, por meio do contrato de gestão, entre atores, identificando-se qualificações como parceria, colaboração e cooperação para a consecução de objetivos comuns. Contraditoriamente, essa compreensão a

respeito da tipologia da relação não se traduz de forma unívoca ao se avaliar a percepção sobre a estrutura de governança, uma vez que as narrativas demonstram certa inflexibilidade na relação, a presença de hierarquia, desconfiança, ausência de compartilhamento de valores e interesses, divergindo das características identificadas por Raquel (2012).

Há entrevistados que citam dificuldades de compreensão de atores internos e externos na relação de que o estabelecido entre a SESAB e OS deve pautar-se em cooperação, o que por si só demanda uma nova forma de relacionamento, em especial quanto à confiança. Percebe-se que do ponto de vista dos entrevistados da OS, há convergência com a compreensão de que a estrutura não condiz com as características propostas por Raquel (2012), haja vista os comentários relativos à comunicação, tratamento das regras acordadas comumente, ausência de compartilhamento de poder, e dúvidas de que, de fato, essa relação potencialize a colaboração foram alguns elementos identificados na entrevista.

Quadro 2 – Percepção dos entrevistados vinculados a OS a respeito da estrutura de governança

Entrevistado	Trecho da entrevista
R1	Acaba você entregando responsabilidades, mas não entregando poderes e isso complica dentro de uma relação de entrega, você vê uma desproporcionalidade nisso aí.
R2	O contrato na maioria das vezes está bem escrito, ele está respeitando as partes, o contrato tem obrigações do contratante, tem obrigações do contratado, só que essa peça jurídica não é respeitada, ela não tem um valor na mesma proporção para as duas partes.
R4	É claro que, para além disso, como toda relação, você pode ter uma boa fluidez de relação, uma proximidade, ou talvez uma não proximidade. Aí eu acho que varia de OS para OS, e aqui interage.
R5	Aqui nós estamos em uma gestão, prestando serviço para o Estado, mas na SESAB, dependendo do gestor, quem esteja no comando no momento, essa capacidade de gestão varia, pode ser mais próxima ou mais distante.

Fonte: Elaboração própria fundamentando-se em entrevistas realizadas, 2021

Os atores vinculados às OS enxergam que na relação com a SESAB há dificuldades em compartilhar e negociar interesses e valores, interagir, partilhar poder, acordar regras, características incompatíveis com as trazidas por Rhodes (1996) ao descrever os arranjos institucionais formais entre atores governamentais e outros. Em contraposição a tal percepção, o manual de gestão da OS orienta a respeito do fluxo formal que deve ser instituído no contrato de gestão, definindo o canal de comunicação entre a SESAB e OS, espaço destinado, inclusive, a negociação das regras, acordos e compartilhar valores. Essa contradição tem como possível causa a inexistência e/ou atuação incipiente da CMA/SESAB, reiteradamente pontuada em relatórios da Auditoria SUS/BA, bem como a incipiente adesão da SESAB às práticas propostas no Manual de Gestão de OS, como a seguir:

A SAEB poderia ajudar, mas a Sesab se fechou em relação a SAEB com relação à OS. Então tem um formato de prestação de contas que a SAEB disponibiliza, tem o formato de avaliação para OS que eles disponibilizam, e a Sesab nunca usou: "Ah, isso é complicado". Mas, se você não começar a usar para fazer mudar aqui e ali, você vai usar (Entrevistado R7 – SESAB).

A aderência aos fundamentos da GP não pode ser meramente formal, é necessário que as estruturas de interação entre estado e sociedade civil, no caso do contrato de gestão, sejam permeadas por canais efetivos de diálogo, negociação, consenso e acordos, mitigando conflitos, mas respeitando a autonomia dos atores envolvidos. Situações dessa natureza coadunam com a necessidade apresentada por Sauerbronn (2017) e Cavalcante e Pires (2018) de que a incidência do foco da GP deve ser identificar como funciona essa interação, as estruturas, mecanismos e instrumentos adotados na implementação de uma política pública, haja vista a possibilidade de coexistência de aspectos formais e informais na mesma.

Trechos das falas de R3, R4 e R5, demonstram, ainda, que essa estrutura é caracterizada por traços de informalidade, que possibilitam comportamentos que devem ser coibidos em um Estado de Direito, entretanto a presença dessas características corrobora com

a compreensão de que as características das formas colaborativas têm forte relação com o país a que se referem. No Brasil, a coexistência de estruturas patrimonialistas, clientelistas, democracia contemporânea e burocracia reforça a importância de estudos da abordagem da GP sob o enfoque da estratégia analítica, investigando o funcionamento do Estado e das políticas públicas a partir da atuação de organização e suas relações com o ambiente (RAQUEL, 2012; CAVALCANTE e PIRES, 2018).

A ausência de estrutura aberta e flexível na esfera da SESAB foi também sinalizada, sendo que uma das possíveis causas para esse “engessamento” foi identificada durante a realização de consultoria contratada pela SAEB, aqui transcrita e ratificada em trechos das entrevistas concedidas: “Embora haja flexibilidade para gerir os processos, prevalece uma postura fiscalizadora (intensificada nos últimos anos) por parte das equipes gestoras, tornando o trabalho mais rígido e propenso a interferências das áreas de controle”. (BAHIA, p. 89, 2011). A rigidez das regras surgiu em algumas entrevistas, sendo apontada como potencial repressora à liberdade de atuação da parceria, que poderia ser alavancada pela autonomia do parceiro privado, na busca por eficiência e melhoria dos resultados das políticas públicas. A autonomia aliada à necessidade de entendimento da regulamentação são fundamentais para a GP, embora tenham sido apontadas como incipientes e que a ausência desses elementos são fontes de geração de problemas na execução do contrato.

Quadro 3 – Percepção dos entrevistados a respeito da Normatividade da GP

Entrevistado	Trecho da entrevista
R1 OS	[...] esse aperfeiçoamento depende principalmente da autonomia que as organizações sociais precisavam ter. [...] o ente público entende que é necessário publicizar, que é necessário tirar da gestão direta e ir pra gestão indireta. E aí ele faz toda a tramitação para soltar esse edital, esse termo de referência e contratar um privado. Só que ele vem e instrumentaliza esse privado com uma série de regulamentos e transforma o privado em um público.
R2 OS	Paira muito a nossa cabeça a espada da insegurança jurídica. É um fator limitante da boa execução. Você segue uma linha contratual, com normas são estabelecidas, para depois de 4 anos você ter uma nova equipe de fiscalização em contratos, um novo gestor, e entendimentos, até em cortes de contas, desrespeitando os princípios da legalidade, legislando de forma extemporânea.
R6 SESAB	Então eu acho que o estado não deveria delimitar tanto a atuação da O.S, porque se eu contrato uma O.S que consta que ela tem expertise técnica, eu quero crer que estou dando o hospital para uma pessoa que sabe o que está fazendo.

Fonte: Elaboração própria fundamentando-se em entrevistas realizadas, 2021

Em relação às estratégias de cooperação, as respostas divergem quanto ao uso de estratégias de cooperação, notadamente confiança, diálogo e consenso. Tal percepção aliada às falas que remontam à presença de dominação e subordinação formalizada por regras na relação contratual, indicam que tal interação caracteriza-se pela intervenção, em uma governança hierárquica (KOOIMAN, 2003), com domínio de um agente, em geral o governo.

Quadro 4 – Percepção de entrevistados a respeito da estratégia de cooperação na GP

Entrevistado	Trecho da entrevista
R7 SESAB	Não é uma relação de parceria. É uma relação extremamente conflituosa. E poderia ser de mais parceria, porque existem instituições boas, que tem bons propósitos e que vivem em dificuldade. A gente perdeu já algumas OS que eram boas, e foram embora porque não aguentaram.
R6 SESAB	A relação da Sesab com as O.S é super satisfatória, porque ela desenvolve uma discussão muito positiva e eu já presenciei várias situações de que muitas vezes tivemos que relativizar algumas disposições contatuais justamente por causa dessa relação próxima. Não por amizade, e sim justamente por saber usar a razoabilidade, a proporcionalidade do que estava acontecendo.
R1 OS	O respeito ao contrato seria uma coisa mínima, respeitar o que está escrito, respeitar as regras, porque foram essas regras que fizeram com que o prestador de serviço fosse atraído. O desrespeito a isso faz com que as instituições que tem algum interesse adverso a prestar um serviço de qualidade participem. Porque do jeito que vai, vão ficar os piores. Os melhores vão

	procurar outra forma de perpetuar a instituição. Porque não perpetua, como está não perpetua.
R2 OS	As metas eram assim, o contratado assinou sabendo. Então, sem discussão, você justifica com algumas laudas fundamentadas e com evidências, e recebe de volta: olha é assim, cumpra-se.

Fonte: Elaboração própria fundamentando-se em entrevistas realizadas, 2020

Ressalta-se trechos de algumas entrevistas que reportam à perda de algumas parcerias com OS qualificadas como boas, em decorrência da inabilidade da SESAB em conduzir esse processo a partir das características do modelo de GP, que embora colaborativo, é, ao mesmo tempo, permeado por conflito, motivo exigindo habilidades de negociação, coordenação, diálogo, entre outros como sinalizado por Heidemann e Kissler (2006) e Raquel (2012). Percebe-se, inclusive, o desgaste de algumas OS com relação ao comportamento adotado, o que é sintetizado no trecho transcrito do entrevistado R1 no quadro anterior. Uma situação prática que pode ser ilustrativa do desgaste apontado pelo entrevistado R1 está nas publicizações realizadas pelo Estado durante o período de pandemia da COVID para gestão de hospitais que atenderam exclusivamente pacientes com COVID, uma vez que nenhuma das OS que já possuem relações com o Estado participaram do chamamento público.

No tocante à subcategoria de funções administrativas na concepção da GP, identifica-se que há na Bahia a visão da inexistência de prevalência das funções administrativas, como identificado por Raquel (2012), encontra respaldo no Manual de Gestão da OS que assim estabelece a operacionalização do PEOS, embora estejam explícitas apenas as funções de planejamento e controle (acompanhamento, monitoramento e avaliação):

O PEOS é operacionalizado pela SAEB [...] e pelas Secretarias de Estado com parcerias firmadas com OS, que são responsáveis pelo planejamento do serviço, além do acompanhamento, monitoramento e avaliação do contrato de gestão. (BAHIA, p. 11,2016).

Na visão dos envolvidos, há congruência quanto à inexistência de prevalência das funções administrativas, reforçando a necessidade de planejamento, organização, comando, controle e acompanhamento na relação estabelecida no contrato de gestão, considerando a identificação de falhas em todas as funções administrativas, em maior ou menor grau. No tocante ao planejamento, apontam-se fragilidades na caracterização do serviço a publicizar, na proposta de trabalho para operacionalizar o serviço na unidade hospitalar, na metodologia de custeio etc. Em relação à função organização, as entrevistas remontam à atribuição às equipes de trabalho/departamentos, alocação dos recursos necessários à realização das tarefas pelas equipes e departamentos. Quanto ao comando, apontam-se falhas na comunicação, na direção dos esforços para alcance dos objetivos. Por fim, a execução da função controle foi reiteradamente criticada, embora reconheçam-se esforços para sanar as lacunas nessa função.

Quadro 5 – Percepção dos entrevistados a respeito de Funções Administrativas

Entrevistado	Trecho da entrevista
R2 OS	[...] anacronismo sobre a questão financeira, a defasagem de quando a elaboração da publicização, e a questão dos serviços que as vezes não existem e outros que acabam tendo que existir, tudo isso se deve porque a impressão que se tem é que o perfil epidemiológico da região não é analisado, não existe um zelo, um cuidado na hora de analisar.
R8 SESAB	Para mim uma avaliação muito superficial. A auditoria que consegue dar um quadro mais real do funcionamento da prestação de serviços dessas OS, porque a DIRP-GI não consegue.
Entrevistado	Trecho da entrevista
R1 OS	Um acompanhamento assistencial por uma equipe multidisciplinar melhoraria muito, ia inclusive melhorar a vida da própria O.S, porque ele (Estado) ia entender melhor, ia sair por trás do papel.
R7 SESAB	A Sesab tem o problema de ser fechada, os grupos são fechados, não tem um corte transversal. Não tem uma sintonia de trabalho, são muito fechados. Então falta essa gestão mais afinada.

Fonte: Elaboração própria fundamentando-se em entrevistas realizadas, 2021

Embora a função controle tenha sido muito comentada nas entrevistas, nenhum dos entrevistados a abordou sob a ótica de avaliação do controle social, restringindo-a a perspectiva de avaliação de processo ou resultado, contrapondo-se a Raquel (2012). Sobre isso, em consulta às atas do Conselho Estadual de Saúde, verificou-se reiterados pontos relatando ausência de informações sobre os contratos de gestão, solicitadas principalmente pelas Comissões de Planejamento Orçamentário e de Fiscalização de Unidades Hospitalares da SESAB. Durante o período 2016-2019, várias atas registram solicitação de conselheiros de saúde visando incluir como ponto de pauta do CES os contratos de gestão, no entanto não foi identificado o atendimento a esses pleitos. Essa situação demonstra a fragilidade do controle social no que concerne a publicização convergindo com Melo (2009), uma vez que se verificou ausência de discussão sobre contrato de gestão na pauta do CES entre os anos de 2016 a 2019, permanecendo, também, a ausência de informações requeridas pelas comissões sobre os contratos de gestão, sendo abordada apenas de forma pontual, e na condição de informes, a respeito de questões trabalhistas. Uma ação mitigadora dessa lacuna pode ser observada por meio da Resolução nº 000120/2019, exarada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE, a qual prevê no art. 14, parágrafo 1º que

A eventual opção pela transferência de atividade ou serviço de interesse público no âmbito da área de saúde a entidades privadas será submetida à apreciação do Conselho de Saúde, que deverá sobre ela deliberar, seja para propô-la, aprová-la ou rejeitá-la, integral ou parcialmente, e deverá constar do Plano de Saúde respectivo. (BAHIA, 2019)

Esta situação contraria o preconizado para a GP, enquanto resultado da segunda onda de reformas gerenciais, ou seja, a inclusão do cidadão na comunidade política, gerando espaços públicos de participação e controle social, garantindo mecanismos de controle e fiscalização, como aponta Ronconi (2008). Verificou-se, ainda, nas entrevistas, que as críticas às fragilidades das funções administrativas no contexto da GP apontam para a necessidade de intervenção nessas áreas com o objetivo de mitigar riscos, reduzir conflitos, entre outros.

A partir da percepção dos entrevistados e da análise documental, não se verificou no modelo de GP da SESAB, sob a dimensão institucional administrativa, aderência às características apontadas por Raquel (2012), em especial no tocante à estrutura de governança e estratégia de cooperação. Embora os entrevistados apontem uma evolução no papel desempenhado pela Secretaria na relação, não é possível afirmar que a mesma disponha de estrutura e estratégia de cooperação sólidas, uma vez que a instabilidade na condução do processo de interação entre atores, mecanismos e práticas administrativas foi registrada por alguns dos entrevistados. A partir dessa visão, identifica-se uma interação entre os atores ainda marcada pela intervenção. Em síntese, o modelo existente, nas palavras de Kooiman (2003), caracteriza-se como uma governança hierárquica, predominando a dominação do ente estatal e, aspectos como interação, partilha de poder, autonomia, e fluxos comunicacionais que proporcionem diálogo, negociação, consenso e confiança são restritos. Identificaram-se, ainda, críticas em relação às funções administrativas aplicadas a GP, fruto em parte da racionalidade limitada, possibilitando a ocorrência de comportamentos oportunistas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi propor sugestões de aperfeiçoamento ao modelo de governança dos contratos de gestão da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) elaboradas a partir da visão de diferentes atores envolvidos no processo, considerando as possíveis relações da governança adotada pela SESAB. A partir desse objetivo o estudo foi conduzido para responder a seguinte questão: **Como o modelo de governança da SESAB aplicado aos contratos de gestão contribui para limitar e/ou potencializar a gestão colaborativa?** Para isso, utilizou-se análise de dados obtidos por meio de pesquisa documental e entrevistas com o propósito de captar a percepção de atores vinculados à

SESAB e à OS a respeito da relação instituída entre SESAB e OS, assimetria da informação, prestação do serviço e controle.

O artigo traz uma visão da publicização na SESAB, enfatizando sua complexidade a partir da percepção de atores envolvidos na relação contratual. Se por um lado o desenho da publicização preconiza a perspectiva de maior eficiência, transparência e controle de resultados, a incipiência de condições institucionais para desenvolver um ambiente colaborativo impossibilita que os atores identifiquem a presença desses objetivos. A ausência de percepção dos entrevistados de características como diálogo, confiança, negociação, não hierarquização, entendimento das regras pactuadas/regulamentação, formas flexíveis de se relacionar etc, permite classificar a interação SESAB-OS como pela intervenção, constituindo-se uma governança hierárquica, com hegemonia do ente estatal.

Por sua vez, do ponto de vista das funções administrativas na Governança verifica-se deficiências no controle efetuado, decorrente em parte pela ausência de estrutura de controle que suporte a complexidade e dinâmica da área de saúde, assim como por problemas relacionados à assimetria de informação, planejamento equivocado, entre outros.

A partir da análise do modelo de governança adotado pela SESAB, no período 2015-2020, bem como das visões e condutas dos principais atores envolvidos na governança aplicada aos seus Contratos de Gestão a respeito de governança e contratualização foi possível dar voz a atores que participam direta e ativamente desse processo e identificar lacunas e fragilidades relativas ao ambiente organizacional, bem como aos agentes envolvidos nas etapas de planejamento, coordenação e controle da publicização, propiciou também, a elaboração de proposta de aperfeiçoamento do modelo de governança, utilizando-se dos elementos potencializadores da implementação desse modelo, valorizando-se as características essenciais para gestão compartilhada. Foi possível também identificar o desalinhamento entre o modelo aplicado na SESAB e o preconizado pela SAEB, em especial na função de controle (monitoramento, acompanhamento e avaliação), situações que prejudicam a implementação do PEOS no âmbito da saúde.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: Consad. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006.

BAHIA. Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais e dá outras providências. Disponível em www.saeb.ba.gov.br.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. Plano Estadual de Saúde 2012-2015. Salvador, 2012.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. Plano Estadual de Saúde 2016-2019. Salvador, 2016.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. Relatório Anual de Gestão – Ano 2019. Salvador, 2020.

BORGES, D.F; ARAÚJO, M.A.D. 20 anos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: avanços e limites. Espaços Públicos, vol. 1, nº 52, 2018. Disponível em www.redalyc.org/jatsrepo.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. 80 p. Disponível em: <http://encurtador.com.br/suBHY>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **REPERE**, Salvador, n. 10, 2007. Disponível em: <http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/>. Acesso em: 20 out. 2019.

CAVALCANTE, P. L.; PIRES, R. Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. IPEA – Brasília, 2018.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2149628?seq=1>. Acesso em: 4 set. 2020.

HEIDEMANN, F.G.; KISSLER, L. Governança Pública: modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**. Rio de Janeiro 40, p 479-99. Maio/Jun, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. IBGC. Definição de governança corporativa, 2012. Disponível em <<https://www.ibgc.org.br>>.

KOOIMAN, J.. Governance and governability. In: OSBORNE, Stephen (Org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010. p. 72-86.

LIMA, L.D.; Et al. Arranjos regionais de governança no Sistema Único de Saúde: diversidade de prestadores e desigualdade espacial na provisão de serviços. **Cad. Saúde Pública** 2019.

MARTINS, H. F.; Marini, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.

OSBORNE, S.P. The (new) public governance? **Public Management Review**. V. 8. 377-87, 2006. Disponível em <<https://www.tandf.co.uk/journals>>

RAQUEL, I. Governança Pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. 2012. 173 f. **Dissertação** (Mestrado em Administração), UFSC, Florianópolis, 2012.

REIS, M.C.; COELHO, T.C.B. Publicização da gestão hospitalar no SUS: reemergência das Organizações Sociais de Saúde. **RSC**, Rio de Janeiro, V. 28, p. 1-32, 2018.

RHODES, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. 7 ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

SARTORI, R. Governança em agentes de fomento dos Sistemas Regionais de CT&I. 2011. 227 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – UFSC, 2011. Disponível em:<<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Tese-Rejane.pdf>>.

SAUERBRONN, F.F. Governança Pública em Saúde Pós Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível. **Administração Pública Gestão Social**. Jul/set. 2017.

SORENSEN, E. Conflict as driver of pluricentric coordination. **Planning Theory**, 13(2), 152–169, 2014.

SOUZA, R. L. S. Gestão na Administração Pública Federal: ainda em transição para uma administração pública gerencial. *In*: CLAD, 2012, Cartagena. **Anais [...]** Colômbia: 2012.

STREIT, R. E.; KLERING, Luís R. Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, Rio de Janeiro, nov. 2004.