



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**GOVERNANÇA EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: LIMITES E
DESAFIOS DA GESTÃO DE RISCOS DA SECRETARIA DE SAÚDE
DO ESTADO DA BAHIA**

RENATA MELO PAMPHILO, DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Governança em parcerias público-privadas: limites e desafios da gestão de riscos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia

Resumo:

O presente estudo analisa os limites e desafios da gestão de riscos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) a partir dos arranjos institucionais de governança implementados nas parcerias público-privadas (PPP) de saúde. Contemplando os temas governança, gestão de riscos e PPPs, esta pesquisa, de natureza exploratória, descritiva e aplicada, utilizou-se de abordagem qualitativa e da análise de conteúdo categorial temática tendo como referência os princípios do modelo de gestão de riscos do *The Orange Book* do Reino Unido (2020). Para a construção do corpus de análise, foram utilizados: questionário, entrevista semiestruturada e documentos vinculados a execução dos contratos de PPPs. Os achados deste estudo demonstram que a gestão de risco da SESAB mostra-se embrionária, dificultando a consolidação da governança e deixando de propiciar a redução de incertezas atreladas aos contratos de PPP, assim como, o aumento da capacidade de implementação de política pública por meio de PPP.

Palavras-chave: Governança. Gestão de Riscos. Parceria Público-Privada. SUS.

1 Introdução

Nas últimas décadas têm-se ampliado o debate sobre os temas governança e gestão de riscos a partir da reforma do aparelho do Estado de 1995 para se referir aos aspectos relacionados a forma que o Estado opera, incluindo as relações entre os atores governamentais e não governamentais e a capacidade no alcance dos objetivos das organizações públicas.

Em 2004, o governo federal instituiu normas gerais para contratação de concessões e Parceria Público-Privada (PPP) e o estado da Bahia estabeleceu o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP Bahia) ampliando as formas de provisão de serviços públicos mediante a contratação da iniciativa privada (BRASIL, 2004; BAHIA, 2004). Desde então foram celebrados 134 contratos de PPP no Brasil em 16 segmentos, estando 75% concentrado nos setores de: iluminação pública (33), resíduos sólidos (26), saneamento (20), saúde (11) e mobilidade urbana (10) (RADAR PPP, 2020).

De 2010, quando se efetivou o primeiro contrato de PPP em saúde no Brasil, até 2019 foram celebrados 11 contratos nesta área, sendo 03 deles concentrados na Bahia (Hospital do Subúrbio - PPP do Subúrbio, Instituto Couto Maia – PPP do ICOM e Serviço de Apoio a Imagem e Diagnóstico- PPP de Imagem), tornando-se o ente federativo com maior número de contratos celebrados de PPPs em saúde.

Em 2019, estes 03 contratos de PPPs geraram despesa no valor de R\$360.336.811,54 (trezentos e sessenta milhões, trezentos e trinta e seis mil oitocentos e onze reais e cinquenta e quatro centavos) para o Sistema Único de Saúde (SUS) do estado e incorporam a carteira de negócios da Secretaria Estadual de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) referente a serviços assistenciais de média e alta complexidade, que também gerencia 27 unidades de saúde próprias de forma direta, 29 unidades de saúde de forma indireta (contrato de gestão com organizações

sociais), além de 15 policlínicas mediante consórcios inter-federativos de saúde (BAHIA, 2020).

A SESAB, órgão do poder executivo estadual, criada em 1966, exerce a direção do SUS no âmbito do estado e tem como finalidade institucional: a formulação da política estadual de saúde, a gestão do sistema estadual de saúde e a execução de ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1990; BAHIA, 2014).

Dessa forma, adotou-se, como unidades de análise deste estudo, os contratos PPP do Subúrbio, PPP do ICOM e PPP de Imagem, com informações ilustradas na Figura 01.

Figura 01 – Unidades de análise

PPP do Subúrbio	PPP do ICOM	PPP de Imagem
Contrato nº 030/2010	Contrato nº 035/2013	Contrato nº 004/2015
Prazo de execução: 10 anos	Prazo de execução: 21 anos 04 meses	Prazo de execução: 11 anos 06 meses
Término previsto do contrato: 2020	Término previsto do contrato em: 2034	Término previsto do contrato em: 2026
Objeto: concessão administrativa para gestão de unidade hospitalar do Estado da Bahia	Objeto: concessão de serviços não assistenciais precedida da construção de unidade hospitalar	Objeto: concessão administrativa para gestão e operação de serviços de apoio ao diagnóstico por imagem em uma central de imagem e em 12 unidades hospitalares
Valor global inicial: R\$1.035.000.000,00	Valor global inicial: R\$843.606.520,00	Valor global inicial: R\$838.886.567,00

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados dos contratos de PPPs

A carteira de negócio da SESAB, com variadas formas de prover serviços públicos de saúde - unidades públicas geridas pela própria secretaria, por contratos de gestão, PPPs e consórcios inter-federativos -, é um reflexo das inovações na provisão de serviços públicos pela iniciativa privada, atreladas à reforma do aparelho do Estado. Para Rhodes (1996), o “esvaziamento do estado” - mediante redução do tamanho do governo pela privatização e cortes no serviço público - tem gerado três problemas para o setor público: fragmentação, direção e *accountability*.

As novas formas de prestar serviço público por meio de privatização, contratação terceirizada, agências, quase-mercados e parcerias público-privadas têm provocado a fragmentação que, por sua vez, leva ao controle reduzido sobre a implementação, pois os serviços são prestados por uma rede de organizações.

Em relação ao problema de direção, Rhodes (1996) ressalta que, neste cenário de conjuntos complexos de organizações, torna-se difícil manter o poder central, bem como a complexidade das instituições favorece a formação de zona obscura de quem é responsável perante quem e o quê, impactando sobre *accountability*, ou seja, a responsabilização dos atores sobre as decisões efetuadas. No contexto em que a governança opera, portanto, existem problemas que precisam ser enfrentados.

Analisando sobre os atores relacionados à governança, Stoker (1998) sinaliza que há o compartilhamento das responsabilidades diante da ampliação das parcerias terceirizadas e público-privadas, na prestação de serviços e na tomada de decisões estratégicas. Nessa linha, destacando o papel dos atores, Marques (2016, p.80) define a governança como “conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos”. Quanto ao compartilhamento de riscos entre os atores, Andrade (2019) aponta criticamente, que este foi inserido na relação contratual para beneficiar o parceiro privado tornando o contexto mais atrativo para o mercado.

Pierre (2016) destaca que há um paradoxo da governança. Numa sociedade complexa e globalizada onde cada vez mais as relações se ampliam e ultrapassam as fronteiras dos Estados-nação, a tarefa de organizar a governança se torna mais assertiva quando há conhecimento, recursos e instrumentos adequados. Porém, os governos têm optado por reduzir o orçamento, pessoal e confiar na competência adquirida no mercado.

No cenário brasileiro, Nogueira e Gaetani (2018) afirmam existir um descompasso no debate sobre governança, visto que evoluiu na última década nas instâncias de controle – Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive com aproximação destes com organismos internacionais, assumindo o protagonismo no país, enquanto o poder executivo federal manteve-se numa posição alheia e frequentemente refratária.

Considerando que a gestão de risco é um importante instrumento da governança, Souza *et al.* (2020) relatam que a institucionalização da gestão de riscos no setor público brasileiro ocorre tardiamente em relação aos países desenvolvidos; que, embora o risco seja uma preocupação do gestor, a gestão de riscos iniciou-se em órgãos vinculados à auditoria e que as bases normativas de gestão de riscos para a administração pública federal foram construídas a partir de modelos elaborados por organismos internacionais amplamente difundidos, em consonância com o crescimento da relevância do controle interno enquanto elemento da boa governança.

Desde 2007 o TCU tem realizado sucessivamente levantamentos que medem a capacidade de governança em organizações públicas. Em 2014, numa cooperação técnica entre o TCU e mais 28 tribunais de contas brasileiros, 7.770 organizações - federais, estaduais e municipais - foram avaliadas. Esse estudo de 2014 revelou que 70% das organizações públicas pesquisadas estariam em estágio inicial em estabelecer estrutura de gestão de riscos, o que sugere ineficácia da gestão de riscos nessas organizações; 49% declararam que o processo de

gestão de riscos não está implantado, o que interfere diretamente na capacidade das organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos e 47% das organizações não identificam riscos críticos e, portanto, não têm como estabelecer controles internos para mitigá-los, mantendo as organizações expostas a esses riscos, fazendo com que eventos negativos que venham a se concretizar tragam impactos significativos aos objetivos organizacionais, e eventos positivos não sejam aproveitados (BRASIL, 2014).

Autores destacam a relevância da gestão de riscos integrando os processos internos de governança das instituições na qualificação da tomada de decisões e da resolução de problemas complexos e dinâmicos (MAYNE, JONG e FERNANDEZ-MONGE 2020; UK, 2020).

Nesta problematização aqui retratada, que aborda as características e dilemas da governança pública e da gestão de riscos, sendo que esta se apresenta ainda em estágio inicial no cenário brasileiro dos serviços públicos prestados pela iniciativa privada; este estudo objetiva analisar os limites e desafios da gestão de riscos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia a partir dos arranjos institucionais de governança implementados nas parcerias público-privadas.

A presente pesquisa de natureza exploratória, descritiva e aplicada, analisa a gestão de risco de uma organização do poder executivo estadual, gestora de contrato de parceria público-privada na área de saúde. A abordagem foi qualitativa e o método de tratamento dos dados adotado foi a análise de conteúdo categorial temática. Esta técnica de investigação empírica faz uso de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens que possibilita compreender e explicar opiniões, condutas e ações apreendidas em um contexto de dados, textuais e/ou simbólicos (BARDIN, 2011; COLBARI, 2014).

Para a construção do corpus de análise, foram utilizados os instrumentos de coletas de dados: questionário, entrevista semiestruturada e documentos. Adotou-se, ainda, o critério de “exaustão” ou “saturação” definido por Colbari (2014, p.258), visto que o corpus é definido quando novas coletas não acrescentam ou alteram as perspectivas do conteúdo pesquisado.

2. Aspectos teóricos sobre governança, gestão de riscos e PPPs

Governança é um termo com significados variados, de origens diversas e, nas últimas décadas, uma série de produções na literatura abordam sobre conceito, estrutura e implicações da governança (RHODES, 1996; STOKER, 1998; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; LEVI-FAUR, 2012; BUTA e TEIXEIRA, 2020). Teixeira e Gomes (2019) apresentam revisão teórica recente sobre governança, enquanto Marques (2016) realiza uma análise crítica sobre os conceitos de governança em relação as políticas públicas e política.

Para Chhotray e Stoker (2009) a governança está preocupada com a prática de tomar decisões coletivas e são contrários ao entendimento que a governança é um conjunto de princípios de boa governança manifestados por meio de regras com objetivo de construí-la sob a perspectiva de um processo técnico. Esclarecem que esta compreensão despolitizada do processo de governança foi promovida, dentre outras razões, na defesa de acordos governamentais como requisitos para obtenção de ajuda internacional e apoio ao desenvolvimento, aliado ao ceticismo das pessoas em relação aos políticos e a política. Para o desempenho adequado da governança, neste contexto, presume-se que os acordos e parcerias funcionem melhor retirando a política da situação, definindo as questões que envolvem a governança como sendo de interesse técnico atribuindo aos tecnocratas apresentarem as soluções. No entanto, os autores defendem que a governança não é um processo apolítico.

Continuam argumentando que a política se encontra na dinâmica das relações e interações dos diversos atores, agências, relações e práticas que constituem o governo, gerenciando os conflitos e criando condições para o processo de tomada de decisão coletiva. Colocam ainda o poder no centro da política e acrescentam que aqueles que detém os principais recursos provavelmente terão maior influência na tomada de decisões. Chhotray e Stoker (2009) propõem uma visão mais realista, incluindo a política e o poder no contexto da governança.

Em 2020, o TCU revisitou o conceito de governança pública sintetizando que “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2020, p.36). Este conceito desdobrou-se em 12 práticas, dentre as quais, destaca-se a gestão de riscos que é considerada como componente essencial da governança, sendo, portanto, referência para o controle interno (BRASIL, 2018; 2020).

Isto porque, no exercício de suas funções, os governos enfrentam os mais variados riscos. Para gerenciá-los, buscando equacionar a distribuição de benefícios e perdas potenciais de resultados incertos, governos precisam administrar interesses conflitantes almejando soluções factíveis (HILL e DINSDALE, 2003).

Hill (2006) chama a atenção que o risco é essencialmente subjetivo e que na sua definição é necessário os formuladores de políticas recorrerem tanto aos aspectos da ciência, na avaliação de probabilidades e impactos dos riscos, quanto utilizar-se de percepção social mais ampla, abrangendo o que é importante e aceitável para o público e em quais níveis de risco.

Neste sentido, a gestão de risco ganha relevância por sua capacidade de “viabilizar o adequado suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos públicos nos diversos processos de trabalho da administração pública.” (BRASIL, 2018, p.88).

Um aspecto importante destacado por Hill (2006, p. 38) é que a gestão de risco “exige mais que decisões intuitivas e implícitas em relação a eles[riscos]; exige uma gestão ativa de riscos em bases sistemáticas, holísticas e integradas.” O autor destaca que a comunicação entre as partes interessadas, de forma transparente e honesta, promove a conciliação de pontos de vistas divergentes, eliminando as controvérsias. Reconhece, no entanto, que a participação ampla no processo decisório pode trazer dificuldades e certa desestabilização no primeiro momento. Porém, o compartilhamento de informações é capaz de promover decisões mais assertivas, críveis e consistentes no longo prazo.

Quanto aos modelos internacionais de gestão de riscos adotados nas normativas brasileiras, autores destacam que as normas federais, embora tenham sido estruturadas de modo a preservar a autonomia e customização no contexto de cada organização, carecem de apoio de diversos fatores (liderança e promoção do instrumento, por exemplo) para a efetiva adoção da gestão de riscos no setor público (SOUZA *et al*, 2020).

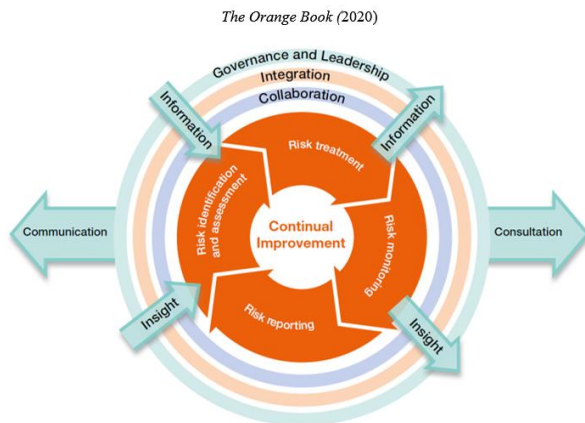
Dentre os requisitos de aprendizagem necessários para uma gestão eficaz de riscos no serviço público, Hill e Dinsdale (2003) apontam duas dimensões: pessoas e processos.

Para que o serviço público desempenhe suas funções no processo de tomada de decisões, é crucial que os servidores possuam conhecimento, competências, aspectos culturais, crenças e valores necessários para administrar a atividade ou a situação que gera o risco, pois “estritamente falando, não gerenciamos o risco em si, mas as atividades que o geram” (HILL e DINSDALE, 2003, p. 17).

O modelo de gestão de risco utilizado como referência para esta pesquisa foi *The Orange Book*, que apresenta princípios de gestão de riscos eficaz a ser aplicado em todo setor público do Reino Unido. Neste sentido, a partir dos princípios estabelecidos, cada organização deve elaborar o “como” fazer a gestão de riscos, expressando a sua abordagem aos riscos por meio de políticas, processos e procedimentos de forma transparente possibilitando às partes interessadas conhecer e responsabilizar a organização e as lideranças.

Na mesma linha de abordagem que Hill e Dinsdale trazem em 2003, *The Orange Book* (2020), figura 2, mantém a lógica da gestão eficaz de riscos baseada no engajamento de todos os seus elementos de forma cíclica, contínua e entrelaçada.

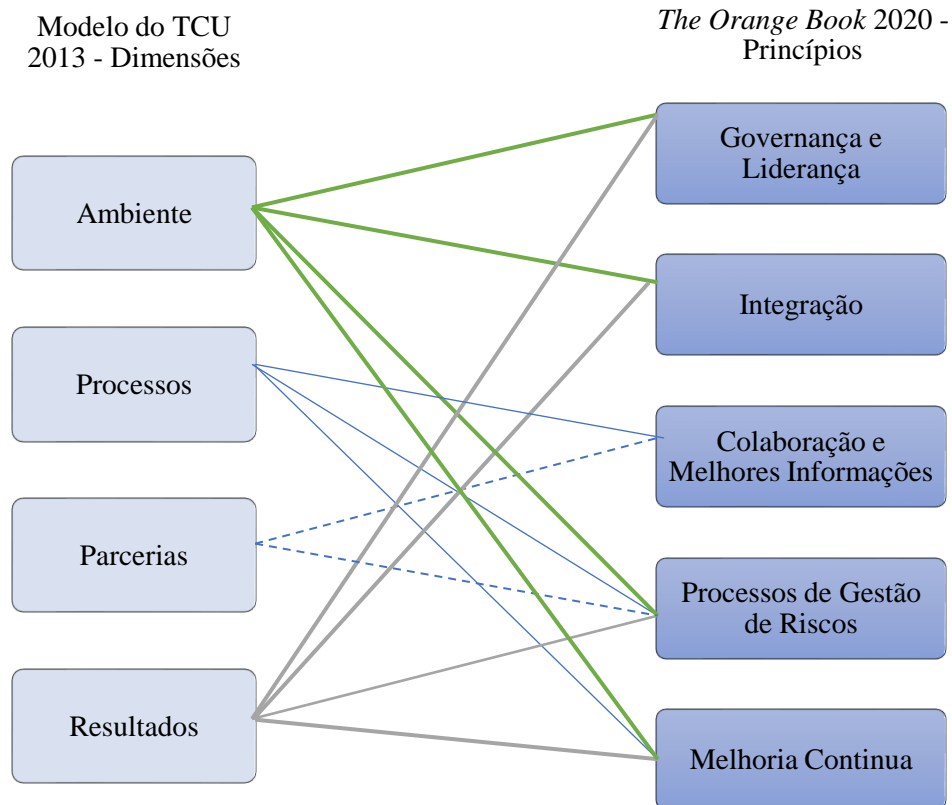
Figura 2– Estrutura de Gestão de Riscos do *The Orange Book*



Fonte: UK (2020)

Da análise comparativa entre o modelo do TCU, versão 2013 publicado em 2018, e a versão atualizada de *The Orange Book* (2020), identifica-se correlação entre as dimensões do TCU e os princípios do modelo britânico, figura 3, na medida em que aspectos que integram as dimensões (TCU) passam a ser tratados como princípios (*The Orange Book*) para a gestão de riscos.

Figura 3 - Correlação entre os modelos do TCU e The Orange Book (2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2018d) e UK (2020) (tradução nossa)

As PPPs, dentre outras características, tem sido destacadas na literatura mundial, entre as modalidades de provisão de serviços públicos, pela inserção de novos atores, aumento de aporte de recursos no cenário internacional da saúde, abertura de novas entradas de influência exercida pelo setor privado em relação às organizações públicas, compartilhamento de riscos entre atores e o uso de avaliação de custo-benefício no processo decisório (ANDRANDE, 2019).

Martins e Viana (2019) entendem, a partir do acompanhamento do mercado de PPPs no país, a relevante necessidade de se dar a devida importância à alocação de riscos, sendo imprescindível a sua realização por profissionais qualificados, a incorporação de fundamentos econômicos no processo de decisão e a inclusão do conhecimento advindo das experiências das PPPs em execução, promovendo, dessa forma, o aprimoramento da sustentabilidade dos contratos desse modelo.

3. Aspectos metodológicos

As categorias de análise foram definidas a partir dos princípios da gestão de riscos que integram o modelo desenvolvido pelo governo do Reino Unido, *The Orange Book*, atualizado em 2020: a) Governança e Liderança; b) Integração; c) Colaboração e Melhores Informações; d) Processos de Gestão de Riscos e e) Melhoria Contínua.

Optou-se por estes princípios em virtude da aderência na abordagem do modelo ser direcionada para a esfera pública com a inclusão de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na prestação de serviços públicos.

A aplicação dos instrumentos de coleta de dados teve como objetivo verificar os arranjos institucionais de governança da SESAB em gestão de riscos, bem como, identificar as práticas de gestão de riscos implementadas pela secretaria em relação às PPPs, entre os anos de 2020 e 2021(1º trimestre).

Para identificar as práticas de gestão de riscos, optou-se inicialmente pela aplicação de questionário, alcançando os servidores da Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada (DGECOP) que atuam perante os contratos de PPPs, com perguntas fechadas e abertas, com intuito de obter panorama mais amplo das práticas realizadas pelos participantes-chaves da pesquisa.

As perguntas formuladas no questionário foram adaptadas, para o objetivo da pesquisa, a partir do modelo de avaliação da maturidade da gestão de riscos desenvolvido pelo TCU, atualizando os aspectos das dimensões (ambiente, processos, parcerias e resultados) em relação aos princípios do *The Orange Book* (2020). Optou-se, para esta fase inicial de coleta de dados

da pesquisa, a utilização do modelo do TCU, realizando as atualizações, em virtude deste instrumento possuir amplo espectro de análise sobre a gestão de riscos em organizações públicas brasileiras. Diante dos 92 itens integrantes do modelo, foram selecionados 66 para compor o questionário, sendo os demais itens incorporados na fase das entrevistas, visando obter informações com mais riqueza de detalhes sobre fluxos e processos da gestão de riscos. O questionário foi elaborado por meio da ferramenta *Google forms*.

A partir da análise dos resultados das respostas dos questionários aplicados, elaborou-se roteiros básicos das entrevistas individuais com elementos mais próximos da realidade, utilizando-se também das dimensões a partir dos princípios do modelo britânico.

A seleção e verificação dos documentos foi balizada pelas categorias estabelecidas para análise da gestão de riscos da SESAB a partir dos arranjos institucionais de governança implementados nas parcerias público-privadas, considerando quem os produziu, para quem e com qual finalidade. Fizeram parte da análise os documentos, tais como: leis, decretos e portarias estaduais vinculados às PPPs; planos estaduais vinculados a pasta da saúde; contratos de PPPs em saúde celebrados pelo estado da Bahia; relatórios gerenciais, pareceres, atas de reuniões; despachos, e-mails administrativos e relatórios de auditorias internas e externas.

4.Resultados e discussão

Os limites da gestão de riscos na SESAB em PPPs apresentam-se, de início, pela ausência de marcos regulatórios, na administração pública do poder executivo estadual, que detenham princípios e diretrizes de governança pública e de gestão de riscos para conduzir e alicerçar o processo de sensibilização e institucionalização da gestão de riscos na secretaria.

Os arranjos institucionais de governança e de gestão de riscos da SESAB mostram-se com indicativo de distorções entre os que foram formalmente constituídos e os que se apresentam atuantes nos processos internos da secretaria. Considerando a análise dos documentos oficiais e os relatos dos servidores, o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (CGP/SESAB) e o Comitê de Gestão de Riscos (CGR/SESAB), que poderiam auxiliar a Alta Administração da SESAB no direcionamento e condução, revelam-se inoperantes quanto à gestão de riscos em PPPs.

Por outro lado, a DGECOP, setor atuante no nível operacional da gestão dos contratos de PPPs, manifesta-se com fragilidades enquanto instância interna de governança, pois não está formalmente constituída, assim como, não possui definições claras de finalidade, competências

e atribuições, repercutindo nas ações desenvolvidas pelos servidores ligados às PPPs, comprometendo o desempenho pessoal e organizacional.

Na medida em que foram identificadas e analisadas as práticas de gestão de riscos implementadas pela SESAB em relação às parcerias público-privadas, a sistematização deu-se a partir das seguintes categorias de análise e os princípios da gestão de riscos de *The Orange Book* (2020): Governança e Liderança; Integração; Colaboração e Melhores Informações; Processos de Gestão de Riscos e; Melhoria Contínua.

Em relação a **governança e liderança** identificou-se ausência de elementos essenciais, tais como: cultura e política de gestão de riscos instituídas e promovidas pela Alta Administração da SESAB; definição de responsabilidades para os servidores; capacitação dos servidores da DGECOP promovida pela SESAB na gestão de riscos e até mesmo sobre PPP; quantitativo compatível de pessoas para o exercício das atividades perante os contratos de PPPs; alocação de recursos adequados para a gestão de riscos, disponibilização de sistemas, métodos, protocolos e ferramentas; e servidor designado para atuar na liderança dos processos de gestão de riscos vinculados às PPPs.

Sobre a **integração** da gestão de riscos às demais atividades da SESAB, observou-se que não há qualquer referência de que a gestão de riscos tenha sido considerada no processo de definição das estratégias, dos planos e dos objetivos macros do estado e específicos desta secretaria. Nos instrumentos de planejamento da pasta saúde, revela-se ausência de descritores estratégicos que fomentem ganhos de eficiência e performance nos resultados das PPPs, enquanto instrumento de implementação de política pública, atribuindo-lhes mesma Iniciativa para as variadas formas de prestação de serviços de saúde (gestão direta, gestão indireta e PPPs).

Quanto à **colaboração e melhores informações**, embora os servidores da DGECOP realizem consulta e a comunicação aconteça com urbanidade entre as demais partes interessadas com intuito de solucionar os problemas já instalados, evidenciou-se que a ausência de compreensão e conscientização dos princípios, que regem a gestão de riscos, e das práticas correlacionadas compromete a interação e colaboração de forma proativa, antes da materialização dos riscos, pela SESAB e com as demais partes, em especial com a Concessionária; assim como, afeta o fornecimento de evidências consistentes, que poderiam ser obtidas de forma sistemática e assertiva, prejudicando, dessa forma, a supervisão dos riscos e a qualidade do processo de tomada de decisão.

No que diz respeito aos **processos de gestão de riscos**, destaca-se inicialmente a percepção equivocada dos riscos inerentes à implementação de política pública mediante PPP

estarem vinculados estritamente aos que se encontram descritos expressamente nos respectivos contratos, sem contemplar os riscos relacionados aos objetivos organizacionais da SESAB, percepção esta provocada, provavelmente, pela ausência de cultura de gestão de riscos instituída e disseminada na secretaria.

Quanto às etapas dos processos de gestão de riscos, observou-se que não há documentos ou registros que priorizem os riscos, avaliem e selecione as respostas a estes; planos e medidas de contingência elaborados e de que maneira estes processos são realizados. Assim como, os participantes das entrevistas relataram também que não há monitoramento dos riscos e nem a realização de avaliação dos riscos ao longo do período de execução das PPPs, permanecendo os mesmos desde o início dos contratos, situação imprópria diante de um ambiente complexo e dinâmico no qual as PPPs de saúde operam.

Embora tenham sido evidenciadas algumas práticas de gestão de riscos a partir dos relatos dos participantes, com destaque para o tratamento dos riscos, diante do exposto, compreende-se que a SESAB não detém, atualmente, condições para a elaboração de relatórios de avaliação da eficácia da gestão de riscos em relação às PPPs.

No tocante a **melhoria contínua**, as fragilidades aqui já expostas somadas a ausência de sistematização dos registros dos resultados obtidos no tratamento dos problemas já instalados em relação às PPPs, assim como, a inexistência de protagonismo da SESAB frente aos desafios da gestão de riscos, deixando a cargo do Verificador Independente e da Concessionária esta iniciativa, não propiciam a construção de processo de melhoria e de aprendizagem organizacional.

5. Considerações finais

Após 11 anos do primeiro contrato em vigor, o uso de PPPs e a sua expansão, enquanto modelo de contratação da iniciativa privada para prestação de serviços públicos de saúde, não propiciou a adoção da gestão de riscos na SESAB para que seus princípios e elementos constitutivos pudessem qualificar a estruturação de estratégias, o desenvolvimento e fixação de pessoas especializadas e a realização de processos eficientes, de modo a contribuir para o aumento da capacidade de governança da secretaria e de implementação de política pública por meio de PPPs.

A incorporação expressa de mecanismos de compartilhamento de riscos entre as partes nas cláusulas dos contratos de PPPs, característica enaltecida pelos defensores do modelo, ainda carece de ações assertivas para a institucionalização da gestão de riscos na SESAB para que, assim, possa produzir seus benefícios, identificando com clareza os resultados efetivos desse

instrumento de políticas públicas; qualificando a avaliação do modelo e, por conseguinte, o processo de tomada de decisão dos gestores públicos. Como também, a ausência de gestão de riscos nas avaliações vinculadas aos contratos de PPP não favorece a promoção qualificada da *accountability*.

Nesse sentido, os achados do presente estudo ratificam o pressuposto de que a gestão de riscos da SESAB em PPPs de saúde mostra-se embrionária, visto que embora existam formalmente alguns elementos nos arranjos institucionais de governança, não fôra capaz de produzir efeitos suficientes para a melhoria da capacidade de governança e do processo de tomada de decisão da secretaria, assim como, de implementação de política pública por meio de PPPs.

Como oportunidades de novos estudos vinculados à temática, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas sobre a gestão de riscos implementada pelas Concessionárias nas PPPs, tal qual, como a atuação do Verificador Independente tem refletido na gestão de riscos e no alcance dos objetivos das parcerias. Ou ainda, de que maneira assegurar a tomada de decisão baseada em evidências a partir da gestão de riscos como instrumento de governança nas PPPs. Numa perspectiva mais ampla, olhando-se para o cenário das parcerias no país, propõe-se ainda identificar em quais PPPs brasileiras está implementada a gestão de riscos e quais os seus resultados alcançados.

Espera-se ainda que esta pesquisa possa contribuir com a Administração Pública ao jogar luz sobre os limites e desafios da gestão de riscos exercida pela organização pública nas PPPs colaborando para retirá-la da invisibilidade, para que soluções possam ser construídas e instituídas na busca por resultados eficientes na prestação de serviços públicos para a sociedade a partir da tomada de decisão dos gestores públicos baseada em evidências.

Referências

ANDRADE, Laíse Rezende de. **A escolha de parceria público-privada para gestão hospitalar na Bahia: atores, Interesses e estratégias**. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia. (Tese de Doutorado), 2019, 175 f.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Contrato de concessão administrativa nº 30/2010**: Concessão administrativa para gestão e operação de unidade hospitalar do estado da Bahia – Hospital do Subúrbio.2010.
Disponível:http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_hospitalsuburbio.htm. Acesso em 17 ago.2020.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Contrato de concessão administrativa nº 35/2013**: Concessão administrativa para construção e Operação de serviços não assistenciais de unidade hospitalar do Estado da Bahia – Instituto Couto Maia. 2013. Disponível em:

https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Contrato_n_35_2013-Instituto_Couto_Maia.pdf. Acesso em 17 ago.2020.

BAHIA. **Lei nº 13.204 de 11 de dezembro de 2014**. Modifica a Estrutura Organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. D.O.E. Diário Oficial do Estado, Salvador, 12 de dezembro de 2014. Poder Executivo.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Contrato de concessão administrativa nº 004/2015**: Concessão administrativa para Gestão e Operação de Serviços de Apoio ao Diagnóstico por Imagem nas Unidades da Rede Pública de Saúde do Estado da Bahia.2015. Disponível em:
http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_diagnostico_por_imagem.htm. Acesso em 17 ago.2020.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. **Relatório Anual de Gestão de 2019**. Bahia, 2020. Disponível em :<http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Relat%C3%B3rio-Anual-de-Gest%C3%A3o-2019.pdf> . Acessado em: 21 jun. 2020.

BARBOSA, Marco; CABRAL, Sandro; SOUZA, Elisabeth Regina Loiola da Cruz. **Mitigação de riscos em PPP**: o caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia. 2009. Disponível em <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25554>. Acesso em 25 fev.2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**; tradução Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. rev. e atual. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 de Setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº11.079. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público privadas no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 020.830/2014-9. **Relatório de Levantamento** - Brasília: TCU, 2014. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D42E95B3708>. Acesso em 25 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. 154 p.: il. Disponível em:https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos.pdf. Acesso em 03 dez. 2020.

BUTA, Bernardo Oliveira e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade** [online]. 2020, v. 27, n. 94. pp. 370-395. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-9270941>>. Epub 10 Ago 2020. ISSN 1984-9230. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>. Acesso em 25 jul. 2020.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. Governance: From Theory to Practice. In: Governance

Theory and Practice. **Palgrave Macmillan**, London (2009) Disponível em: <http://blog.ub.ac.id/irfan11/files/2013/02/Governance-Theory-A-Cross-Disciplinary-Approach-oleh-Vassuda-C.pdf> Acesso em: 03 mar.2020.

COLBARI, Antonia. **A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa**. In: SOUZA, Eloisio Moulin de (Org.). Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional [recurso eletrônico]: uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, p. 241 a 271, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/939>. Acesso em 02 fev.2020.

HILL, Stephen. **Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação** / Canada School of Public Service. Cartilha da gestão do conhecimento no serviço público / Canada School of Public Service. Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. 58 p. (Cadernos ENAP, 30)

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003. 80 p. (Cadernos ENAP, 23). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/692>. Acesso em: 13 abr. 2021.

KISSLER, Leo e HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** [online]. 2006, v. 40, n. 3 pp. 479-499. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Epub 30 Nov 2007. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>. Acesso em: 29 out. 2019

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big governance”. **The Oxford handbook of governance**. Oxford:Oxford University Press, 2012.p. 3-18.

MARQUES, Eduardo César Leão. **Governo, Atores Políticos e Governança em Políticas Urbanas no Brasil e em São Paulo**. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.p.71-99.

MAYNE, Quinton; JONG, Jorrit de; FERNANDEZ-MONGE, Fernando. **State Capabilities for Problem-Oriented Governance, Perspectives on Public Management and Governance, Volume 3, Issue 1**, March 2020, Pages 33–44, Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz023>. Acesso em: 01 jun. 2021

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. **A Questão do controle no debate de governança pública**. Boletim de análise político-institucional, n. 19. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>. Acesso em: 15 Jan 2020.

PIERRE, Jon. **Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança**. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.p.39-50.

RADAR PPP. Resumo de Contratos de PPPs. Disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps>. Acesso em: 17 jun 2020.

REINO UNIDO (UK). HM Government. **The Orange Book - Management of Risk – Principles and Concepts**. HM Treasury e Government Finance Function, 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>. Acesso em: 11 fev.2021

RHODES, R. A. W. “The New Governance: Governing without Government.” **Political Studies** .44, no. 4.1996. p 652–667. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> Acesso em 10 nov.2019.

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de *et al.* Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 59-78, 2 jan. 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/80970>. Acesso em: 12 abr. 2021

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2451.00106>. Acesso em 10 nov.2019.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089> .Acesso em: 27 fev. 2020

THAMER, Rogério e LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista da Administração Pública** [online]. 2015, vol.49, n.4, pp.819-846. ISSN 0034-7612.