



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

RENATA MELO PAMPHILO

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

Salvador
2021

RENATA MELO PAMPHILO

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

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dra. Doraliza Auxiliadora
Abranches Monteiro

Salvador
2021

Escola de Administração - UFBA

P789 Pamphilo, Renata Melo.

Governança em parcerias público-privadas: limites e desafios da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia / Renata Melo Pamphilo. – 2021.

103 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Bahia. Secretaria da Saúde - Parceria público-privada. 2. Governança pública. 3. Administração de risco. 4. Contratos administrativos – Saúde - Bahia. 5. Sistema Único de Saúde (Brasil). 6. Concessões administrativas – Saúde - Bahia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 346.81023

RENATA MELO PAMPHILO

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

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 30 de junho de 2021.

Banca examinadora:

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro – Orientadora _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.
Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Elizabeth Matos Ribeiro _____
Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Espanha.
Universidade Federal da Bahia

Lucas Santos Cerqueira _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador, Bahia, Brasil.
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de refletir e agradecer não só pela conquista de um feito realizado, mas, sobretudo, por todo caminho percorrido:

- À Diretoria da Auditoria do SUS/Ba, na pessoa de Jean Carla de Lima, diretora a época, pela iniciativa de capacitar os auditores em saúde da Secretaria de Saúde do Estado Bahia por meio do Mestrado Profissional em Administração e pelo convite que me foi feito para realizar esta missão institucional;
- À Secretaria de Saúde do Estado da Bahia na pessoa do Sr. Secretário Fábio Vilas-Boas por viabilizar o curso de capacitação para 21 auditores em saúde da Auditoria do SUS/Ba;
- Aos colegas da Auditoria do SUS/Ba pelo aprendizado constante no exercício das nossas funções, fruto do anseio por serviços públicos de saúde mais efetivos e qualificados para toda a população;
- A toda equipe de professores, coordenadores e colaboradores do Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia pelo conhecimento compartilhado e pela busca contínua de oferecer conteúdo e aprendizado qualificado;
- À minha orientadora Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro pela confiança, respeito, disponibilidade e estímulo na condução do meu processo de maturação e construção desse projeto;
- Aos colegas do Mestrado Profissional em Administração, turma SESAB/UFBA 2019, pelas experiências vividas e compartilhadas ao longo do percurso;
- A todas as pessoas que conheci e convivi ao longo da minha vida, pois certamente contribuiu de alguma maneira para o meu crescimento intelectual, emocional e profissional;
- À minha família pela compreensão e apoio neste momento de introspecção e busca de novos conhecimentos. Aos meus pais, Jairo e Ivelise, pelo dom da vida, à minha mãe pelo amor incondicional e exemplo de coragem e força para lutar por aquilo que acredita, ao meu pai pela referência de fazer o melhor naquilo que se dedica. Ao meu marido Jackson, meu companheiro, pela parceria e partilha ao longo dos nossos 26 anos. À minha filha Maria Eduarda que nos seus 09 anos me fez refletir sobre a importância da mulher, mãe, não se apequenar diante dos desafios da vida moderna. Ao meu irmão Guga e sobrinha Laurinha pelo apoio, em especial com minha filha. Aos meus sogros, D. Vera e Seu Zeca (em memória), por sempre acreditarem na minha caminhada. E aos meus anjos, Mari e Teca, pelo cuidado comigo e com minha família.

PAMPHILO, Renata Melo. Governança em parcerias público-privadas: limites e desafios da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. 103 f. il. 2021. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

No exercício de suas funções, os governos enfrentam os mais variados riscos. A capacidade dos arranjos institucionais de governança de uma organização atuarem perante o cenário complexo e dinâmico das Parcerias Público-Privadas (PPPs) reverbera diretamente sobre em que condições se dará a gestão dos riscos. Torna-se, portanto, essencial a sua integração aos processos de gestão dos contratos de PPPs de modo a qualificar a tomada de decisão dos gestores públicos. Dessa forma, o presente estudo ao analisar 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 de saúde, pretendeu preencher a lacuna sinalizada por Souza *et al* (2020) de estudos empíricos que possam aprofundar sobre a institucionalização da gestão de riscos em organizações públicas, assim como, Andrade (2019) observa a necessidade de mais estudos sobre o compartilhamento de riscos nas PPPs, diante da complexidade do modelo, devendo a análise ir além lista de riscos integrante dos contratos. A partir dos temas governança, gestão de riscos e PPPs, a presente pesquisa de natureza exploratória, descritiva e aplicada, utilizou-se de abordagem qualitativa e da análise de conteúdo categorial temática tendo como referência os princípios integrantes do modelo de gestão de riscos do *The Orange Book* do Reino Unido (2020). Para a construção do corpus de análise, foram utilizados como instrumentos de coletas de dados: questionário, entrevista semiestruturada e documentos vinculados a execução dos contratos de PPPs em saúde (PPP do Hospital do Subúrbio, PPP de Imagem e PPP do ICOM). Os achados deste estudo ratificam o pressuposto dessa pesquisa de 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 Parceria Público-Privada. Esta pesquisa traz como limitação a análise da gestão de risco sob o prisma de uma das partes envolvidas nas PPPs de saúde (Concedente – SESAB), não contemplando as perspectivas dos demais atores da relação contratual (Concessionária) e do Verificador Independente, por exemplo, o que provavelmente ampliaria a percepção e o debate sobre a gestão de riscos em PPPs. Espera-se que esta pesquisa possa jogar luz sobre os limites e desafios da gestão de riscos exercida pela administração 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.

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

PAMPHILO, Renata Melo. Governance in public-private partnerships: limits and challenges of the Secretary of Health of the State of Bahia. 103 p. il. 2021. Dissertation (Master's Degree) - School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

In the exercise of their functions, governments face a variety of risks. The capacity of an organization's institutional governance arrangements to operate in the complex and dynamic scenario of Public-Private Partnerships (PPPs) reverberates directly on the conditions under which risk management will take place. Therefore, it is essential to integrate them into the management processes of PPP contracts in order to qualify the decision-making process of public managers. Thus, this study, by analyzing the limits and challenges of risk management in the Bahia State Department of Health (SESAB) based on the institutional governance arrangements implemented in public-private partnerships in health, intended to fill the gap signaled by Souza et al (2020) of empirical studies that can deepen on the institutionalization of risk management in public organizations, as well as Andrade (2019) notes the need for more studies on risk sharing in PPPs, given the complexity of the model, and the analysis should go beyond the list of risks integral to the contracts. Based on the themes of governance, risk management, and PPPs, this exploratory, descriptive, and applied research used a qualitative approach and thematic categorical content analysis with reference to the principles of the risk management model of The Orange Book of the United Kingdom (2020). To build the corpus of analysis, the following data collection tools were used: questionnaire, semi-structured interview and documents linked to the execution of health PPP contracts (PPP of Hospital do Subúrbio, PPP of Imagem and PPP of ICOM). The findings of this study ratify the assumption of this research that the risk management of the SESAB is embryonic, hindering the consolidation of governance and failing to provide the reduction of uncertainties related to PPP contracts, as well as the increase of the capacity to implement public policy through Public-Private Partnership. This research has the limitation of analyzing risk management from the perspective of one of the parties involved in health PPPs (Grantor - SESAB), not including the perspectives of the other actors in the contractual relationship (Concessionaire) and the Independent Verifier, for example, which would probably broaden the perception and the debate about risk management in PPPs. It is hoped that this research can shed light on the limits and challenges of risk management exercised by the public administration in PPPs collaborating to remove it from invisibility, so that solutions can be built and instituted in the search for efficient results in the provision of public services to society.

Key-words: Governance. Risk management. Public-private partnership. SUS.

LISTA DE SIGLAS

AGE/BA	Auditoria Geral do Estado da Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCA	Comissão de Controle e Acompanhamento
CEP/SESAB	Comitê de Ética em Pesquisa da SESAB
CES/Ba	Conselho Estadual de Saúde da Bahia
CGP	Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia
CGP/SESAB	Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia
CGPPP	Coordenação de Gestão das Parcerias Público-Privada em Saúde
CGR	Comitê de Gestão de Risco
CGU	Controladoria Geral da União
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONEP/MS	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
DGECOP	Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada
HAOC	Hospital Alemão Oswaldo Cruz
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
NEI	Nova Economia das Instituições
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan Americana da Saúde
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAS	Programação Anual de Saúde
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>

PF2	<i>Private Finance 2</i>
PGE/Ba	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGP	Programa de Governo Participativo
PEO	Planejamento Estratégico Organizacional
PES	Plano Estadual de Saúde
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PPP Bahia	Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia
PPP de Imagem	Contrato de PPP de Serviço de Apoio a Imagem e Diagnóstico
PPP do ICOM	Contrato de PPP do Instituto Couto Maia
PPP do Subúrbio	Contrato de PPP do Hospital do Subúrbio
RAG	Relatório Anual de Gestão
RAS	Rede de Atenção à Saúde
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAIS	Superintendência de Atenção Integral da Saúde
SAFTEC	Superintendência da Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde
SEFAZ/BA	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SESAB	Secretaria Estadual de Saúde do Estado da Bahia
SNA	Sistema Nacional de Auditoria do SUS
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SMS	Secretarias Municipais de Saúde
SUREGS	Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Relação entre Governança, Gestão de riscos e Controle interno	24
Figura 2– Estruturas de Gestão de Riscos do The Orange Book	29
Figura 3– Conceitos de riscos adotados por The Orange Book	30
Figura 4 – Ações de tratamento de riscos.....	33
Figura 5 – Elementos integrantes dos registros para tratamento de riscos.....	34
Figura 6 – Objetivos dos relatórios de tratamento de riscos	35
Figura 7 – Ações possíveis registradas em relatórios de riscos	35
Figura 8 – Dimensões do Modelo de Avaliação da Maturidade da Gestão de Riscos	37
Figura 9 - Correlação entre os modelos do TCU e The Orange Book (2020).....	38
Figura 10 - Ambiente externo de governança da SESAB em PPPs de saúde	54
Figura 11 - Linha do tempo entre a lei de PPPs e a criação dos Comitês.	55
Figura 12 – Estrutura e composição do Comitê Gestor de PPPs da SESAB	56
Figura 13- Organograma funcional da SESAB.....	57
Figura 14 - Arranjos institucionais de governança da SESAB.....	60
Figura 15 – Dimensões do Planejamento Estadual	67
Figura 16 – Alinhamento PDI, PGP, PEO e PPA	68
Figura 17- Direcionamento estratégico da SESAB vinculados às PPPs	70
Figura 18 – PPA 2020-2023.....	71
Figura 19 – Programação Anual de Saúde – PAS 2021	72
Figura 20 – Divisão dos riscos contratuais e organizacionais.....	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções sobre Gestão de risco dos modelos internacionais e do TCU	25
Quadro 2 - Experiências de implementação da gestão de riscos no setor público	26
Quadro 3 - Pontos equivalentes entre as versões de 2004 e 2020 do The Orange Book	29
Quadro 4 - Produções acadêmicas sobre a relação entre riscos e PPPs	42
Quadro 5 - Gestão de riscos: categorias e atributos	46
Quadro 6 – Escala de respostas do questionário	49
Quadro 7 – Dados das entrevistas	51
Quadro 8 – Natureza, tipos e informações pretendidas dos documentos analisados	52
Quadro 9 - Linha do tempo dos arranjos institucionais de gestão de contratos de PPPs na SESAB	59
Quadro 10 – Documentos estratégicos da SESAB.....	68

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ABORDAGEM TEÓRICA	20
2.1 GOVERNANÇA.....	20
2.2 GESTÃO DE RISCOS.....	24
2.2.1 Modelo da Gestão de Riscos - <i>The Orange Book</i>	28
2.2.2 Gestão de riscos sob a perspectivas de <i>The Orange Book</i>	30
2.2.2.1 Governança e liderança	31
2.2.2.2 Integração	32
2.2.2.3 Colaboração e melhores informações	32
2.2.2.4 Processos de gestão de riscos	32
2.2.2.5 Melhoria contínua	35
2.2.3 Modelo da Gestão de Riscos – TCU	36
2.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	38
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	44
3.1 ORGANIZAÇÃO ESTUDADA	44
3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE	46
3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA	47
3.3.1 Questionário	48
3.3.2 Entrevista	50
3.4 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	52
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	54
4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAS DE GOVERNANÇA DA SESAB EM PPPS.....	54
4.2 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DE GESTÃO DE RISCOS EM PPPS DA SESAB.....	61
4.2.1 Governança e liderança	61
4.2.2 Integração	66
4.2.3 Colaboração e melhores informações	74
4.2.4 Processos de gestão de riscos	76
4.2.5 Melhoria contínua	80
4.3 PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA A GESTÃO DE RISCOS EM PPPS DA SESAB	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICE A – Questionário	96
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista	102

1 INTRODUÇÃO

Este estudo visa analisar os limites e os 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 no âmbito da saúde.

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.

No Brasil, o caminho proposto para a reforma, tem seu desenho inicial pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e em seguida pelo Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, tendo como um dos princípios fundamentais a descentralização e, como uma das opções desta, a transferência para a iniciativa privada das “atividades indevidamente exploradas pelo setor público” mediante concessões, permissões e autorizações, cabendo ao Poder Público a fiscalização dos serviços delegados. Sobre o controle, outro princípio fundamental do PND, é estabelecida a supressão daqueles que se mostrem meramente formais ou com custo superior ao risco (BRASIL, 1967; 1990a. p.1).

Em relação as atividades vinculadas à área de saúde e executadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) – criado a partir do projeto da Reforma Sanitária Brasileira construído em 1987 na 8ª Conferência Nacional de Saúde -, a Constituição Federal/88 estabeleceu como uma de suas diretrizes a descentralização para as unidades subnacionais de forma regionalizada e hierarquizada de acordo com o grau de complexidade, oficializando, assim, os princípios organizativos do SUS (PAIM, 2008).

Coube, ainda, às unidades da federação as atribuições de definir instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde, assim como, elaborar normas para regular as relações entre o SUS e a iniciativa privada (BRASIL, 1990b).

Na concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, fazia-se necessário a reforma do aparelho do Estado para aumentar a governança, a capacidade de implementar de forma efetiva e eficiente as políticas públicas tendo em vista que a burocracia, a rigidez e a ineficiência da máquina administrativa a limita, sendo, portanto, imperioso alterar as estruturas do aparelho do Estado, migrando para uma “[...]administração pública gerencial, flexível e eficiente [...]” (BRASIL,1995. p.13).

Já no início do século XXI, dando continuidade ao processo de reforma e da descentralização, 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).

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 subnacional com maior número de contratos celebrados de PPPs em saúde¹. Em abril de 2021, o governo da Bahia lançou edital de nova PPP do Hospital Metropolitano e divulgou mais 04 projetos de PPP de saúde com conclusão até 2022 - Hospital da Mulher (2021), Hospital da Costa do Cacau (2021), Hospital Ortopédico da Bahia (2022) e Hospital da Costa das Baleias (2022)².

Em 2019, os 03 contratos de PPPs em saúde vigentes na Bahia 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 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).

1 Os números referem-se aos contratos celebrados. Em ordem decrescente, o quantitativo de contratos por estados é: Bahia (03), Amazonas (02), Belo Horizonte (02), São Paulo (02), Ceará (01) e Manaus (01). O Ceará publicou em 28/06/2019 a rescisão unilateral do contrato do Hospital Regional Metropolitano e o estado de São Paulo iniciou em 18/01/2020 o processo de extinção antecipada do contrato da Nova Fábrica de Produção da FURP. Os dados referem-se ao ente subnacional que assinou o contrato de PPP em saúde, contendo tanto estados como municípios. O ente subnacional São Paulo refere-se ao Estado. Todas as informações foram obtidas por meio da página eletrônica da Radar PPP disponível em: <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps>. Acessado em: 17 jun 2020.

2 Dados divulgados em 26/04/2021 pelo atual secretário de saúde em evento virtual transmitido pelas redes sociais durante o lançamento do edital na bolsa de valores [B]³ em São Paulo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I6e3QpUDpIw&t=2226s>. Acessado em: 20 mai. 2021

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 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. Dentre os dados obtidos, destaca-se que 48% dessas organizações encontravam-se em estágio inicial de capacidade de governança, 36% em estágio intermediário e apenas 16% em estágio aprimorado de governança. De forma geral, esse levantamento revelou “baixa capacidade em praticamente todos os controles e práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública” (BRASIL, 2014. p.69).³

Esse estudo de 2014 ainda 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

3 Em seus relatórios de levantamento, o TCU ressalta que o índice de governança e gestão (IGG) não deve ser visto como uma medida precisa de governança, e sim, compreendido como uma referência, um “guia no processo de melhoria”. Chama atenção ainda que, embora a medida do IGG seja imprecisa, é melhor do que nenhuma medida.

impactos significativos aos objetivos organizacionais, e eventos positivos não sejam aproveitados (BRASIL, 2014).

Já em 2018, no levantamento em 498 órgãos e entidades públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU, os dados sugerem deficiência de governança e gestão, embora tenham sido identificados sinais de evolução, o que levantamentos futuros poderão confirmar se eventuais ou indicativo de uma nova tendência (BRASIL, 2018a).

No âmbito da saúde, o TCU destaca como pontos centrais da governança, sob a ótica de organismos internacionais - Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Pan Americana da Saúde (OPAS) e o Banco Mundial-, o “direcionamento estratégico, o monitoramento, a articulação do sistema, a coordenação entre o setor da saúde e setores diversos da saúde, a responsabilização, a transparência e o fortalecimento de incentivos.” (BRASIL, 2018b. p.22).

Para Araújo (2002), a formulação e implementação de políticas públicas de um governo está diretamente ligada à sua governança que, por sua vez, traduz-se na capacidade - financeira, gerencial e técnica - que um determinado governo possui.

A partir da década 1990, as PPPs surgem como um instrumento de implementação de políticas públicas como consequência da reforma do aparelho do Estado. (BARBOSA, CABRAL e LOIOLA, 2009) Originam-se na Europa, ganham popularidade na Inglaterra, disseminam-se para outros países e são eleitas a forma mais apropriada por combinar os pontos fortes governamentais e do privado (THAMER e LAZZARINI, 2015).

Em 2004, o *Private Finance Initiative* (PFI) do Reino Unido, equiparado ao modelo de PPP no Brasil, obteve o auge deste modelo com 68 novos projetos (*UK Parliament*, 2018a). Neste mesmo ano no Brasil, foram promulgadas as leis de PPP no governo federal e no estado da Bahia.

Após 14 anos, em junho de 2018, com 700 contratos em operação, contendo ativos de infraestrutura pública, como estradas, escolas e hospitais, mediante PFI e *Private Finance 2* (PF2) - atual modelo de PFI -, o Parlamento Britânico ao questionar “se os benefícios justificaram os custos de financiamento mais elevados, o Tesouro reconheceu que se trata de uma “pergunta impossível de responder”, pois não dispõe dos dados necessários.” Em outubro deste mesmo ano, após quase 30 anos de experiência, o governo britânico proibiu a realização de novos contratos mediante PF2 (*UK Parliament*, 2018a; 2018b) (tradução nossa). A realidade britânica convida a reflexão sobre os problemas enfrentados deste modelo.

Abruccio (2006) chama atenção sobre a incomunicabilidade entre os formuladores de políticas públicas e seus implementadores, que também podem ocorrer nos arranjos de PPPs. O autor relata que quase sempre quem avalia a política não tem conhecimento sobre a realidade do cotidiano, assim como, quem executa a política desconhece os seus motivos e não repassa para os formuladores a experiência adquirida no campo, prejudicando, assim, o aprendizado organizacional.

Ainda sobre o aspecto de aprendizagem, da capacidade de melhoria reflexiva e contínua na organização pública, autores destacam a relevância da gestão de riscos integrando os processos internos de governança das instituições para a qualificação da tomada de decisões e da resolução de problemas complexos e dinâmicos (MAYNE, JONG e FERNANDEZ-MONGE 2020; UK, 2020).

Neste contexto aqui retratado, 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; assim como, considerando as perspectivas dos autores Rhodes (1996), Araújo (2002), Abruccio (2006), Barbosa, Cabral e Loiola, (2009), Pierre(2016), Nogueira e Gaetani (2018) TCU (2014, 2018) e Souza *et al.* (2020), e a experiência da autora desse estudo em auditorias dos contratos de PPPs da SESAB, tem-se como pressuposto dessa pesquisa de que a gestão de risco da SESAB mostra-se embrionária, uma vez que, ainda que apresente poucos elementos existentes, não é capaz de produzir efeitos efetivos na gestão dos contratos de PPP, dificultando a consolidação da governança e deixando de propiciar a redução de incertezas atreladas a esse tipo de contrato, como também, o aumento da capacidade de implementação de política pública por meio de Parcerias Público-Privadas.

Sendo assim, a presente pesquisa indaga: **Quais 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 partir desse entendimento, o objetivo geral da presente pesquisa é 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.

Para alcançar o objetivo deste estudo, têm-se como objetivos específicos:

- a) Verificar os arranjos institucionais de governança da SESAB implementados para a gestão de riscos nas parcerias público-privadas;

- b) Identificar as práticas de gestão de riscos implementadas pela SESAB em relação às parcerias público-privadas;
- c) analisar as práticas de gestão de riscos implementadas;
- d) propor melhorias para a gestão de riscos das PPPs da SESAB.

Após 11 anos de implementação de políticas públicas de saúde mediante parceria público-privada, justifica-se esta pesquisa, pois pretende preencher a lacuna sinalizada por Souza *et al* (2020) de estudos empíricos que possam aprofundar sobre a institucionalização da gestão de riscos em organizações públicas, assim como, Andrade (2019) pontua para a necessidade de mais estudos sobre o compartilhamento de riscos nas PPPs, diante da complexidade do modelo, devendo a análise ir além da lista de riscos integrante dos contratos.

Justifica-se a escolha da organização SESAB em virtude da pesquisadora ser auditora em saúde, concursada, integrante do corpo técnico da secretaria, vinculada a Auditoria do SUS/Ba - instância de fiscalização e controle interno do SUS e componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA). A partir da experiência em auditorias de contratos da SESAB a 14 anos, em que fragilidades na gestão dos contratos de PPP foram identificadas, tem-se a percepção de que a gestão e a ampliação de novos serviços públicos de saúde mediante PPP, com elevado volume de recurso público envolvido, ocorrem sem estrutura e processos adequados devidamente instituídos na SESAB para realizar a boa governança e gestão de riscos de forma eficiente com relação a este instrumento de implementação de política pública.

Em termos profissionais, o estudo possibilita para a pesquisadora, formada em administração e especialista em PPP e Concessões, desenvolver o projeto de pesquisa aplicada - iniciado e aprovado no âmbito do *MBA* PPP e Concessões da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo -, consolidando novos conhecimentos, ampliando a percepção sobre o ambiente organizacional, identificando limites e desafios.

Na estruturação desta pesquisa são utilizados cinco capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo segundo é apresentada a abordagem teórica tendo como temas centrais: a governança, a gestão de riscos e as parcerias público-privadas. Em seguida, a metodologia é descrita, evidenciando o tipo de pesquisa, as técnicas de coleta e análise de dados utilizados neste estudo. No capítulo subsequente são elencados e discutidos os resultados da pesquisa. E, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 ABORDAGEM TEÓRICA

Esta seção inicia-se com discussão sobre governança, suas implicações e dilemas. Na sequência, são apresentadas definições e características da gestão de riscos e encerra-se com abordagem sobre PPPs, lastreando o percurso teórico para a construção da pesquisa e análise dos seus resultados.

2.1 GOVERNANÇA

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 Rhodes (1996), a governança integra uma das opções de "estrutura de governo", assim como, mercados e hierarquias. Enquanto na hierarquia tem-se a burocracia como uma das principais referências de prestação de serviços públicos, na estrutura de mercados tem-se a privatização e a concorrência de preços. Já a governança se refere a redes interorganizacionais auto-organizadas, envolvendo vários atores interdependentes na prestação de serviços. Para o autor, o conceito de governança ainda incorpora outros significados como estado mínimo e sistema sócio-cibernético, visto que a governança pode refletir na redução do tamanho do aparelho do estado com as privatizações e cortes no serviço público.

A governança, como sistema sócio-cibernético, é explicada em função da interatividade sociopolítica de governar, na compreensão de que não mais existe a unicidade na autoridade soberana, considerando que cada área política possui uma multiplicidade de atores, com interdependência sociopolítico-administrativos, bem como “objetivos compartilhados; fronteiras borradas entre os setores público, privado e voluntário; e multiplicação e novas formas de ação, intervenção e controle.” (RHODES, 1996, p.658) (tradução nossa).

Nesse conceito compartilhado de governança como estado mínimo, sistema sócio-cibernético e redes-autorganizadas, são características da governança:

(1) Interdependência entre organizações. A governança é mais ampla que o governo,

incluindo atores não estatais. Mudar as fronteiras do estado fez com que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornassem inconstantes e opacas.

(2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados.

(3) Interações do tipo jogo, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.

(4) Um grau significativo de autonomia diante do estado. As redes não são responsáveis perante o estado; elas são auto-organizadas (RHODES, 1996, p.660) (tradução nossa).

Em 2007, após 10 anos da publicação do artigo *Understanding Governance* (1997), a partir dos estudos sobre as reformas do governo britânico, Rhodes afirma que governança se refere a governar com e através de redes e que estas, por sua vez, diz respeito a “conjuntos de vínculos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno de interesses comuns na formulação e implementação de políticas públicas.” (RHODES, 2007, p.1244) (tradução nossa).

Acrescenta ainda que os estudos organizacionais influenciaram a análise de redes e de governança, e que o positivismo deu lugar a uma postura interpretativa. Sobre o prisma da administração pública e das políticas públicas, Rhodes (2007) reafirma as características da governança tal qual definidas anteriormente em 1996: interdependência entre organizações; interações contínuas entre os membros da rede; interações do tipo jogo e redes auto-organizadas.

Para Chhotray e Stoker (2009) a governança está preocupada com a prática de tomar decisões coletivas e são contrários ao entendimento de 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 poder no contexto da governança.

Nessa mesma linha, Pierre (2016) chama atenção para questões relacionadas a governança que tem passado a margem das pesquisas em Ciência Política e Ciências Sociais. Dentre essas questões, ressalta sobre o impacto nas estruturas e nos processos de tomada de decisão do Estado diante das parcerias sociais; e como e por quem a liderança é exercida nesse cenário político dinâmico.

Pierre (2016) destaca a importância da liderança no contexto da governança contemporânea, para qual é fundamental a redução de gasto público e abstenção do uso de instrumentos coercitivos formais de políticas públicas. Ressalta que o sucesso da governança está atrelado a capacidade dos líderes em induzir os agentes sociais a apoiarem um projeto coletivo e afirma que "falta liderança política que esteja disposta a rearticular o papel do Governo na governança e a tomar medidas para recriar a capacidade de governança do Estado." (PIERRE, 2016, p. 40).

Quanto aos desafios enfrentados pela governança, Chhotray e Stoker (2009) argumentam que as soluções precisam ser delineadas no contexto, em vez de partir de princípios abstratos, e que a prática da governança é favorecida sob uma perspectiva multidisciplinar (política e administração pública, economia, em especial institucionalismo econômico; relações internacionais, estudos de desenvolvimento e estudos sócio-legais), pois enriquece a compreensão da governança, ampliando e aprofundando o conhecimento sobre os seus desafios.

Outro aspecto bastante disseminado pelos organismos internacionais, e criticado por Chhotray e Stoker (2009), refere-se ao apelo por maior transparência nos acordos governamentais. Os autores sugerem o equilíbrio no uso da transparência, visto que ela é benéfica e essencial como ferramenta de governança na medida em que ajuda no combate à corrupção e o abuso do poder. Mas, por outro lado, o excesso de transparência, a simples exibição e transmissão demasiada de informações, pode tornar impossível o julgamento da sua qualidade e da sua inteligibilidade.

O uso da governança tem repercutido também no campo dos debates políticos nas democracias ocidentais. Nos países em desenvolvimento, o Banco Mundial tem impulsionado a governança com a perspectiva de um compromisso de governo eficiente e responsável, ao moldar sua política de empréstimos para países em desenvolvimento (RHODES, 1996; STOKER, 1998).

O Banco Mundial, desde a sua criação na convenção de Bretton Woods, há mais de setenta anos, reconhece a necessidade de que os determinantes subjacentes associado à governança sejam tratados com seriedade para que haja um desenvolvimento sustentado; compreendendo a governança como “o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017 p. 03).

Dentre os princípios para repensar a governança para o desenvolvimento, o Banco Mundial (2017) afirma que se deve considerar não somente o estado de direito, mas também o papel da lei. Reconhecendo que, embora a lei reflita geralmente os interesses dos atores com maior capacidade de barganha, ela constitui-se em um importante instrumento para a reconfiguração da arena de negociação que envolve as políticas públicas, destacando o seu papel também na formatação dos incentivos que favoreçam o cumprimento dos acordos por parte dos atores.

Sobre o ambiente da governança, a formulação das leis e sua relação com as políticas públicas, o Banco Mundial acrescenta

[...]a eficácia das políticas depende não somente de quais políticas são selecionadas, mas também de como elas são selecionadas e implementadas. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem uma negociação entre diversos atores. O ambiente no qual decisões (sobre políticas) são tomadas é a arena de negociação de políticas públicas – ou seja, o espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam aspectos de domínio público, e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação). É nesse ambiente que a governança se manifesta.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.7).

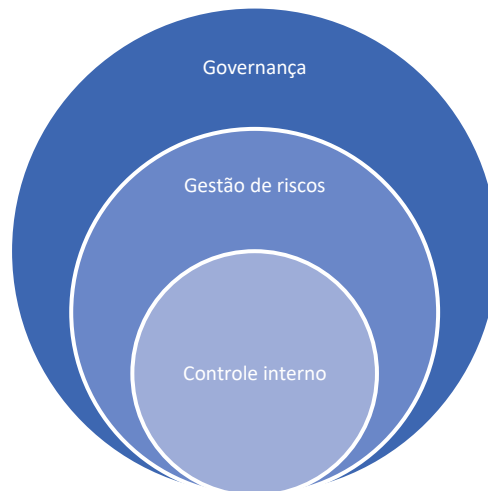
Neste sentido, o Banco Mundial assegura que “a lei pode ajudar a formatar os incentivos para que os atores cumpram acordos ao fornecer, por exemplo, uma ameaça confiável de punição ou um comprometimento crível de que sua observância será recompensada.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 13).

Marques (2016), numa abordagem crítica sobre o conceito de governança disseminado pelo Banco Mundial atrelada a ideia de melhores práticas, chama a atenção de que políticas “viajam” para contextos distintos com grandes dificuldades e que o aprendizado ocorre muito mais sobre estudos de “piores práticas” a respeito do funcionamento de governos e de suas políticas.

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, considerada como componente essencial da governança, sendo, portanto, referência para o controle interno, Figura 1 (BRASIL, 2018c; 2020).

Figura 1– Relação entre Governança, Gestão de riscos e Controle interno



Fonte: BRASIL (2018c)

Na seção seguinte, são apresentados atributos da gestão de riscos que a qualificam como forte aliada na união de esforços para o aprimoramento da capacidade de governança pública.

2.2 GESTÃO DE RISCOS

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, os 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, 2018c, p.88).

Quanto aos modelos internacionais de gestão de riscos adotados nas normativas brasileiras, destacam-se com maior ênfase o do Comitê das Organizações Patrocinadoras de Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* [COSO]) e da Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization* [ISO]), sendo o modelo do Reino Unido, *The Orange Book*, também utilizado, porém, com menor amplitude.

No quadro 1, são apresentados alguns aspectos e pontos de convergência sobre a gestão de riscos entre modelos internacionais e do TCU, instituição de referência em gestão de riscos para a administração pública no Brasil.

Quadro 1 – Concepções sobre Gestão de risco dos modelos internacionais e do TCU

Autores (Ano)	Título	Aspectos sobre gestão de riscos
UK (2020)	The Orange Book - Management of Risk – Principles and Concepts	“[...]são as atividades coordenadas projetadas e operadas para gerenciar riscos e exercer controle interno dentro de uma organização.” (p.40) (tradução nossa)
BRASIL (2020)	Referencial Básico de Governança Organizacional	“A gestão de riscos é uma forma coordenada de dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. Pode ser aplicada a toda uma organização, em suas várias áreas e níveis, bem como a áreas/funções, atividades e projetos específicos.” (p.162)
ISO (2018)	ISO 31000 – Risk Management. ABNT NBR ISO 31000:2018 – Gestão de riscos – Diretrizes (versão em português)	“gestão de riscos [são] atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.” (p.1)
COSO (2017)	Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance	“[...]vai além do controle interno. [gestão de riscos] também trata de outros tópicos, como definição de estratégia, governança, comunicação com os stakeholders e mensuração da performance (p.3)
HILL; DINSDALE (2003)	Uma Base para o Desenvolvimento de Estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público	“A gestão de riscos é um processo sistemático de tomada de decisões e solução de problemas – e não um processo arbitrário. A gestão eficaz de riscos envolve a adoção de uma abordagem racional para a tomada de decisões, baseada na premissa lógica de que um processo bem estruturado tende a gerar decisões melhores com o passar do tempo. O processo da gestão de riscos deve ser encarado como ciclo contínuo de aprendizagem e introdução de melhorias” (p.13)

Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020); Brasil (2020); ISO (2018); COSO (2017); Hill e Dinsdale (2003)

O quadro anterior proporciona também uma visão geral dos conceitos da gestão de riscos, visto que conceitos, semelhanças e diferenças entre os modelos internacionais de gestão de riscos já foram apresentados e discutidos por outros autores: Brasil (2018c); Leal (2019); Ribeiro (2019); Rocha, E. (2019); Rocha, N. (2019) e Souza *et al.* (2020).

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.

Autores destacam que as normas federais sobre a temática no Brasil, 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).

No tocante a experiências de implementação da gestão de riscos no setor público, o Quadro 2 apresenta algumas pesquisas recentes e seus objetivos.

Quadro 2 - Experiências de implementação da gestão de riscos no setor público

Autor(es)	Título	Objetivo geral da pesquisa
LEAL (2019)	Processo de Gestão de Riscos no Diário Oficial do Distrito Federal: ISO 31000:2018	“Desenvolver proposta de aplicação da gestão de riscos (GR) no processo de publicação de atos oficiais no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) sob supervisão da Coordenação de Distribuição e Faturamento (CDIF) conforme ISO 31000:2018.” (p.6)
ROCHA, E. (2019)	A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança: estudo de caso nos ministérios da administração pública federal que tratam do tema infraestrutura	“[...]avaliar as práticas de gestão de riscos adotadas pelos Ministérios que tratam do tema infraestrutura – Cidades, Minas e Energia, Integração Nacional, Meio Ambiente e Transporte, Portos e Aviação Civil - comparando-as com os princípios e práticas estabelecidos na IN 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e nos Referenciais de Governança e de Gestão de Riscos, ambos do TCU.” (p.11)

continua

ROCHA, N. (2019)	Gestão de risco em contratos administrativos na PROAD/UFBA	“[...]investigar os principais riscos presentes nos Contratos de Serviço Continuado de Apoio Operacional Técnico à Gestão de Contratos Administrativos da PROAD/UFBA.” (p.15)
MARTINS <i>et al.</i> (2018)	Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde	“[...]relatar a experiência e as singularidades do processo de elaboração da Política de Gestão de Riscos Corporativos (GRC) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).” (p.10)

Fonte: elaboração própria, a partir de Martins *et al.* (2018); Rocha, N. (2019); Rocha, E. (2019) e Leal (2019)

Leal (2019), em sua proposta de elaborar, desenvolver e aplicar ferramenta voltada para a gestão de riscos, relata que o alto envolvimento de técnicos, especialistas e coordenadores foi decisivo para o alcance do resultado pretendido.

Já Rocha, E. (2019, p.60) identificou como possíveis causas para a morosidade na implementação efetiva da gestão de riscos: “necessidade de sensibilização da alta administração, frequentes alterações na organização administrativa e dificuldades com quantitativo e qualificação de servidores.”

Martins *et al.* (2018, p.25) destacam que o tema gestão de riscos ainda é novo na instituição e muito confundido com riscos sanitários, devido a especificidade da área de atuação da organização. Sobre o processo de elaboração de política de gestão de riscos, afirmam que “possibilitou a troca de experiências e o aprendizado qualificado dos modelos e ferramentas que sustentarão a fase seguinte de implantação[...] assim como, o desenvolvimento de um modelo de governança que tenha por base a gestão de riscos.”

Rocha, N. (2019, p.65) observou que embora a gestão sistemática de riscos não tenha sido adotada, a instituição é levada constantemente a conviver com os riscos “que emergem das contratações administrativas.”

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).

Quanto à formulação de estratégia eficiente de aprendizagem sobre gestão de riscos, os autores ressaltam que

Um sistema de gestão de riscos não surge magicamente. Ele exige esforços contínuos em muitos níveis para permitir que as pessoas que compõem uma organização prevejam, avaliem, gerenciem, busquem feedback adequado e aprendam coisas sobre riscos. No centro desses esforços estão os dirigentes, gerentes e servidores públicos responsáveis pela gestão de riscos. Essas pessoas devem ter as competências e habilidades necessárias para modificar a abordagem adotada pela sua organização em relação a riscos. Sem as habilidades adequadas, a gestão de riscos continuará a ser uma preocupação periférica (HILL e DINSDALE, 2003, p. 26).

Em relação à dimensão processos, os autores realçam a importância de abordagem sistêmica contribuindo para a tomada de decisão qualificada, adotando-se estratégias, estruturas e sistemas que delineiam o ciclo da gestão de riscos (HILL e DINSDALE, 2003).

Na seção a seguir, são abordados aspectos sobre os modelos de gestão de riscos para o setor público desenvolvidos pelo Reino Unido e pelo TCU, modelos que foram utilizados como referência nesta pesquisa.

2.2.1 Modelo da Gestão de Riscos - *The Orange Book*

Após 16 anos da publicação em 2004, o governo britânico, por meio do *HM Government*, publicou em 2020 uma versão mais atualizada de *The Orange Book*, mantendo a proposta inicial de apresentar princípios de gestão de riscos eficaz com o objetivo de ser aplicado em todo setor público do Reino Unido.

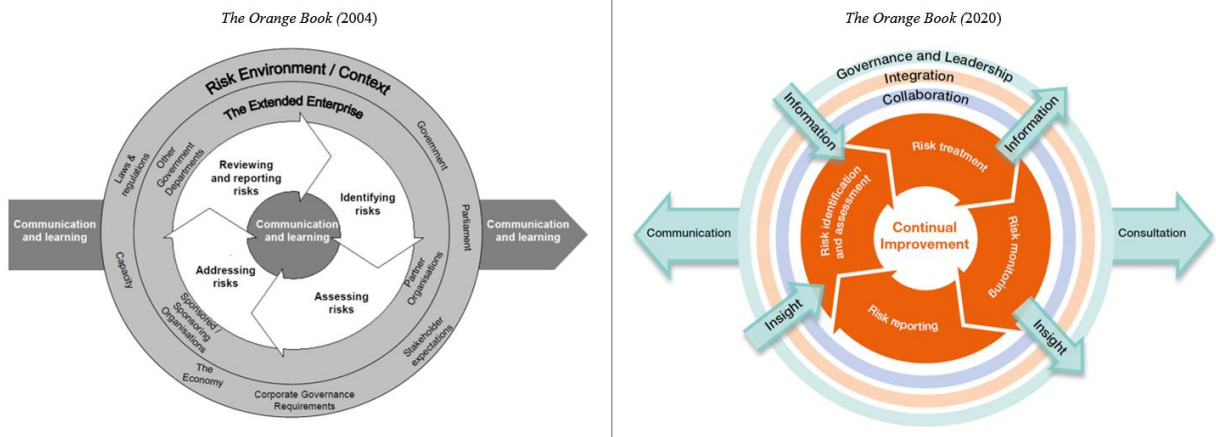
A proposta é oferecer às mais variadas organizações públicas a compreensão de “o que é” e “por quê” a gestão de risco no serviço público, ao invés de “como” fazer, pois entende-se que a gestão de riscos precisa ser ajustada ao contexto, ao porte e a complexidade de cada organização pública, flexibilizando em todo o processo de concepção, projeto, implementação e operação da gestão de riscos de acordo com as características e necessidades de cada organização (UK, 2020).

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.

Os modelos de *The Orange Book*, versões 2004 e 2020, Figura 2, guardam entre si a ideia central do framework com ênfase na percepção de que a gestão de risco não é um processo

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

Figura 2– Estruturas de Gestão de Riscos do The Orange Book



Fonte: UK (2004, 2020)

Na composição dos modelos de *The Orange Book* observam-se pontos equivalentes entre as versões de 2004 e 2020, demonstrados a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 - Pontos equivalentes entre as versões de 2004 e 2020 do The Orange Book

<i>The Orange Book 2004</i>	<i>The Orange Book 2020</i>
<i>Risk environment/context</i> (Ambiente de Risco e contexto)	Governance and Leadership (Governança e Liderança)
<i>The extended enterprise</i> (A empresa estendida)	Integration (Integração)
<i>Identifying risks</i> (Identificando riscos)	Collaboration and Best Information (Colaboração e Melhores Informações)
<i>Assessing risks</i> (Avaliando riscos)	Risk identification and assessment (Identificação e avaliação de risco)
<i>Addressing risks</i> (Endereçando riscos)	<i>Risk treatment</i> (Tratamento de risco)
<i>Reviewing and reporting risks</i> (Revisando e relatando riscos)	<i>Risk monitoring</i> (Monitoramento de risco)
<i>Communication and learning</i> (Comunicação e aprendizagem)	<i>Risk reporting</i> (Relatório de risco)
	<i>Continual Improvement</i> (Melhoria Contínua)

Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2004, 2020) (tradução nossa)

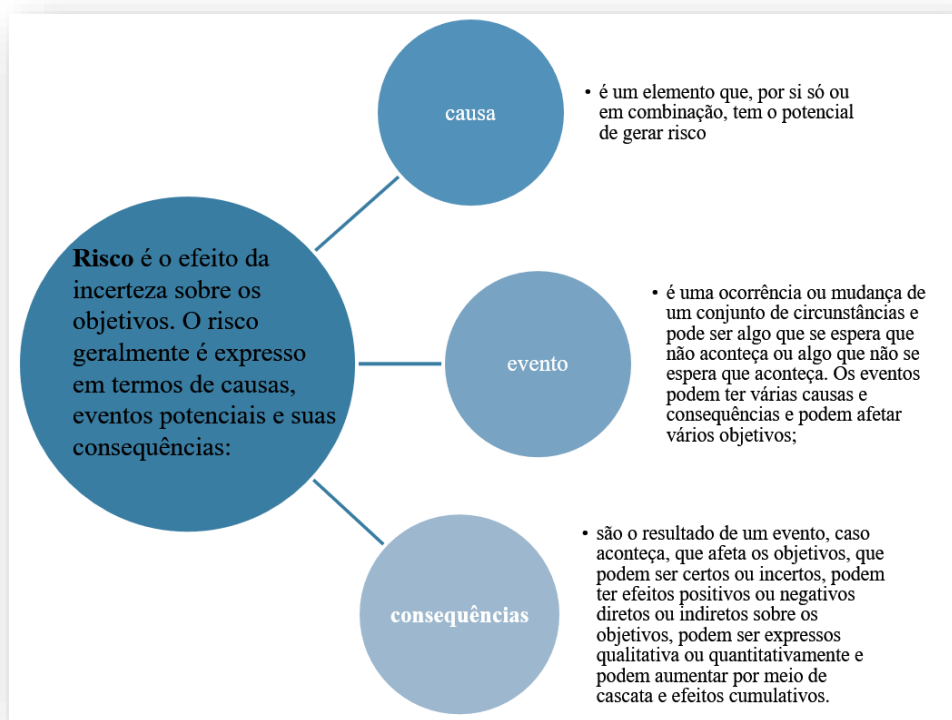
Quanto às atualizações dos modelos de gestão de riscos desenvolvidos pelo Reino Unido, assim como, pelos organismos internacionais, tem-se a impressão de que o objetivo é jogar a luz sobre determinados elementos que já integravam os conceitos e características dos modelos anteriores da gestão de riscos, mas que, diante das mudanças oriundas de contextos interno e externo das organizações, recebem destaque para que passem a ter status de princípios e, assim, possam promover ações e condutas atreladas aos seus propósitos. Tem-se como exemplo o princípio Integração (versão 2020) que é abordado de forma tangencial no princípio Identificando Riscos (versão 2004), assim como, o princípio Monitoramento de riscos (versão 2020) que está diluído nos princípios Identificando riscos; Avaliando riscos; Endereçando riscos e Revisando e relatando riscos (todos versão 2004).

Na seção seguinte são apresentados os atributos dos princípios de *The Orange Book*.

2.2.2 Gestão de riscos sob a perspectivas de *The Orange Book*

Para melhor compreensão sobre o modelo da gestão de riscos de *The Orange Book* é salutar a apresentação das definições dos principais conceitos adotados, que estão expostos na Figura 3 a seguir:

Figura 3– Conceitos de riscos adotados por The Orange Book



Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020) (tradução nossa)

2.2.2.1 Governança e liderança

A cultura organizacional juntamente com o comportamento humano influenciam todas as dimensões da gestão de riscos, independente do seu estágio de implementação, em todos os níveis da organização, sendo necessário, portanto, que a alta administração⁴ estipule arranjos de governança apropriados à cultura de gestão de riscos. Nesse sentido, os valores e os comportamentos esperados devem ser comunicados e incorporados por toda a organização, propiciando, assim, uma cultura de risco adequada (UK, 2020).

A internalização da cultura de gestão de risco poderá propiciar a adoção de conduta mais proativa dos servidores diante dos riscos ao invés de ação reativa perante problemas já instalados.

O comprometimento da liderança, exercida pela alta administração, deve instituir uma política de gestão de riscos, assim como, deve avaliar continuamente a natureza e extensão dos principais riscos – apetite a riscos- e assegurar que esta avaliação seja refletida no planejamento e na tomada de decisões (UK, 2020).

Para apoiar a governança e a tomada de decisões faz-se necessário que funções e responsabilidades de gestão de riscos sejam definidas, comunicadas, compreendidas e incorporadas em toda organização atentando-se para níveis de escalonamento e delegações compatíveis, cabendo ainda a designação de responsável em liderar a abordagem geral da organização para a gestão de riscos (UK, 2020).

Sobre o processo de tomada de decisões eficaz, destaca-se a relevância do monitoramento da qualidade das informações que são recebidas, sendo adequado também dar conhecimento à alta administração de avaliação da eficácia da gestão de riscos por meio de emissão regular de relatórios (UK, 2020).

Por sua vez, concerne a alta administração prover estrutura de gestão de riscos apropriada ao contexto da organização, sendo realizada a alocação de recursos adequados, contemplando pessoas com habilidades, experiência e competências, dentre outros (UK, 2020).

⁴ Alta administração refere-se à administração executiva (autoridade máxima e dirigentes superiores) da organização. (BRASIL, 2020) Adotou-se essa referência para ter maior aderência a terminologia adotada pela normativa pública brasileira. Os termos utilizados em *The Orange Book* são *board* e *accounting officer*, que significam conselho e contador, respectivamente. (tradução nossa)

2.2.2.2 Integração

Parte-se do princípio de que a gestão de risco deva integrar a todas as atividades da organização, com destaque para: definição de estratégia e planos; avaliação de programas e projetos; priorização de recursos e gerenciamento de desempenho (UK, 2020).

Na configuração das opções e alternativas para a tomada de decisões deve-se assegurar que os riscos tenham sido considerados, sejam apresentados de forma transparente, inclusive com análise de vários cenários, e a forma como serão gerenciados (UK, 2020).

Cabe ainda envolver a sociedade e prestar informações precisas e oportunas sobre os riscos (UK, 2020).

2.2.2.3 Colaboração e melhores informações

A compreensão do ambiente externo e interno de uma organização favorece a percepção do contexto o qual se encontra e a influência que este exerce sob a instituição, para a partir daí delinear as estratégias e os processos organizacionais.

É fundamental, para o apoio à governança e à tomada de decisões, que a gestão de riscos envolva a colaboração interorganizacional e assegure a comunicação e a consulta de forma sistemática, interativa e colaborativa de especialistas e com as partes interessadas (internas e externas), dentre elas: o setor privado, o terceiro setor e demais órgãos do setor público (UK, 2020).

A interação promovida pela comunicação e consulta de forma compartilhada deve reunir pessoas com conhecimentos variados, de atuação profissional diferente, alinhando o conhecimento técnico qualificado e as pessoas que são afetadas pelo risco (UK, 2020).

O compartilhamento de informações, garantindo a confidencialidade e a integridade, promovendo a conscientização e compreensão dos riscos, propiciará o fornecimento de evidências consistentes para a supervisão dos riscos, conformando a base para a tomada de decisões (UK, 2020).

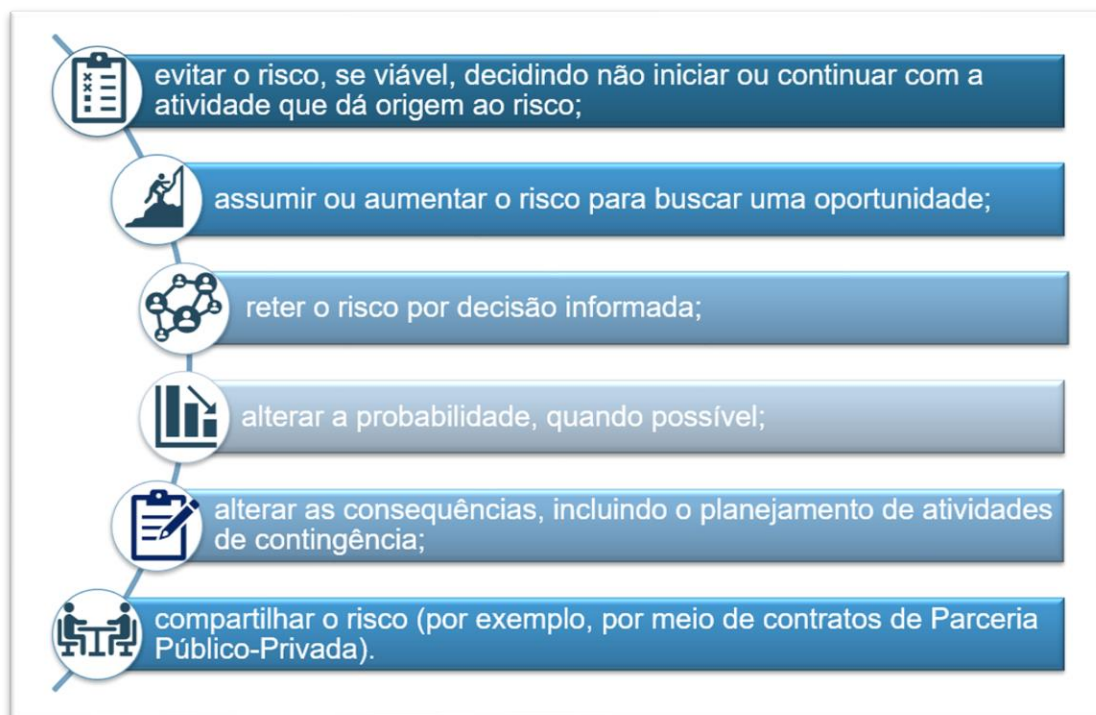
2.2.2.4 Processos de gestão de riscos

Os processos de gestão de riscos, apresentados de forma sequencial, na verdade são interativos e cíclicos. Inicia-se com a identificação que deve utilizar-se de fontes variadas, agregando inclusive os riscos que não estão sob o controle da organização. Por conseguinte, estes devem ser organizados por taxonomia ou categorias, favorecendo a compreensão geral dos riscos aos quais os objetivos da organização estão expostos (UK, 2020).

A partir da identificação, faz-se necessária a avaliação dos riscos sob os aspectos de probabilidade de ocorrência do evento e das consequências sobre os objetivos, caso o evento se concretize. Ainda nesta fase, apresenta-se a análise dos riscos com o objetivo de definir a natureza e extensão dos riscos, podendo variar a complexidade da análise e o nível de detalhamento a depender da sua finalidade. Para tanto, destaca-se que devem ser consideradas e expostas, de forma clara, a disponibilidade e confiabilidade das evidências, incluindo as limitações e as interferências vinculadas à qualidade das informações, assim como, as técnicas de análise (qualitativas, quantitativa ou ambas) utilizadas por equipe devidamente especializada (UK, 2020).

Esta avaliação é fundamental para comparar e agregar os riscos e, em seguida, estabelecer a priorização entre eles como forma de auxiliar a tomada de decisões, incluindo a definição sobre os recursos que serão empregados para realizar o tratamento dos riscos. Realizada esta fase e comparando-a com o apetite ao risco da organização, delinea-se as ações possíveis a serem implementadas dentre as opções descritas na Figura 4 (UK, 2020).

Figura 4 – Ações de tratamento de riscos



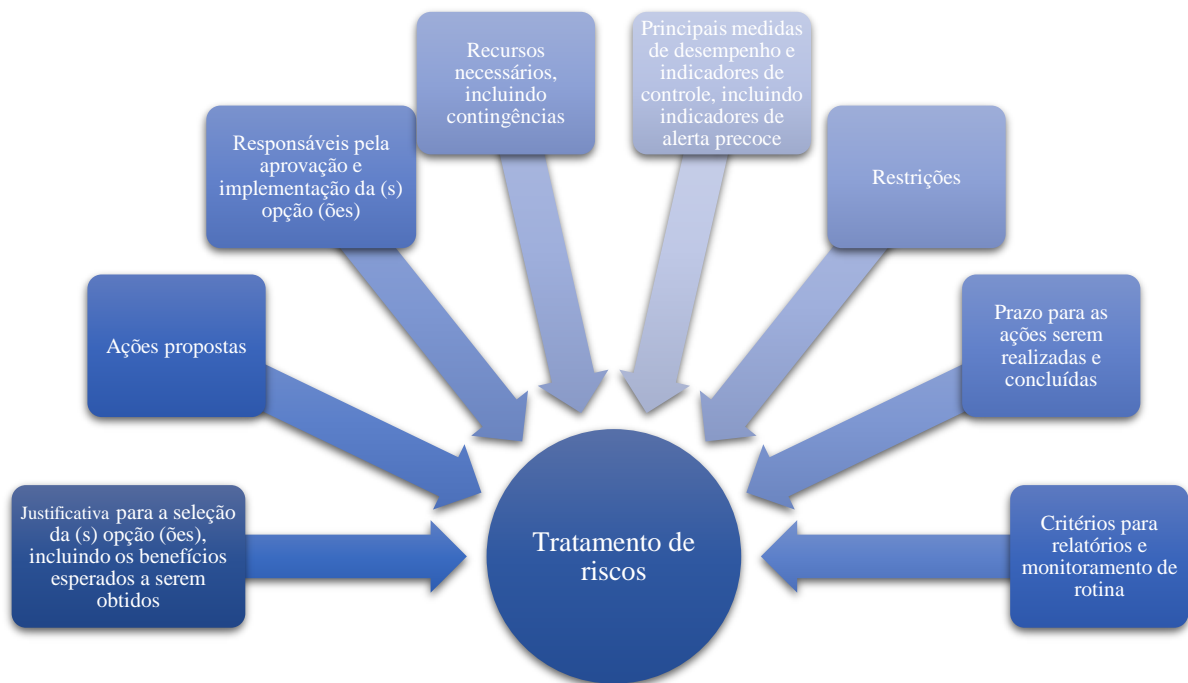
Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020) (tradução nossa)

O resultado dessa avaliação, devidamente registrado, validado e comunicado às partes interessadas, deve ser periodicamente analisado e revisto em consonância com a complexidade e dinâmica dos riscos envolvidos (UK, 2020).

A etapa seguinte - tratamento de riscos - caracteriza-se pela concepção de que os argumentos expostos para a escolha das opções, para tratar o risco e realizar o controle adequado, vão além das perspectivas econômicas, sendo relevante incorporar “todas as obrigações, compromissos e pontos de vistas das partes interessadas” (UK, 2020, p.20) (tradução nossa).

Cabe ainda, informar sobre a implementação das opções selecionadas para que sejam compreendidos os arranjos envolvidos e sua eficácia seja monitorada. E, caso seja apropriado, desenvolver e comunicar acordos de contingências. Dessa maneira, devem ser apresentados nos registros de tratamento de riscos os seguintes elementos, relacionados na Figura 5 (UK, 2020).

Figura 5 – Elementos integrantes dos registros para tratamento de riscos



Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020) (tradução nossa)

Com o monitoramento de riscos, pretende-se acompanhar a implementação das opções selecionadas para tratamento de riscos com a finalidade de compreender os resultados das ações e eventuais alterações no perfil dos riscos e, assim, ter condições de adotar medidas diante dos resultados que se apresentem. Dessa maneira, depreende-se que o monitoramento de riscos deve ocorrer em todas as fases da implementação e ser integrado, ágil e informativo. Os resultados do monitoramento devem ser registrados em relatórios tendo como objetivos (Figura 6) (UK, 2020):

Figura 6 – Objetivos dos relatórios de tratamento de riscos

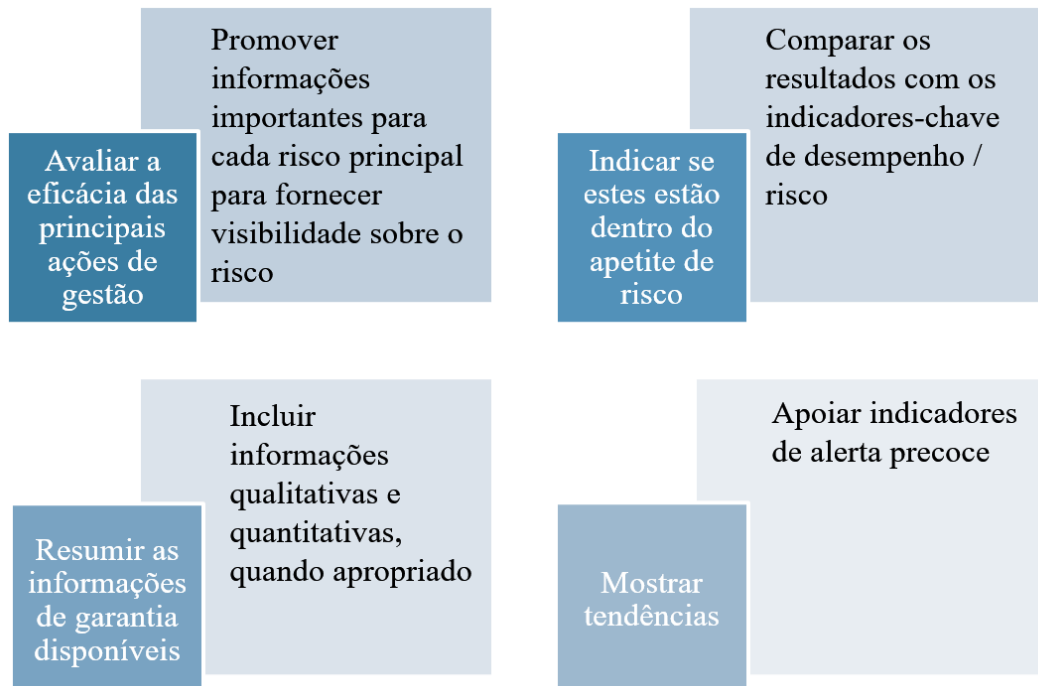


Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020) (tradução nossa)

As atividades de monitoramento de riscos devem ser realizadas de forma integrada e contínua a partir de modelo de “três de linhas de defesa” compatível com a estrutura organizacional, buscando operar eficazmente, evitando-se lacunas e retrabalho nos processos, fornecendo informações qualificadas e imparciais para a alta administração (UK, 2020).

Completando o conjunto de processos de gestão de riscos, realiza-se a emissão de relatórios de riscos que devem ser oportunos, precisos e úteis e que possibilitem as ações descritas na Figura 7 (UK, 2020):

Figura 7 – Ações possíveis registradas em relatórios de riscos



Fonte: elaboração própria, a partir de UK (2020) (tradução nossa)

2.2.2.5 Melhoria contínua

Diante de cenários complexos e dinâmicos, é oportuno que a organização esteja atenta as mudanças externas e internas e promova as adequações na gestão de riscos, lastreadas no aprendizado adquirido e na avaliação do desempenho alcançado (UK, 2020).

Faz-se necessário que oportunidades de melhorias sejam identificadas, priorizadas implementadas e monitoradas como forma de minimizar a repetição de erros e difundir práticas aprimoradas, contribuindo para o alcance dos objetivos e dos resultados almejados (UK, 2020).

As políticas, programas e projetos integram ainda ao conjunto de avaliações de melhorias de forma abrangente e proporcional e realizadas em momento adequado (UK, 2020).

2.2.3 Modelo da Gestão de Riscos – TCU

Em relação ao TCU, a partir dos objetivos estratégicos definidos no seu planejamento voltados para a promoção e indução de práticas de gestão de riscos na administração pública, este órgão desde 2012 vem realizando levantamento sobre a maturidade da gestão de riscos e quais os fatores que necessitam de aprimoramento em organizações públicas brasileiras. A experiência adquirida ao longo do tempo propiciou ao órgão o desenvolvimento de índice para medir o nível de maturidade da gestão de riscos em instituições públicas, bem como, roteiro e papéis de trabalho de auditoria nesta mesma temática (BRASIL, 2018d).

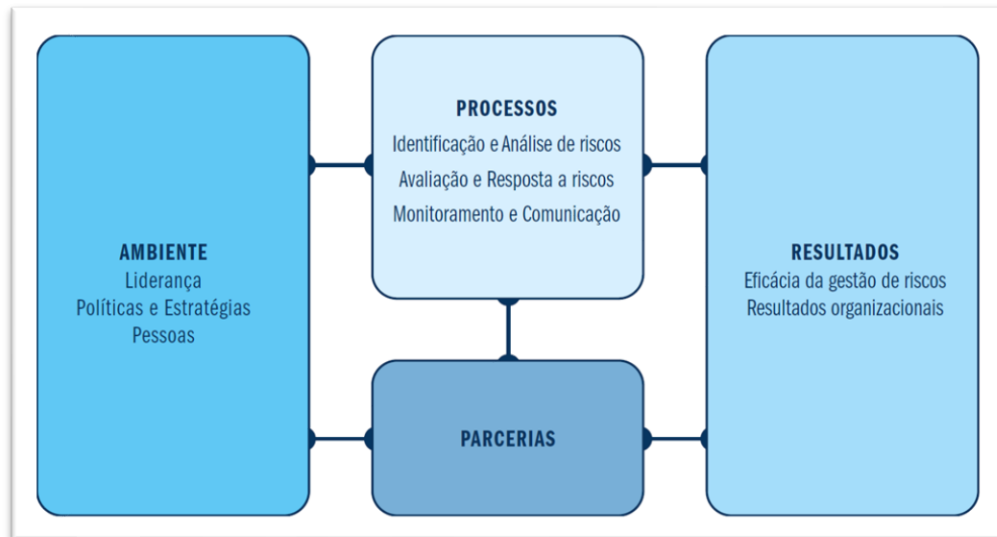
Na elaboração desses instrumentos, o TCU recorreu as melhores práticas de gestão de riscos na literatura internacional, com destaque para COSO GRC de 2004; *The Orange Book e Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments*, ambos produzidos pelo Reino Unido em 2004 e 2009, respectivamente, e a ISO 31000 de 2009, além de outras produções (nacionais e internacionais), analisando nesses modelos as vantagens e desvantagens para aplicação na administração pública brasileira (BRASIL, 2018d).

Sobre o uso do instrumento de avaliação de gestão de riscos concebido pelo governo do Reino Unido como referência na definição das dimensões do modelo de avaliação da maturidade da gestão de riscos, o TCU revela que fez esta opção em virtude das características do modelo britânico, especificidades que também levaram a escolha do modelo para esta pesquisa: ser abrangente e já apropriado para o setor público; ter sido proveniente de modelo de excelência aplicado em mais de 30 mil instituições; ser adaptável ao perfil de cada organização; indicar as características essenciais de gestão de riscos madura e qualificada ao invés de estabelecer formas de implantação e aprimoramento; e incorporar no modelo a dimensão parcerias, que destaca a participação da iniciativa privada na gestão de riscos, elemento não identificado nos demais modelos examinados (BRASIL, 2012).

Desse esforço, resultou em 2013 o Modelo de Avaliação da Maturidade da Gestão de

Riscos elaborado pelo TCU, que aborda quatro dimensões (ambiente, processos, parcerias e resultados), Figura 8, podendo ser aplicado tanto por avaliadores externos como aplicado internamente nas organizações pelos gestores (BRASIL, 2018d).

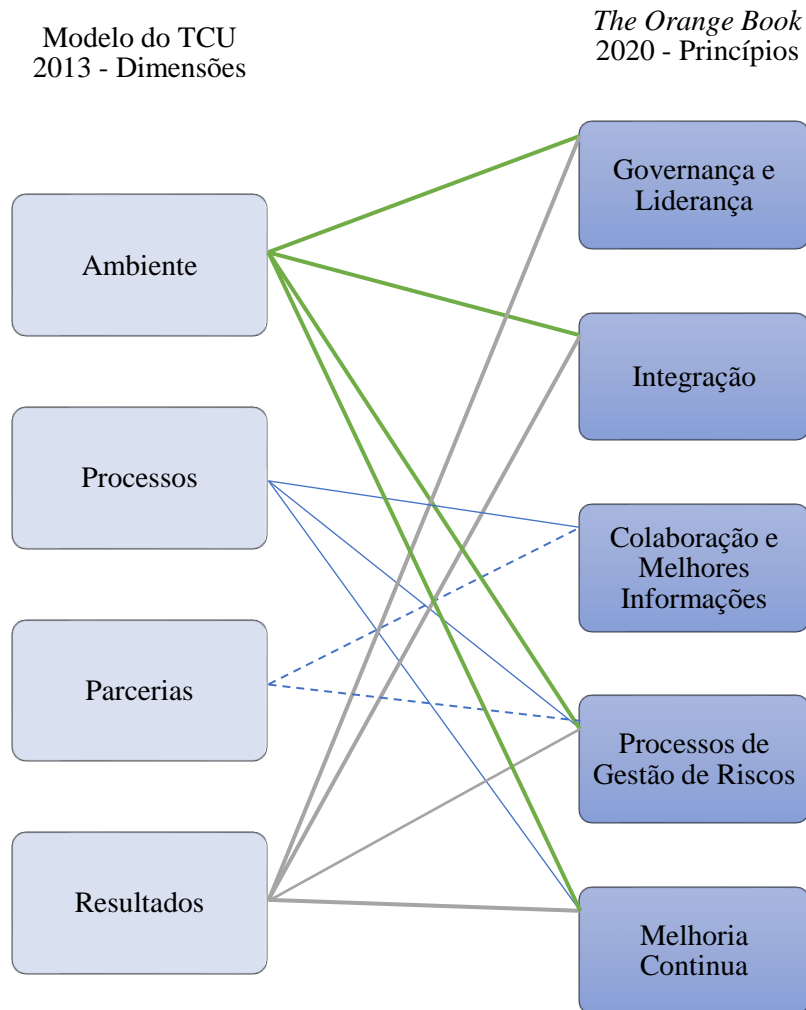
Figura 8 – Dimensões do Modelo de Avaliação da Maturidade da Gestão de Riscos



Fonte: BRASIL (2018d)

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 9, na medida em que aspectos que integram as dimensões (TCU) passam a ser tratados como princípios (*The Orange Book*) para a gestão de riscos. É o caso, por exemplo, da Governança e da Integração, anteriormente subitem da dimensão Ambiente. Assim como, Melhoria Contínua que faz parte, de forma pulverizada, das dimensões Ambiente, Processos e Resultados. Da mesma forma, Colaboração e Melhores Informações são subitens das dimensões Processos e Parceria, que por sua vez, no novo modelo de *The Orange Book*, faz o caminho inverso tornando-se subitem do princípio Colaboração e Melhores Informações.

Figura 9 - Correlação entre os modelos do TCU e The Orange Book (2020)



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

2.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

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).

No entanto, no ambiente em que a PPP opera, alguns desafios têm sido evidenciados,

no meio acadêmico e por órgãos de controle, e que repercutem sobre a formulação e implementação de políticas públicas, em maior ou menor grau, a depender do nível de governança, impactando diretamente sobre a qualidade da tomada de decisão pelo poder público, especificamente durante a vigência do contrato.

A concessão de prestação de serviço público traz consigo uma questão intrínseca da governança que é a relação agente x principal que, de forma simplificada tomando como exemplo uma PPP, refere-se ao desafio do principal (Estado) em como induzir o agente (parceiro privado) a agir em seu interesse (do Estado) permitindo, de forma restrita, que o agente atue também em seu próprio interesse (do agente) e, ainda assim, obtenha renda, coexistindo, neste contexto, a assimetria de informação e a teoria de mercado incompletos (PRZEWORSKI, 2006).

Cabral (2006, p.67) exemplifica à assimetria de informação ao mencionar que a concessionária detém o conhecimento aprofundado de informações sobre a execução do contrato - “configuração das estruturas de produção e composição de seus sistemas de custos” -, no entanto, não tem interesse em compartilhar com poder concedente (Estado), visto que a revelação das informações pode afetar a maximização do lucro da concessionária (parceiro privado).

Nessa conexão que denota confiança entre as partes, Przeworski (2006) menciona que o agente, diante das características em que se dá a relação agente x principal, tem a tendência a realizar a atividade que lhe foi designada buscando os interesses próprios em detrimento do objetivo pactuado, colocando-o em segundo plano.

Dessa forma, o acesso e a apropriação das informações sobre a execução do contrato por parte do poder concedente (Estado) é imprescindível para redução do descompasso entre o agente e o principal, assim como, para que parâmetros de controles operacionais e financeiros sejam estipulados e estejam em concordância com os interesses públicos (CABRAL, 2006).

Já a teoria econômica de mercados incompletos relata que ocorrem “falhas” de mercado - inexistência de bens públicos, externalidades, monopólio -, pois não há alocação eficiente dos recursos por parte do mercado, sendo, portanto, necessária a intervenção do Estado para promover o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, aumento do bem-estar social (PRZEWORSKI, 2006).

No contexto de PPP, além do Estado e do parceiro privado, existem outros atores estatais e não estatais que compõem o que Przeworski (2006, p.45) chama de “rede de relações

diferenciadas e multifacetadas entre classes de *agents* e *principals*". O autor acrescenta ainda que

O desempenho de um sistema econômico depende do desempenho de todas essas relações: entre o Estado e os agentes econômicos privados, entre políticos e burocratas, e também entre cidadãos e o Estado. Os agentes privados devem beneficiar-se quando se comportam de modo a favorecer o interesse público e devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem. O mesmo se aplica a burocratas e políticos. (PRZEWORSKI, 2006, p.46)

Dentre os novos atores que surgiram nessa relação, insere-se o verificador independente, empresas de consultoria que atuam durante toda a vigência do contrato de PPP. A sua inserção é justificada, pelos defensores do modelo no Brasil, por trazer maior segurança para o parceiro privado, visto que, dentre as suas obrigações contratuais, cabe ao verificador a apuração dos indicadores de desempenho que irá mensurar o valor da remuneração da concessionária a ser pago pelo poder concedente. A sua contratação ora é realizada pela concessionária, mediante seleção e reembolso pelo poder concedente, ora é feita pelo próprio setor público.

Andrade (2019, p.17) ressalta que pesquisar a respeito de PPP não pode prescindir de tratar de aspectos que envolvam os interesses, atores e o exercício dos poderes, tendo em vista que a opção de aderir à PPP traz para o debate "quem tem o poder, autoridade e legitimidade para estabelecer os padrões de conduta corporativa."

Em pesquisa desenvolvida sobre o papel dos *stakeholders* em três PPPs na Bahia, Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016) afirmam que os stakeholders assumem diversos papéis na gestão da PPP, dentre eles: controle, avaliação de risco contratual e monitoramento de desempenho. Destacam ainda que o sucesso ou não de projetos de PPP está correlacionado a competência técnica e política de *stakeholders*- chave.

Os autores também revelam que "as divergências observadas entre distintos *stakeholders* contribuem para menor celeridade, geração de incertezas e aumento nos custos de transação associados às PPP observadas" e que tais divergências são mais visíveis nas fases de construção, financiamento, gestão e controle dos contratos (CABRAL, FERNANDES e RIBEIRO, 2016, p. 335).

Sobre as incertezas, Escrivão Júnior, Álvaro et al (2012, p. 27) afirmam que manter arenas sociais mais amplas e permanentes para favorecer a discussão sobre a contratualização, dentre elas a PPP, é o modo mais adequado de mitigá-las e que a solução não está apenas no contrato entre o Estado e o privado. E sobre as mudanças na gestão pública, acrescenta: "mais do que só reformar o governo, é trazer a sociedade ao debate."

Já Peters e Pierre (2018) afirmam que ainda são desconhecidas as possíveis consequências sobre as mudanças na gestão pública que proporcionam maior abertura para os cidadãos interagirem e opinarem sobre os serviços públicos prestados. Declaram que existem suposições que tal abertura favoreçam a melhoria dos serviços entregues e a legitimidade das instituições públicas, no entanto, chamam atenção sobre um problema do ponto de vista democrático ao permitir a participação dos cidadãos sem poder responsabilizá-los.

No que concerne a alocação de riscos entre o poder público e o setor privado nas PPPs, Martins e Viana (2019) chamam atenção sobre as inconsistências encontradas na fase de estruturação dos projetos das parcerias que podem repercutir na execução dos contratos.

Os autores destacam a importância de se fazer a distinção entre obrigações e responsabilidades contratuais e os riscos a estas correspondentes, na medida em que estes pressupõem a previsão expressa daquelas no contrato, residindo aqui uma fragilidade não rara: riscos atribuídos a uma das partes sem a cláusula específica com a obrigação correlata que dê suporte na ocorrência do evento, potencializando, assim, o surgimento de conflitos entre as partes.

Na elaboração de matriz de riscos, definida pelos autores como um “mecanismo que visa essencialmente lidar com as consequências financeiras definitivas advindas da ocorrência de determinados eventos”, os equívocos são reflexos também da ausência de análises aprofundadas baseadas em evidências econômicas, assim como, de aplicação de critérios objetivos na precificação dos riscos e avaliação comparativa de aspectos financeiros entre as alternativas de alocação, o que termina, por vezes, em mera distribuição entre as partes, replicando alocações de contratos anteriores sem a crítica necessária sobre a devida aderência ao projeto em curso (MARTINS e VIANA, 2019, p.56).

Acrescentam que a postura equivocada de atribuir ao máximo os riscos para o parceiro privado, na ânsia de proteger o poder público, acaba por ter o efeito reverso, visto que uma vez assumido o risco, o privado irá precificá-lo, acrescentando-o à proposta de preço ainda na fase licitatória, o que elevará o valor mensal pago ao contratado, que vigorará, em tese, por toda a vigência do contrato. Numa outra perspectiva, os autores explicam

a assunção de um risco pelo Poder Público tem um custo, mas reduz a contraprestação; se a decisão for correta, a redução na contraprestação será maior que os custos incorridos. Por outro lado, a imputação de um risco ao privado exonera (ao menos, em tese) o Poder Público de absorver o custo de gestão daquele risco, mas gera um acréscimo na contraprestação a ser paga; nesse caso, o desafio será mostrar que a despesa com o acréscimo da contraprestação é inferior ao custo que o Poder Concedente teria com a gestão do risco (MARTINS e VIANA, 2019, p.97).

A alocação imprópria de risco à parte que não detém reais condições de gerir as atividades que possam vir a desencadear a ocorrência do evento, incorrerá na incapacidade de minimizar a probabilidade de materialização e a intensidade do impacto sobre os objetivos pretendidos, provocando o desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.

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.

Em outras produções acadêmicas sobre a relação entre riscos e PPPs, evidencia-se a concentração dos estudos com abordagem sobre a estruturação de contratos sob a viés jurídico e econômico-financeiro, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Produções acadêmicas sobre a relação entre riscos e PPPs

Autor(es)	Título	Objetivo geral da produção acadêmica
MARTINS; VIANA(2019)	Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática	“[...] jogar luz sobre posturas equivocadas comumente adotadas nas discussões inerentes à elaboração de matrizes de riscos em contratos de PPP[...]” (p.55)
PEREIRA; MEDEIROS (2017)	Compartilhamento de incentivos, riscos e resultados negociais na gestão pública contemporânea: abordagem pelas parcerias público-privadas	“[...] analisar o contrato administrativo de concessões em regime de parcerias público-privadas, abordando a complexidade de aplicação em serviços estruturantes.” (p.548)
FRANÇA (2011)	Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos	“[...] realização de um estudo analítico sobre os riscos associados aos contratos de parceria público-privada, sua repartição objetiva entre as partes contratantes e as consequências jurídicas dessa repartição no equilíbrio econômico-financeiro de contratos dessa natureza e na regra da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição da República.” (p.5)
ARAGÃO <i>et al</i> (2009)	Parceria público-privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos	“[...] testar técnicas existentes de levantamento de riscos em projetos de infraestruturas[...]”. (p.[2])

continua

Autor(es)	Título	Objetivo geral da produção acadêmica
BRANDÃO; SARAIVA (2007)	Risco privado em infraestrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos	“[...] [mostrar] que é possível determinar o valor de eventuais garantias oferecidas, o seu impacto na redução de risco do projeto, e, ainda, o valor esperado dos desembolsos futuros do governo em função das garantias dadas.” (p.1040)
PINTO (2006)	Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas	“[...] analisar as questões suscitadas pela repartição de riscos nas PPPs à luz de suas consequências econômicas e financeiras.” (p.156)
BORGES e NEVES (2005)	Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura	“[...] busca cingir-se à nova definição legal, focando uma visão de risco de credores, e por isso aponta as disposições legais que tiveram por finalidade dar credibilidade à PPP, chamando a atenção para o porte e o volume de recursos envolvidos, os instrumentos de fiscalização institucionais, os valores mobiliários e as formas de atuação política direta.” (p.75)

Fonte: elaboração própria, a partir de Martins; Viana (2019), Pereira; Medeiros (2017), França (2011), Aragão *et al*(2009), Brandão; Saraiva (2007), Pinto (2006) e Borges; Neves (2005).

Já em uma outra perspectiva, o presente estudo buscou analisar o passo seguinte e mais duradouro: a gestão dos riscos executada na prática por quem tem a incumbência de gerir os contratos de PPPs. Esta realidade ainda não fora revelada em outros estudos empíricos.

Na seção a seguir é apresentado o percurso metodológico realizado nesta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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 da pesquisa foi qualitativa e o método de tratamento dos dados adotado foi a análise de conteúdo categorial temática, em virtude desta técnica de investigação empírica fazer 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 como instrumentos de coletas de dados: questionário, entrevista semiestruturada e documentos, detalhados posteriormente. Adotou-se, ainda, o critério de “exaustão” ou “saturação” definido por Colbari (2014, p.258), visto que na pesquisa qualitativa não importa a quantidade da amostra utilizada, pois o tamanho ideal do corpus é obtido quando novas coletas não acrescentam ou alteram as perspectivas do conteúdo pesquisado.

3.1 ORGANIZAÇÃO ESTUDADA

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).

Na estrutura organizacional da secretaria, os serviços assistenciais de média e alta complexidade, prestados em unidades hospitalares próprias, estão hierarquicamente vinculados à Superintendência de Atenção Integral da Saúde (SAIS), que, por sua vez, está ligada a mais alta instância da organização. Dentre outras competências, cabe à SAIS gerenciar, controlar e avaliar as unidades de saúde, sob administração direta e indireta da SESAB (BAHIA, 2008).

As unidades hospitalares próprias sob a gestão direta da secretaria são 28 unidades de saúde e, sob a gestão indireta, além dos contratos celebrados com as Organizações Sociais (23 unidades), estão os 03 contratos administrativos de PPP.

Em 2010 foi celebrado o contrato de PPP do Hospital do Subúrbio (Contrato nº030/2010) tendo como objeto a concessão administrativa para gestão de unidade hospitalar, incluindo os serviços assistenciais, por um prazo de execução de 10 anos, com término previsto, portanto em 2020. O investimento realizado pelo parceiro privado contemplou a aquisição dos equipamentos, visto que a construção do prédio hospitalar já havia sido realizada pela SESAB. Até o momento, a unidade ainda se encontra gerida pela mesma concessionária.

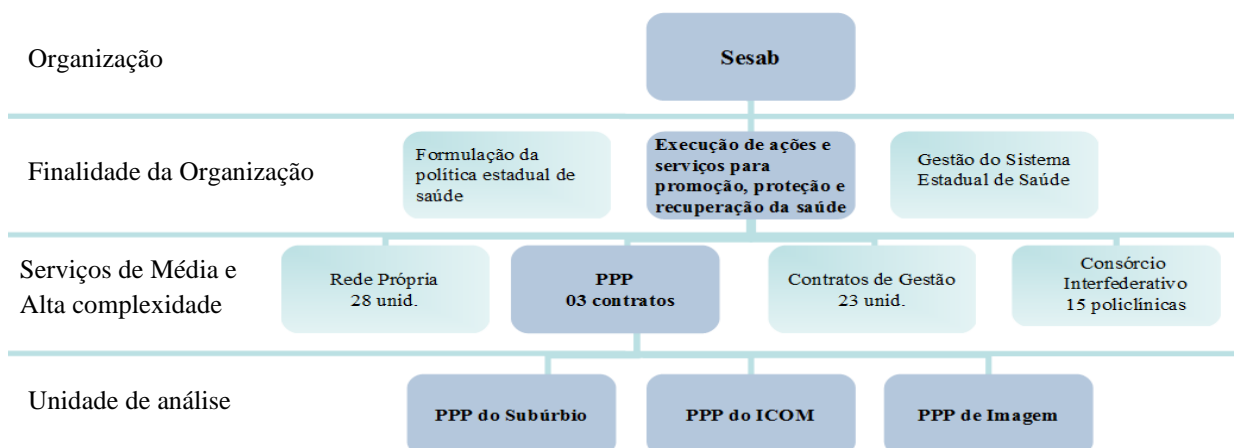
A PPP do Instituto Couto Maia (ICOM) deu início 03 anos depois, porém com objeto distinto da PPP do Subúrbio, uma vez que, a PPP do ICOM (Contrato nº 035/2013) refere-se a concessão de serviços não assistenciais, precedida da construção de unidade hospitalar pela concessionária, com prazo de execução de 21 anos e 04 meses.

Completando a carteira de serviços de saúde em PPP, foi firmado em 2015 o contrato da PPP de Imagem (Contrato nº 004/2015), por um prazo de 11 anos e 06 meses, também com objeto diverso dos demais, sendo esta uma concessão administrativa para gestão e operação de serviços de apoio ao diagnóstico por imagem em 01 central de imagem e em 12 unidades hospitalares da rede própria sob gestão direta da SESAB, distribuídas em todo território baiano.

Dentro da estrutura da SAIS, cabe à Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada (DGECOP) coordenar as ações realizadas pelas comissões de acompanhamento e fiscalização dos contratos de PPPs, entre outras atribuições correlatas.

Na definição do corpus, destacado na Figura 03, delimitou-se o escopo da pesquisa na finalidade da SESAB vinculada a execução de serviços de saúde mediante PPPs, retirando da pesquisa as demais formas de prestação de serviços assistenciais de média e alta complexidade que compõem a carteira de serviços sob gestão da secretaria.

Figura 03 – Delimitação do escopo da pesquisa



Fonte: elaboração própria a partir do Relatório Anual de Gestão de 2019 (BAHIA, 2020)

Dessa forma, adotou-se, portanto, os contratos PPP do Subúrbio, PPP do ICOM e PPP de Imagem como unidades de análise, ilustradas na Figura 04.

Figura 04 – Unidades de análise

<p>PPP do Subúrbio Contrato nº 030/2010</p> <p>Prazo de execução: 10 anos Término previsto do contrato: 2020</p> <p>Objeto: concessão administrativa para gestão de unidade hospitalar do Estado da Bahia</p> <p>Valor global inicial: R\$1.035.000.000,00</p>	<p>PPP do ICOM Contrato nº 035/2013</p> <p>Prazo de execução: 21 anos 04 meses Término previsto do contrato em: 2034</p> <p>Objeto: concessão de serviços não assistenciais precedida da construção de unidade hospitalar</p> <p>Valor global inicial: R\$843.606.520,00</p>	<p>PPP de Imagem Contrato nº 004/2015</p> <p>Prazo de execução: 11 anos 06 meses Término previsto do contrato em: 2026</p> <p>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</p> <p>Valor global inicial: R\$838.886.567,00</p>
--	--	--

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

3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

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

Optou-se por estes princípios em virtude da aderência na abordagem do modelo em relação ao objeto desta pesquisa, tendo em vista 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 versão anterior do Orange Book, publicada em 2004, foi utilizada como referência no Modelo de Avaliação da Maturidade da Gestão de Riscos elaborado pelo TCU e no Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos que integrou ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, ambos desenvolvidos em 2013. No Quadro 5 são descritos os atributos das categorias de análise.

Quadro 5 - Gestão de riscos: categorias e atributos

CONCEITO	CATEGORIAS	ATRIBUTOS DAS CATEGORIAS
GESTÃO DE RISCOS	Governança e Liderança	A Alta Administração promove cultura de gestão de riscos integrada aos arranjos de governança adequados ao seu negócio e exerce a supervisão da gestão de oportunidades e riscos. E institui declaração ou política de gestão de riscos

continua

CONCEITO	CATEGORIAS	ATRIBUTOS DAS CATEGORIAS
GESTÃO DE RISCOS	Governança e Liderança	A Alta Administração avalia continuamente a natureza e extensão dos principais riscos – apetite a riscos- e garante que esta avaliação seja refletida no planejamento e na tomada de decisão.
		Funções e Responsabilidades de gestão de riscos definidas, comunicadas, compreendidas e incorporadas em todos os níveis. Designação de responsável em liderar a abordagem geral da organização para a gestão de riscos.
		Relatórios de avaliação da eficácia da gestão de riscos
		Estrutura de gestão de riscos apropriada ao contexto da organização, sendo realizada alocação de recursos adequados: pessoas, habilidades, experiência e competências.
	Integração	Avaliação e gestão de riscos integrada a todas as atividades da organização, com destaque para: definição de estratégia e planos; avaliação de programas e projetos; priorização de recursos; gerenciamento de desempenho.
		Envolver a sociedade e prestar informações precisas e oportunas sobre os riscos
	Colaboração e Melhores Informações	Comunicação e Consulta realizada de forma sistemática, interativa e colaborativa com as partes interessadas (internas e externas)
		Compartilhamento de informações, promovendo a conscientização e compreensão dos riscos, fornecendo evidências suficientes para a supervisão dos riscos e tomada de decisão
	Processos de Gestão de Riscos	Identificação e avaliação de riscos para determinar e priorizar os riscos
		Tratamento de riscos para apoiar o alcance dos resultados pretendidos dentro dos níveis aceitáveis de risco
		Monitoramento de riscos integrado, ágil e informativo
	Melhoria Contínua	Relatórios de riscos oportunos, precisos e úteis
		Políticas, programas e projetos avaliados e lições aprendidas sistematizadas e registradas
	Oportunidades de melhorias identificadas, priorizadas implementadas e monitoradas	

Fonte: elaboração própria, a partir de *The Orange Book* (UK, 2020)

3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

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 parcerias público-privadas, entre os anos de 2020 e 2021(1º trimestre).

No estabelecimento do percurso metodológico levou-se em consideração a experiência da pesquisadora enquanto auditora da secretaria a 14 anos, período em que atuou como integrante de equipes de auditorias, inclusive, de contratos de PPPs.

Para identificar as práticas de gestão de riscos, optou-se inicialmente pela aplicação de questionário, alcançando a totalidade dos servidores da DGE COP 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.

A partir da análise dos resultados das respostas dos questionários aplicados, delimitou-se o escopo da fase seguinte: a realização de entrevistas com servidores selecionados.

A escolha pela entrevista individual proporciona, a partir da teoria e dos pressupostos já explicitados na pesquisa, captar informações, diferentes percepções e experiências dos participantes - selecionados em razão da sua aproximação relevante com o objeto do estudo – permitindo analisá-las e apresentá-las de maneira sistematizada (DUARTE, 2005).

A análise de documentos, realizada concomitante as outras técnicas, propiciou a coleta de dados de forma cronológica, favorecendo a análise do corpus ao longo do tempo. Utilizou-se de documentos oficiais, tanto da SESAB quanto das partes interessadas, visto que na produção de um documento busca-se um objetivo, podendo ser, dentre outros, fundamentar uma decisão ou convencer uma autoridade, cabendo em sua análise considerar quem o produziu, para quem e com qual finalidade (FLICK, 2013).

O detalhamento do conteúdo e a forma dos instrumentos que apoiaram a aplicação das técnicas de coleta de dados estão descritos nas seções seguintes.

3.3.1 Questionário

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*, descritos no Apêndice A.

Para as respostas, utilizou-se da escala (1- Inexistente, 2- Inicial, 3 – Básico, Aprimorado e 5- Avançado) definida no modelo, detalhada no Quadro 6, buscando identificar as práticas de gestão de riscos realizadas pela SESAB em PPPs.

Quadro 6 – Escala de respostas do questionário

Tipo de respostas	1 - Inexistente	2 - Inicial	3 - Básico	4 - Aprimorado	5 - Avançado
Dimensão Ambiente	Prática inexistente, não implementada ou não funcional.	Prática realizada de maneira informal e esporádica em algumas áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos em algumas áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos na maior parte das áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.	Prática realizada de acordo com normas e padrões definidos em todas as áreas relevantes para os objetivos-chaves da organização.
Dimensão Processos					
Dimensão Parcerias					
Dimensão Resultados	Não há evidências de que o resultado descrito tenha sido obtido.	Existe a percepção entre os gestores e o pessoal de que o resultado descrito tenha sido obtido em alguma medida.	Existem indicadores definidos que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau baixo.	Existem indicadores consistentes, monitorados periodicamente, que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau moderado.	Existem indicadores consistentes, monitorados periodicamente, que mostram que o resultado descrito vem sendo obtido em grau elevado.

Fonte: BRASIL (2018c), adaptado

Antes da aplicação do questionário, foi realizada a apresentação resumida da pesquisa para os participantes, servidores da DGE COP que atuam perante as PPPs, no local de trabalho dos participantes.

Nesta oportunidade foi possível para a pesquisadora apresentar os elementos essenciais da pesquisa (contexto, objeto, objetivos, principais conceitos e justificativas da pesquisa), o que

oportunizou a compreensão da relevância do estudo pelos participantes, motivando-os a fazer parte da pesquisa.

A estrutura da DGE COP, no período da pesquisa de campo realizada nos meses de fevereiro e março de 2021, era composta 07 servidores vinculados aos contratos de PPPs: um diretor, um assessor da diretoria, um coordenador e quatro membros de comissão de controle e acompanhamento do contrato.

A aplicação do questionário ocorreu no período de 02 de fevereiro de 2021 a 17 de fevereiro de 2021 e teve adesão integral dos servidores, o que propiciou a análise preliminar da percepção de todos os participantes, obtendo êxito no uso desta técnica de coleta de dados para a pesquisa.

Para as perguntas de livre resposta foi indagado sobre quais seriam os documentos vinculados à prática de gestão de riscos em questão, no entanto, as respostas foram devolvidas em branco.

3.3.2 Entrevista

Além do critério de distribuição do percentual de respostas para cada participante, considerou-se, também, na seleção para a etapa de entrevista, as informações obtidas a partir do perfil dos participantes, contemplando os que possuíam maior tempo de atuação perante os contratos de PPPs com o intuito de alcançar nesta etapa o maior volume de informações possível. Nessa lógica, foram selecionados, inicialmente, quatro participantes para a fase de entrevista.

Somando-se aos servidores da DGE COP, foi convidado a participar da fase de entrevista um membro do Comitê de Gestão de Risco (CGR) da SESAB. Em função da nomeação do novo superintendente da SAIS ter ocorrido a menos de 04 meses da realização da pesquisa de campo e de não possuir experiência pretérita na gestão de PPP da SESAB, o mesmo não integrou à amostra.

Isto posto, com base na análise preliminar do questionário e de documentos oficiais, elaborou-se os roteiros básicos das entrevistas individuais (Apêndice B) com elementos mais próximos da realidade, procedendo adequações de acordo com o campo de atuação, se DGE COP ou CGR.

As entrevistas foram do tipo semiestruturada e individual, com duração entre 33 min e 01h 25min. Preliminarmente, efetuou-se contato por telefone e, diante do aceite do convite, acordou-se o dia, o horário e a modalidade, virtual (plataforma *Microsoft Teams*) e presencial, considerando a possibilidade de realização no ambiente de trabalho, descritos no Quadro 7. No tópico em que são apresentados os resultados da pesquisa, os participantes receberam números, para preservar o anonimato, não sendo possível a identificação dos participantes em função da data de entrevista.

Quadro 7 – Dados das entrevistas

Data	Duração	Modalidade	Participante da entrevista
16/03/2021	41min 31s	<i>Microsoft Teams</i>	Participante A
22/03/2021	33min 20s	<i>Microsoft Teams</i>	Participante B
23/03/2021	01h 25 min 07s	<i>Microsoft Teams</i>	Participante C
30/03/2021	35min 15s	Face a Face	Participante D
31/03/2021	01h 08min 28s	<i>Microsoft Teams</i>	Participante E

Fonte: elaboração própria

Incorporando o conteúdo das entrevistas efetuadas ao corpus de análise, após a realização das 05 entrevistas inicialmente estabelecidas, compreendeu-se não haver necessidade de ampliar o número de participantes em função das respostas se mostrarem suficientes, não agregando mais valor ao corpus de análise. Dessa forma, foi retomada a análise dos documentos para a coleta de mais informações sobre o objeto da pesquisa.

3.3.3 Documentos

Na seleção e análise dos documentos foram observados dados que se referem às 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 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.

Para proporcionar melhor compreensão dos dados coletados, os documentos utilizados foram agrupados de acordo com sua natureza - estratégica, normativa e operacional-

favorecendo a coleta de informações pretendidas a partir da correlação de conteúdo dos documentos, conforme descritos no Quadro 8.

Quadro 8 – Natureza, tipos e informações pretendidas dos documentos analisados

Natureza do documento	Tipos de Documentos	Informações pretendidas
Estratégica	Planos, Programações, Mapas e Manuais	Elementos relacionados ao planejamento estratégico e à gestão de riscos da SESAB (missão, visão, valores e objetivos-chaves da organização e os vinculados às PPPs)
Normativa	Leis e decretos	Estrutura organizacional e finalidade da SESAB; elementos de governança e gestão de riscos no Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia
	Portarias	Definição de competências, atribuições e estruturas vinculadas à gestão de riscos
	Contrato de concessão administrativa	Elementos sobre gestão de riscos em parcerias: responsabilidades, fluxos e riscos definidos
Operacional	Pareceres, ofícios, atas de reuniões, e-mails e despachos administrativos	Deliberações, solicitações e encaminhamentos relacionados ao processo de gestão de riscos
	Relatório gerenciais sobre a execução dos contratos	Identificação, análise, avaliação, respostas, monitoramento e comunicação de riscos
	Relatórios de auditorias internas e externas	Evidências sobre a gestão de riscos em PPPs

Fonte: elaboração própria

3.4 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Esta pesquisa atendeu às exigências do Comitê de Ética em Pesquisa da SESAB(CEP/SESAB), aprovada mediante o Parecer Consubstanciado do CEP nº4.276.352.

Na fase de entrevistas, antes da data agendada, deu-se conhecimento prévio, por e-mail, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), para que o (a) participante pudesse ler integralmente o conteúdo do documento e decidir sobre sua participação ou não na pesquisa.

Da mesma forma, em atendimento às orientações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde (CONEP/MS) sobre procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual, exarada em 24/02/2021, também foram enviadas previamente as perguntas para o *e-mail* dos participantes.

Para melhor compreensão e registro das entrevistas, todo o diálogo foi gravado e compartilhado seu registro com os participantes.

Após a realização da sessão pública da defesa da dissertação, foi sugerida pela banca examinadora a alteração do título da dissertação para que pudesse refletir a abordagem teórica desenvolvida no estudo, englobando governança, gestão de riscos e PPP. O título inicial era Governança em Parceria Público-Privada: limites e avanços na Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, sendo alterado para Governança em Parceria Público-Privada: limites e desafios da gestão de riscos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

Realizada a explanação sobre o percurso metodológico, a seguir são apresentadas as análises sobre os achados da pesquisa.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

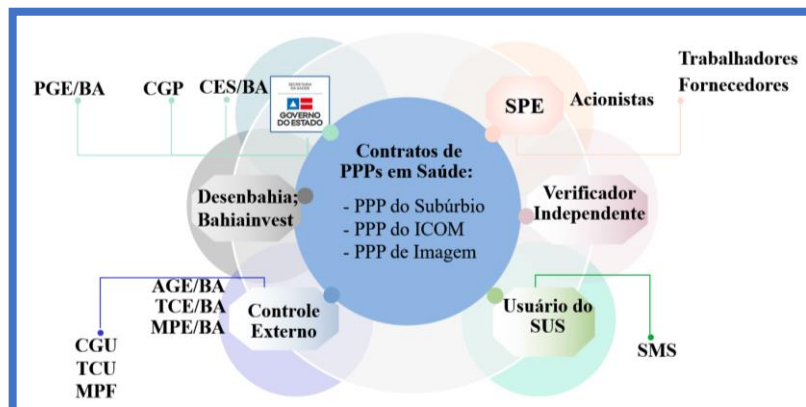
Os resultados da pesquisa estão estruturados em dois tópicos. Inicialmente, são apresentados os arranjos institucionais de governança instituídos para as PPPs em saúde na SESAB e, em seguida, são identificadas e analisadas as práticas de gestão de riscos implementadas a partir das categorias de análise: governança e liderança; integração; colaboração e melhores informações; processos de gestão de riscos e melhoria contínua.

4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DA SESAB EM PPPS

Ao longo da sua existência, a estrutura organizacional da SESAB tem passado por alterações significativas com objetivo, seguramente, de adaptar-se frente às mudanças, que emergiram do contexto da saúde pública, originárias de demandas diversas das mais variadas partes interessadas que configuram o ambiente de governança da secretaria.

No ambiente externo à SESAB, vinculados diretamente aos contratos de PPPs, estão: as Sociedades de Propósito Específico (SPE), parceiros privados contratados; o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (CGP); a Procuradoria Geral do Estado (PGE/Ba), a Desenhahia; a Bahiainvest; os Verificadores Independentes; e os usuários do SUS, como beneficiário do serviço público. Configuram ainda externamente, porém no âmbito do SUS, o Conselho Estadual de Saúde (CES/Ba) e as Secretarias Municipais de Saúde (SMS); e mais, enquanto órgãos de controle, a Controladoria Geral da União (CGU), a Auditoria Geral do Estado (AGE/BA), Ministérios Públicos Estadual e Federal (MPE e MPF) e Tribunais de Contas Estadual e da União (TCE e TCU), conforme ilustrado na Figura 10.

Figura 10 - Ambiente externo de governança da SESAB em PPPs de saúde

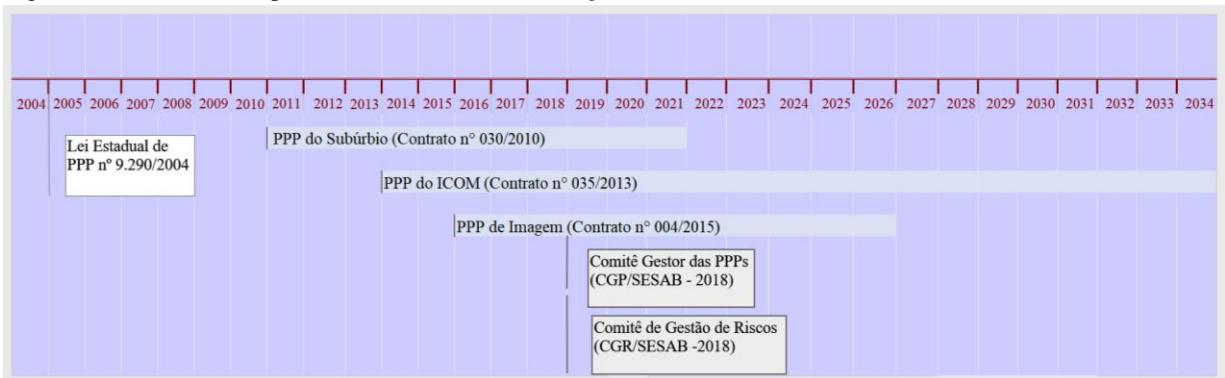


Fonte: elaboração própria

Acrescentam-se também como partes interessadas neste ambiente complexo e dinâmico, desta vez no âmbito interno da SESAB: a Alta Administração (Secretário de Saúde e Superintendentes); o Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (CGP/SESAB); o Comitê de Gestão de Riscos (CGR/SESAB); a Auditoria do SUS/BA, auditoria interna da secretaria; a Coordenação de Controle Interno e a Ouvidoria do SUS, dentre outros.

No que concerne diretamente às PPPs e à Gestão de Riscos, observou-se a inclusão de instâncias vinculadas a estas temáticas no arranjo institucional de governança da SESAB após 14 anos da edição da lei baiana de PPPs e 08 anos da celebração do 1º contrato de PPP de saúde (PPP do Subúrbio), sendo criados, em 2018, o CGP/SESAB e CGR/SESAB. A Figura 11 demonstra o lapso temporal entre a publicação da lei que instituiu o programa de PPP na Bahia, o início de vigência dos contratos de PPPs em saúde e a instituição dos referidos comitês.

Figura 11 - Linha do tempo entre a lei de PPPs e a criação dos Comitês.



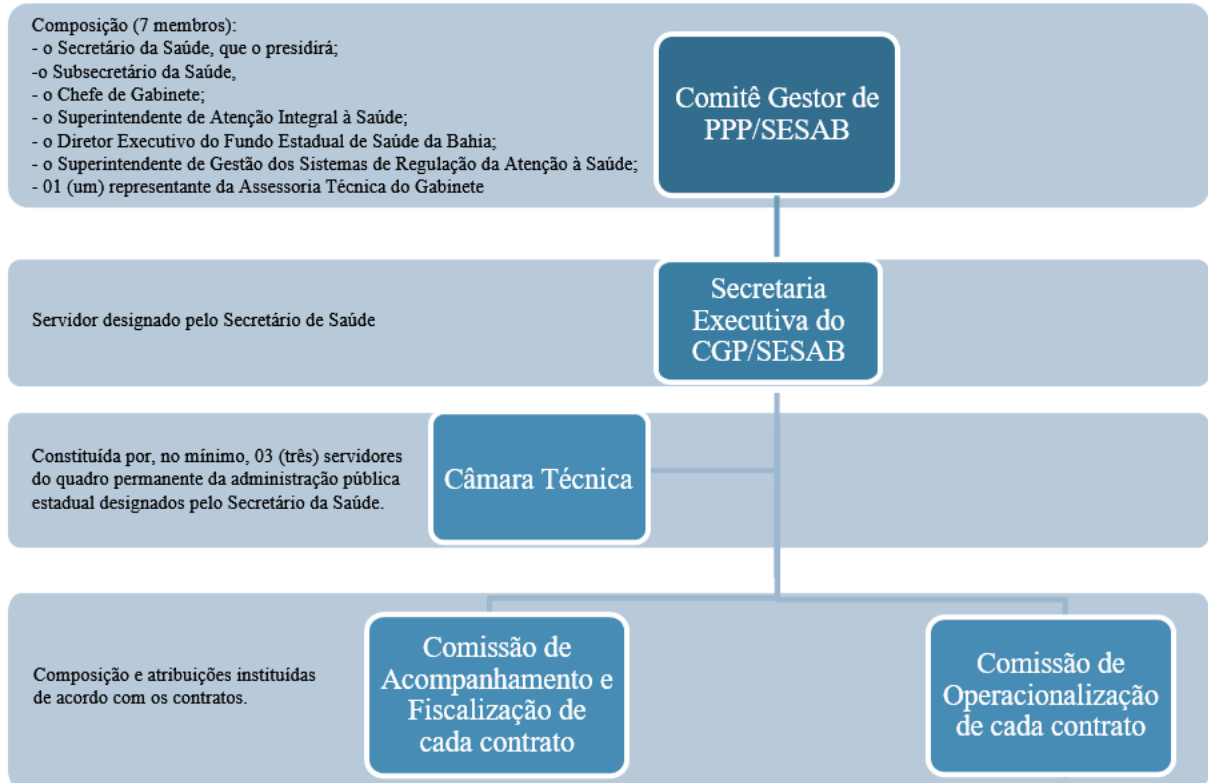
Fonte: elaboração própria

Constituído mediante portaria interna da SESAB, sob nº 774 de 15 de julho de 2018, cabe ao CGP/SESAB assessorar o Secretário da Saúde na gestão estratégica dos contratos de PPPs, sendo, por sua vez, assessorado pela Secretaria Executiva do CGP/SESAB, que possui a incumbência de realizar a coordenação geral do Programa de Parceria Público-Privadas na SESAB e a supervisão da execução das atividades atribuídas às instâncias de governança corporativa de cada contrato (BAHIA, 2018a).

Acrescenta-se, ainda a essa estrutura, a Câmara Técnica com atribuição de: assessorar a Secretaria Executiva do CGP/SESAB na análise e apreciação dos relatórios produzidos pelas instâncias de governança corporativa de cada contrato; e na elaboração dos relatórios de consolidação das prestações de contas, exarando parecer opinativo a ser submetido ao CGP/SESAB. Assim como, adiciona-se à estrutura as Comissões de Acompanhamento e

Fiscalização e Comissões de Operacionalização, com suas atribuições definidas em cada contrato (BAHIA, 2018a). A Figura 12 ilustra o organograma desse comitê.

Figura 12 – Estrutura e composição do Comitê Gestor de PPPs da SESAB



Fonte: elaboração própria, a partir de Bahia (2018a)

O CGR/SESAB foi criado a partir do Programa Estadual de Gestão de Risco, instituído em 2018, capitaneado pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ/BA), que sob a coordenação da AGE/BA tem impulsionado a criação dos comitês no âmbito estadual mediante adesão das secretarias interessadas. Os objetivos do programa são

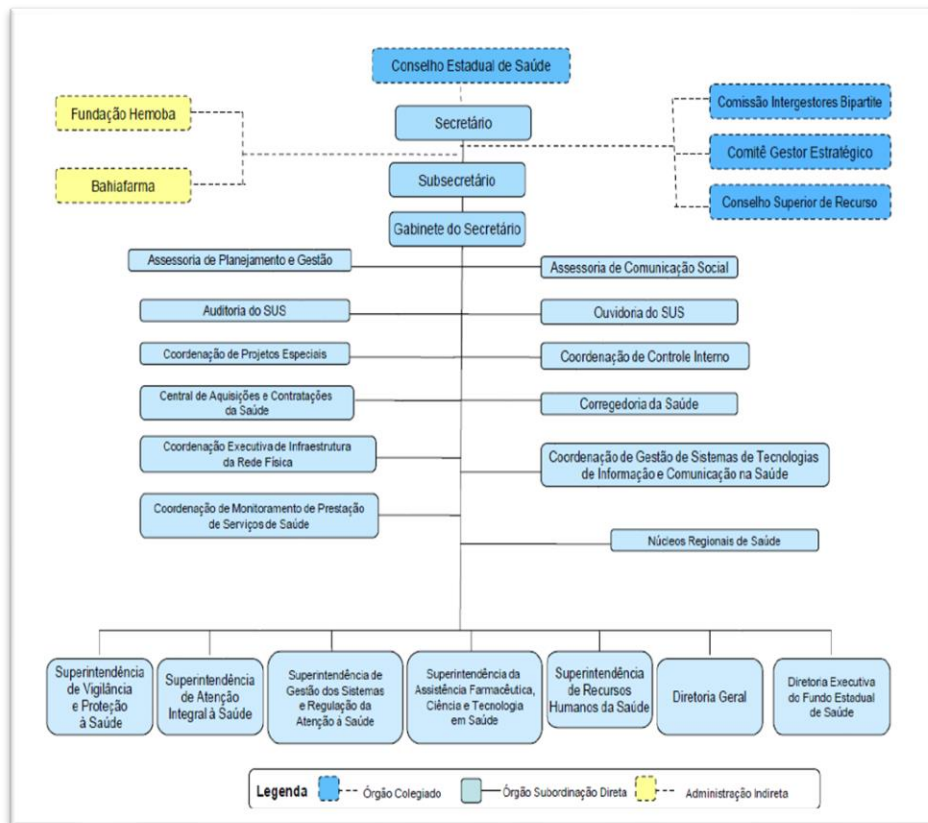
- I – melhorar a governança, o controle interno da gestão e a qualidade do gasto público;
- II – identificar, mensurar e tratar riscos nos macroprocessos das unidades que aderirem ao Programa;
- III - aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos dos macroprocessos analisados;
- IV – estimular uma gestão proativa que antecipe e previna ocorrências capazes de afetar os objetivos organizacionais;
- V – melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes; e
- VI – assegurar a conformidade legal e normativa dos processos organizacionais (BAHIA, 2018b).

O CGR/SESAB, constituído por três membros (coordenador do Controle Interno, assessor de planejamento e gestão e coordenador executivo do Gabinete do Secretário), mediante portaria interna sob nº 973 de 03 de setembro de 2018, possui como finalidade conduzir estrategicamente o Programa de Gestão de Riscos no âmbito da SESAB (BAHIA, 2018c). A secretaria aderiu ao programa a partir do projeto piloto de um macroprocesso

vinculado à compra de medicamentos da Superintendência da Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde (SAFTEC).

Embora formalmente constituídos, ambos os comitês não configuram no organograma funcional da SESAB publicado em 2020 no Relatório Anual de Gestão 2019 da secretaria, como pode ser observado na Figura 13 (BAHIA, 2020).

Figura 13- Organograma funcional da SESAB



Fonte: Relatório Anual de Gestão 2019 (BAHIA, 2020)

A ausência de visibilidade do Comitê de Gestão de Riscos e do Comitê Gestor de PPPs no organograma funcional da SESAB evidencia-se, possivelmente, como reflexo da atuação ainda incipiente dessas instâncias de governança nos processos internos da secretaria. Nas entrevistas realizadas, quando perguntado aos servidores da DGE COP sobre a percepção deles em relação à atuação dos referidos comitês perante a gestão dos contratos de PPP, todos afirmaram desconhecê-los

Não sei, esse comitê, aí, é novo pra mim (Participante nº04, 2021).

Olhe, eu também não tenho conhecimento desse comitê (Participante nº01, 2021).

Tem, é? [...] a gente imagina, assim, que deve existir, porque você trabalha com riscos, então, existe uma série de processos, de procedimentos de riscos, de dinheiro envolvido, uma série de coisas que geram riscos e que tem que ter a gestão disso [...] (Participante nº02, 2021).

Desconheço, inclusive, que exista Comitê de Gestão de Riscos. Não existe isso aqui no nosso dia a dia. Mais uma vez, volto a reforçar: gestão [de riscos] não existe. O que existe é depois, é o risco já implantado, já na solução do problema causado, entendeu, mas, assim, gestão do risco pra prevenir, não existe isso aqui. Desconheço (Participante nº06, 2021).

Atualmente o Comitê de Gestão de Riscos está atuando nos processos relacionados à aquisição de medicamentos sob a responsabilidade da SAFTEC (Participante nº07, 2021).

Outra fragilidade identificada no arranjo institucional de governança da SESAB encontra-se no nível operacional da gestão dos contratos de PPPs. Em 2015, houve a criação da Coordenação de Gestão das Parcerias Público-Privada em Saúde (CGPPP), mediante Portaria nº 504 de 29 de maio, subordinada diretamente ao Gabinete do Secretário de Saúde, com a finalidade de gerir os contratos existentes e coordenar a formulação de projetos de PPPs na área da saúde, no âmbito da SESAB. A esta coordenação foram estabelecidas as competências de

I-Monitorar, avaliar e fiscalizar o fiel cumprimento dos contratos de PPPs sob responsabilidade da SESAB;

II-Elaborar estudos, pesquisas, pareceres, notas técnicas e relatórios periódicos referentes às PPPs sob sua responsabilidade;

III-Coordenar o processo de formulação de projetos de PPPs na área da saúde, no âmbito do Estado da Bahia;

IV-Analisar as propostas de remodelagem e de recomposição do equilíbrio financeiro dos contratos de PPPs sob sua responsabilidade;

V-Promover a articulação intra e interinstitucional com vistas à consecução das responsabilidades firmadas pela administração pública estadual no âmbito das PPPs em saúde, no âmbito do Estado da Bahia;

VI-Promover a interlocução permanente com os agentes concessionários e demais atores integrantes do sistema de governança dos contratos de PPP sob sua responsabilidade;

VII-Coordenar as comissões e grupos de trabalho necessários à gestão das PPPs sob sua responsabilidade;

VIII-Dar conhecimento aos atores institucionais devidamente habilitados e legitimados sobre os dados e informações afeitos às PPPs em saúde, no âmbito do Estado da Bahia;

IX-Reportar ao Gabinete do Secretário todo e qualquer fato ou ato relevante referente às PPPs sob sua responsabilidade (BAHIA, 2015).

No entanto, após 01 ano, foi extinta a CGPPP, assim como, revogada a portaria que continha todas as competências vinculadas a esta, por meio da Portaria Gasec/SESAB nº 708 em 16/06/2016. Desde então, observa-se ausência de setor estruturado com definições claras de finalidade, competências e atribuições. Em 2019 surgiu uma nova proposta de estruturar o setor, sendo, dessa vez, denominada de Diretoria de Gestão em Unidades Consorciadas e em Parceria Público Privada (DGECOP), porém sem ainda ter as competências e atribuições oficialmente definidas e publicadas. No Quadro 9 é demonstrada a linha do tempo desses arranjos

institucionais operacionais e a alta rotatividade de seus gestores em curto espaço de tempo, vulnerabilidade esta também identificada.

Quadro 9 - Linha do tempo dos arranjos institucionais de gestão de contratos de PPPs na SESAB

Instância interna de governança da SESAB		Coordenação de PPP		Período sem estrutura de governança oficial definida				
		Criação	Extinção	DGECOP Pendente de formalização				
Função	Profissional	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Chefia	P1 Coordenador de PPP	[Barra azul]						
	P2 Assessor Técnico da SAIS			[Barra azul]				
	P3 Diretor DAS - 2C da SAIS					[Barra azul]		
	P4 Diretor DAS - 2C da SAIS						[Barra azul]	
	P5 Cargo vago / Exercício interino							[Barra azul]
	P3 Diretor DAS - 2C da SAIS							[Barra azul]

Fonte: elaboração própria, com base em Bahia (2015; 2016; 2017; 2019; 2020 e 2021)

A ausência de setor formalmente constituído repercute nas ações desenvolvidas pelos servidores que permaneceram nas funções ligadas às PPPs, comprometendo seu desempenho. Em trechos de entrevista concedida em 2019 à equipe de auditores da Auditoria do SUS/Ba, em virtude de auditoria realizada em um dos contratos de PPP, membro de Comissão de Controle e Acompanhamento (CCA) do contrato relata

[...]nem todos os membros estavam presente [na reunião], pois não havia hierarquia entre os membros das comissões para garantir a presença. Na época, a Coordenação de PPP era ligada ao Gabinete. Para garantir a assinatura dos termos era necessário a mediação do GASEC, em virtude da inexistência de hierarquia da CCA ou da Coordenação de PPP [CGPPP] sobre as outras comissões e nem dentro da própria Subcomissão. Era a Coordenação de PPP [...] que fazia a gestão do contrato. Em relação à convocação das comissões para realização de vistoria, pareceres e assinatura de termos, a CCA atuava em conjunto com a CGPPP (Membro da CCA *apud* BAHIA, 2019a).

Havia uma parceria entre as duas instâncias [CCA e CGPPP], pois muitos documentos eram produzidos juntos. As apresentações sobre a PPP [...] no GASEC também eram feitas em conjunto com a mesma. As ações de gestão e de decisão não passavam pela CCA, a atuação era exclusiva da CGPPP e do GASEC (Membro da CCA *apud* BAHIA, 2019a).

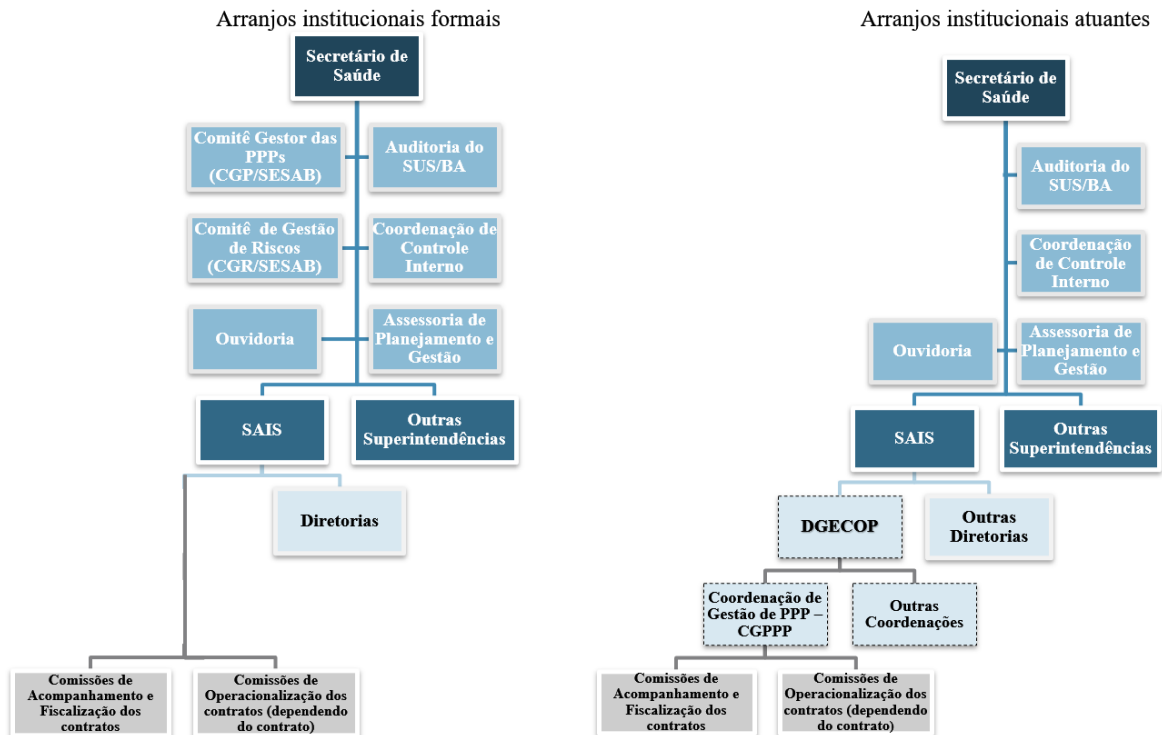
[...] a desvinculação ao GASEC prejudicou muito a coordenação das atividades, pois a Coordenação foi extinta. Anteriormente, havia mais condição de trabalho e as Coordenadoras faziam todo o processo de gestão. No momento da extinção, em junho/2016, foram vinculadas à SAIS/DIRPGI ficando sem coordenação direta[...] (Membro da CCA *apud* BAHIA, 2019a).

De início eram mais regulares [visitas técnicas de membros da CCA às unidades de saúde vinculado à PPP], porém com a extinção da Coordenação de PPP encontraram dificuldades para realização das mesmas, inclusive a não disponibilização de carro para essa atividade (Membro da CCA *apud* BAHIA, 2019a).

Considerando a análise dos documentos oficiais e os relatos dos servidores, identificou-se os arranjos institucionais de governança da SESAB para a gestão de riscos das PPPs em

saúde, com indicativo de distorções entre os arranjos institucionais formais e os que se apresentam atuantes nos processos internos da secretaria, ilustrados a seguir na Figura 14.

Figura 14 - Arranjos institucionais de governança da SESAB



Fonte: elaboração própria

A compreensão e institucionalização dos atributos de governança pública e de gestão de riscos ainda não surtiram efeitos significativos na SESAB em relação as PPPs de saúde. Os 11 anos de experiências do modelo não favoreceram a estruturação de arranjos institucionais de governança na SESAB compatíveis com a complexidade e dinâmica das PPPs.

Esta fragilidade identificada na pesquisa reforça o argumento de Rhodes (1996) quanto ao controle reduzido do Estado na implementação de políticas públicas diante das novas formas de prestar serviços públicos, dentre elas as PPPs. Assim como, a estruturação tardia e ainda incipiente dos arranjos institucionais de governança concilia com o descompasso entre o poder executivo e os órgãos de controle indicados por Nogueira e Gaetani (2018) e Souza *et al* (2020).

As implicações dos arranjos institucionais de governança da SESAB sobre as práticas de gestão de riscos das PPPs são apresentadas na seção seguinte.

4.2 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DE GESTÃO DE RISCOS EM PPPS DA SESAB

Nesta seção foram identificadas e analisadas as práticas de gestão de riscos implementadas pela SESAB em relação às parcerias público-privadas, tendo como categorias de análise os princípios da gestão de riscos que integram o modelo desenvolvido no *The Orange Book* (UK, 2020).

4.2.1 Governança e liderança

Considerando que cabe a Alta Administração promover a cultura de gestão de riscos de forma integrada aos arranjos institucionais, buscou-se capturar a percepção dos servidores sobre a disseminação de cultura de gestão de riscos na SESAB, obtendo os seguintes relatos

É um assunto [gestão de riscos] que se não tivesse essa previsão no contrato, talvez, você viesse fazer essa pesquisa aqui com as pessoas e as pessoas iam dizer: eu não sei nem o que é isso, eu não sei o que você tá falando, entendeu. Mas, como a gente tem essa vivência do contrato, que tem cláusula especificamente da alocação de riscos do Poder Concedente e da Contratada, da Concessionária, a gente sabe alguma coisa sobre riscos. Mas, esse gerenciamento, essa gestão de riscos passa muito longe daqui e se tem alguma estrutura interna que se preocupa com isso a gente, infelizmente, também, não tem conhecimento (Participante nº02, 2021).

Acho que não. O primeiro contato que nós tivemos sobre esse assunto ao ponto de pensar sobre ele foi quando você [pesquisadora] veio (Participante nº01, 2021).

Não sei [...] eu faço a gestão do contrato. Toda essa parte vinculada a gestão de riscos, normalmente, no meu entender da vivência que eu estou aqui há 2 anos, é feita pela SEFAZ, e a Diretoria é quem tem maior envolvimento, e pelo Verificador Independente, que faz esse apoio nessa gestão dos riscos junto com a SEFAZ.....a gente não se envolve, a gente que é membro de comissão [comissão de acompanhamento do contrato de PPP] (Participante nº04, 2021).

Não, não existe. Não conheço, não acompanho, não chega pra mim se existe (Participante nº06, 2021).

A participação da Sesab e a criação do Comitê de Gestão de Risco demonstram o interesse da Secretaria no PGR. Contudo, as especificidades existentes na área da saúde e a falta de recursos, por vezes, dificultam a implementação da cultura de Gestão de Riscos na Sesab (Participante nº07, 2021).

Sobre a existência de política de gestão de riscos definida e comunicada as partes interessadas, os servidores esclarecem

Eu não tenho conhecimento se existe uma política formal, eu não tenho conhecimento (Participante nº06, 2021).

Também não, se tiver, eu não tenho conhecimento (Participante nº01, 2021).

Não, não sei te dizer (Participante nº04, 2021).

Se existe, [...], dentro daquela mesma resposta: não chegou para gente. A comunicação

interna às partes interessadas deixam muito a desejar nesse aspecto. Se existe, não chegou ao nosso conhecimento (Participante nº02, 2021).

A ausência de cultura e de uma política de gestão de riscos na SESAB, mesmo após 11 anos de contrato de PPP em vigor, demonstra fragilidade na condução da implementação desse modelo, visto que não favorece a incorporação de boas práticas, minimizando os efeitos dos riscos, em busca de maior eficiência nos resultados.

Quando perguntado se a Alta administração realiza supervisão sobre a gestão de riscos, os servidores acrescentam

Com certeza, não. É tudo daquela maneira que te falei: avaliação de indicadores [de desempenho] que já estão estipulados no contrato. Nada ligado a risco (Participante nº01, 2021).

Não sei te informar (Participante nº04, 2021).

Não, não tenho conhecimento. É um assunto, afora o nosso dia a dia, a nossa vivência aqui e afora o curso que eu lhe falei que a gente tinha tomado, a primeira pessoa que tratou especificamente desse tema é você pra nós (Participante nº02, 2021).

Quanto à supervisão da gestão de riscos, ressaltamos que a alta gestão apoia o Comitê, mas existem linhas de responsabilidade que devem ser exercidas por todos os envolvidos, por meio de ações de controle primário, executadas pelas unidades, sem qual não haverá o alcance dos resultados esperados (Participante nº07, 2021).

Em relação a existência de definição de responsabilidades de cada servidor na gestão de riscos e se são estabelecidos os limites de alçada, fixando níveis de autonomia na atuação deles perante os riscos das PPPs, e como proceder para encaminhar os assuntos relacionados a risco às instâncias superiores, os servidores esclarecem

Especificamente, não. Até porque quando da confecção desses contratos não existia nem essa diretoria de gestão de contrato de PPP. Talvez se existisse essa diretoria, essa identificação mais precisa no contrato talvez tivesse. Mas, hoje eu diria que é assim: esses riscos são de PPP e vocês têm que trabalhar, porque vocês são da diretoria de gestão de PPP (Participante nº02, 2021).

Eu acho que é como eu tinha dito: que não existe essa gestão de riscos, especificamente, seria não, também, a resposta (Participante nº01, 2021).

Não, mesmo (Participante nº04, 2021).

E em relação ao risco, em relação a responsabilidade, a gente segue estritamente ao que tá no contrato[...]. A gente tenta seguir estritamente as cláusulas contratuais que tão previstas no contrato. E é como te falei, de risco o que a gente tem conhecimento aqui, o que a gente conhece é o que está estritamente no contrato. Fora isso nunca chegou nada para gente em relação a gestão de riscos efetivamente (Participante nº06, 2021).

[...]a gente tem orientação da Coordenação, da Diretoria, existe previsão no contrato de alguns ritos, Termos de Registro de Ocorrência, que a gente aplica, que a comissão tem autonomia de: se enxergar alguma falha no contrato, aplicamos o Termo de Registro de Ocorrência. E o que não se sabe ainda, e existe até um processo que tá na PGE, assim, é o que vai decorrer disso, até a aplicação de uma multa, até a aplicação de uma penalidade. Isso a gente até abriu um processo na PGE para eles esclarecerem para gente como seria esse rito, mesmo, total (Participante nº06, 2021).

A percepção do Participante nº01 destaca a repercussão da ausência de estrutura sólida e perene de setor vinculado às PPPs no arranjo institucional da SESAB de forma a conduzir a gestão dos contratos, comprometendo, assim, a definição de responsabilidades na gestão de riscos, que, por sua vez, apresenta-se limitada ao que consta nas cláusulas dos contratos, como dito pelo Participante nº 06.

As cláusulas contratuais não são suficientes para abarcar a complexidade das funções e responsabilidades de quem tem a atribuição de gerir os riscos dos contratos. Faz-se necessário defini-las claramente e comunicá-las às partes interessadas (internas e externas) de modo a minimizar o ruído sobre quem deve atuar nas diferentes circunstâncias vivenciadas na execução do contrato e possibilitar a objetividade na realização das ações.

Na análise documental, evidencia-se também que não há referência à gestão dos riscos nas portarias de criação e definição de atribuições das comissões de servidores vinculadas aos contratos.

Quanto à alocação de recursos adequados para a gestão de riscos, da disponibilização de sistemas, métodos, protocolos e ferramentas, os relatos demonstram

Assim, pensando, eu não consigo identificar algum mecanismo que a gente utilize para isso, para essa finalidade específica de gestão de riscos (Participante nº01, 2021).

Não, não temos documento, nenhum protocolo, nenhuma literatura ou qualquer nome que você queira dar de registro sobre o risco, a gente não tem. Fora do contrato, a gente não tem nenhuma outra informação. A única informação que a gente teve foi uma pincelada vivencial nesse treinamento que a gente fez do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] e a pesquisa do trabalho da [pesquisadora]. Não tivemos nenhuma informação acerca do tema (Participante nº02, 2021).

Não existe (Participante nº04, 2021).

Sistema eu sei que não utiliza nenhum... nenhum sistema é utilizado aqui dentro (Participante nº01, 2021).

Em relação às pessoas dispostas atualmente na gestão dos contratos de PPPs, o perfil dos servidores, identificado por meio da aplicação dos questionários, caracteriza-se pela vinculação com o serviço público, exclusivamente, mediante cargo comissionado, de livre nomeação e de exoneração; assim como, pela iniciação de suas atividades perante os contratos sem experiência pretérita em PPP; e pouco tempo atuando no exercício das atividades, variando entre: menos de 01 ano (57%), de 01 ano e 02 anos (29%) e acima de 02 anos - com 02 anos e meio, especificamente - (14%).

Sobre a qualificação dos servidores que lidam no dia a dia da gestão dos contratos e da existência de programas de capacitação sobre gestão de riscos, os participantes salientam a ausência de capacitação promovida pela SESAB na gestão de riscos e até mesmo sobre PPP

E é como te falei: de risco o que a gente tem conhecimento aqui, o que a gente conhece é o que está estritamente no contrato. Fora isso nunca chegou nada para gente em relação a gestão de riscos efetivamente (Participante nº06, 2021).

[...]teve um curso do BID sobre PPP, que a gente participou, que aí tinha abordagem sobre risco de contrato também, mas nada. Como era um curso de curta duração, nada assim de tão profundo ou que me desse mais informações além daquelas que eu já tinha pela vivência no contrato, entendeu (Participante nº02, 2021).

Ele foi um curso específico relacionado a PPP, tá certo, e ele seria um curso básico como pré-requisito, vamos dizer assim, para você fazer um curso de maior extensão. Eles disseram que iriam promover esse ano de 2021 e que a gente seria convidado já que a gente tinha participado desse curso de pré-requisito, vamos dizer assim (Participante nº02, 2021).

Veja bem, isso não foi um curso provocado pela Sesab. Foi um curso feito por nós, por iniciativa nossa, porque a gente tomou conhecimento que existia esse curso. Foi um curso gratuito, on line (Participante nº02, 2021).

No tocante a capacitação em PPP, esclarece-se que a SESAB em 2017 e 2018 viabilizou a qualificação de 07 servidores do quadro permanente da secretaria por meio de contratação de curso de pós-graduação, MBA em PPP e Concessões. Desses, 06 servidores são auditores que integram o quadro da Auditoria do SUS/BA e 01 é ocupante do cargo de enfermeiro, que atuava na época perante os contratos de PPP. A qualificação do corpo técnico de auditoria interna da secretaria favorece a gestão de riscos eficaz dentro da organização, na medida em que apoia o aprimoramento da governança (UK, 2020).

Quanto ao quantitativo de servidores desempenhando as funções diante dos contratos de PPPs, os participantes revelam

Assim, como eu te falei, quando você fala assim: “os servidores”, não existe “os servidores”. Por exemplo, no contrato [da PPP tal], hoje, é só [nome de servidor(a) que atua no acompanhamento e controle do contrato] (Participante nº06, 2021).

Mas até hoje se isso fosse definido [funções e responsabilidades na gestão de riscos] a gente ia ter dificuldade pela parca estrutura que nós temos aqui. [...] [tem] 01 pessoa que trabalha no contrato do ICOM [PPP do ICOM], [tem] 01 pessoa que trabalha no contrato do Subúrbio [PPP do Subúrbio] e [tem] 02 pessoas que trabalham no contrato da [PPP de Imagem] e a [PPP de Imagem] é como se fosse 11 contratos, porque são 11 unidades que você tem um relatório para cada unidade, você tem uma avaliação de desempenho para cada unidade, quer dizer, e a gente tem que dar conta de tudo desde a fiscalização até o pagamento, até a resolução de problemas, porque, como é um contrato dinâmico, então, toda hora você recebe um ofício (Participante nº02, 2021).

Corroborando com os relatos anteriores, os achados de auditoria, registrados em relatório, evidenciam também os efeitos negativos do quantitativo reduzido de pessoas e da ausência de qualificação sobre o desempenho das comissões, descritos a seguir

Apenas um membro da Subcomissão, que também é servidor da citada Coordenação, atuou na aprovação dos projetos, suprimindo o caráter coletivo de deliberação que o Contrato buscou imprimir a este processo ao atribuir esta atividade a uma Comissão. Os pareceres emitidos foram sucintos e limitava-se à observância das normas sanitárias desconsiderando-se as determinações contratuais quanto ao tamanho das áreas e especificações de dimensionamento dos espaços (BAHIA, 2019a).

[...] os Mecanismos Transitórios de Governança [da SESAB] não foram adequadamente instituídos e não reuniram as condições necessárias para o desenvolvimento pleno de suas atribuições. Fatores como desconhecimento do contrato e dos seus anexos, principalmente no tocante à sua atuação, acúmulo de atividades e inexistência de capacitação impediram que a Comissão de Recebimento assumisse o protagonismo esperado. A fragilidade dos Mecanismos Transitórios de Governança instituídos permitiu que o Cronograma de Implantação fosse concluído com atraso significativo, considerado infração gravíssima, ensejando inclusive a possibilidade de declaração da caducidade da Concessão. O processo de recebimento das instalações como um todo apresenta vícios de conteúdo e de forma não permitindo que se afirme que as obras, equipamentos, mobiliário e infraestrutura de tecnologia recebidos estejam em conformidade com as exigências contratuais (BAHIA, 2019a).

Verificadas Subcomissões que não atendem [...] à exigência de que 2/3 dos membros façam parte do quadro permanente de servidores do Estado (BAHIA, 2019a).

[...] a sobrecarga de trabalho gerada para os seus membros claramente comprometeu a fiscalização do contrato, causando falhas no recebimento e conferência do atendimento às determinações contratuais das obras, equipamentos, mobiliários e Tecnologia de Informação (BAHIA, 2019a).

[...] todos os servidores permaneceram com suas atribuições de rotina e não foram designados exclusivamente para esta função [membro de comissão de Mecanismos Transitórios de Governança], provocando sobrecarga de trabalho; falta de qualificação e apropriação sobre o objeto do contrato e sua complexidade para exercerem suas atividades com mais qualidade e perícia[...] (BAHIA, 2019a).

Outro ponto ressaltado em relatório de auditoria e em relatos já explicitados, refere-se à ausência de servidor designado para atuar na liderança dos processos vinculados às PPPs, demonstrando, na verdade, desempenho de papel secundário por parte das comissões nas ações de fiscalizações e acompanhamento dos contratos em relação ao Verificador Independente

[...] ausência de designação de coordenador/presidente das subcomissões que prejudicou seu desempenho pois funcionou sem liderança para organizar as atividades e conduzir o desenvolvimento dos trabalhos e ausência de pró atividade visto que atuaram somente mediante demanda do nível central da Sesab [sede da secretaria] e **de forma restrita ao que foi previamente selecionado** pelo Verificador Independente por meio de check-list incompletos (BAHIA, 2019a) (grifo nosso).

A suscetibilidade do papel de liderança também se apresenta na ocupação de cargo de chefia da CGPPP e DGECOP, que se mostrou com alta rotatividade, conforme demonstrado no quadro 9, e pela ausência de conhecimento prévio sobre PPP para o exercício da função. Assim como, na atuação ainda incipiente do Comitê de Gestão de Riscos (CGR/SESAB), limitada apenas a um macroprocesso, que não assumiu o protagonismo na condução estratégica do Programa de Gestão de Riscos no âmbito da SESAB, para qual foi criado.

A falta de liderança capaz de induzir os demais atores integrantes do ambiente das PPPs, com destaque para os atores internos da SESAB, compromete o restabelecimento da capacidade de governança do Estado destacada por Pierre (2016).

Da mesma forma que, como paradoxo da governança sinalizada pelo autor, a escolha em priorizar a busca no mercado por mão de obra qualificada para atuar no apoio ao Poder Concedente perante os contratos de PPPs, mediante a contratação de empresas de consultoria de renome (Verificador Independente), em detrimento de institucionalização de política de recursos humanos que promova e valorize o desenvolvimento de conhecimentos e competências nas pessoas de dentro da administração pública; e, atrelada a isto, a alta rotatividade dos servidores na função de gestão, controle e acompanhamento da execução dos contratos inviabilizam a construção de memória organizacional, aumentando ainda mais a assimetria de informação entre o principal e o agente, preconizada por Przeworski (2006) e Cabral(2006), e que, por sua vez, compromete a qualidade da capacidade estatal na processo decisório.

As condições em que se encontram os recursos humanos da SESAB vinculadas às PPPs é uma realidade oposta ao que Hill e Dinsdale (2003) reforçam como fundamental para que o serviço público desempenhe suas funções no processo de tomada de decisões, visto que não possui servidores com conhecimento, competências, aspectos culturais, crenças e valores necessários para administrar a atividade ou a situação que gera o risco.

4.2.2 Integração

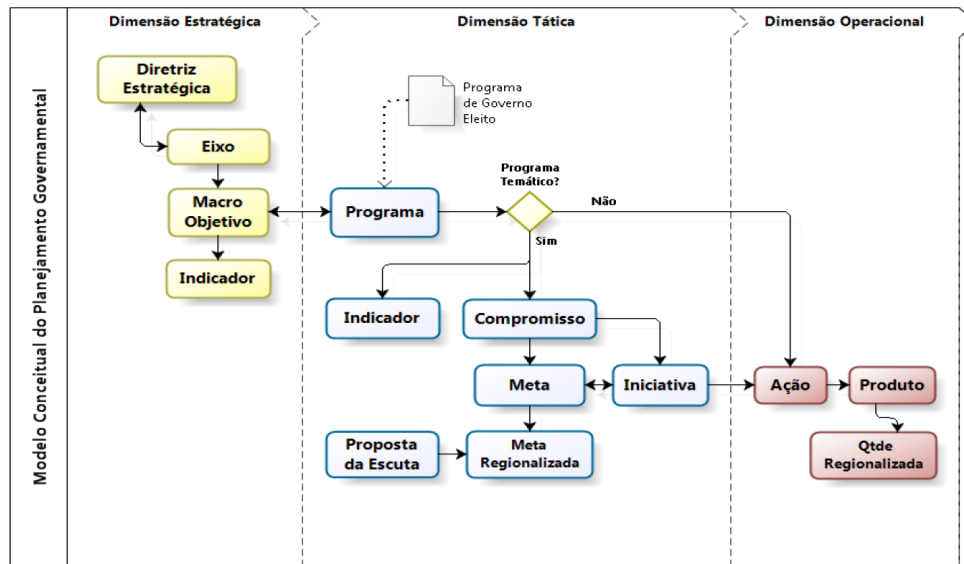
Por tratar-se de órgão da administração pública, as estratégias da SESAB necessitam estar vinculadas aos instrumentos ordinários de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). E, em atendimento às normativas do SUS, aquelas devem ainda ser alinhadas ao Plano Estadual de Saúde (PES), à Programação Anual de Saúde (PAS) e ao Relatório Anual de Gestão (RAG).

Considerando o modelo conceitual do planejamento governamental da Bahia que estabeleceu as dimensões estratégica, tática e operacional e as conexões entre elas - descritas na Figura 15-, a SESAB uniu esforços junto às demais secretarias estaduais, em especial, à Secretaria da Administração (SAEB) e à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) na elaboração do PPA 2020-2023 do estado BAHIA ([2020?]).

Figura 15 – Dimensões do Planejamento Estadual



As Dimensões do Planejamento Estadual

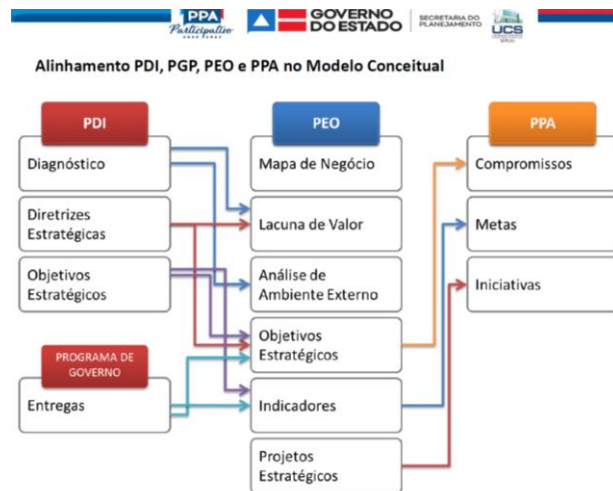


Fonte: BAHIA ([2020?])

O Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035 (PDI) e o Programa de Governo Participativo (PGP) constituíram-se nos pilares que subsidiaram a construção dos instrumentos de planejamento do estado BAHIA ([2020?]).

Em relação a elaboração do Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) da secretaria, a SESAB foi auxiliada pelo Ministério da Saúde (MS) e Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e, ainda, dispôs da participação das demais instâncias do SUS em todo o processo, em consonância com as normas relacionadas ao sistema de saúde (BRASIL, 2020). A conexão entre os elementos que constituem esses instrumentos está descrita na Figura 16.

Figura 16 – Alinhamento PDI, PGP, PEO e PPA



Fonte: BAHIA ([2020?])

A partir da compreensão do fluxo de elaboração e dos elementos constitutivos dos instrumentos de planejamento já mencionados, assim como, de outras referências que deram suporte à produção dos mesmos, foram selecionados os documentos descritos no Quadro 10 para a análise dos aspectos estratégicos da SESAB.

Quadro 10 – Documentos estratégicos da SESAB

Documento	Ano de emissão	Conteúdo	Quantidade de páginas
Programação Anual de Saúde (PAS) 2021	2021	Instrumento que operacionaliza as intenções expressas no PES e tem por objetivo anualizar as metas do Plano e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados	104
Plano Plurianual PPA - 2020 – 2023_Revisado	2021	Estabelece diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada	210
Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023	2020	Instrumento de planejamento da gestão estadual do Sistema Único de Saúde – SUS	269
Programação Anual de Saúde (PAS) 2020	2020	Instrumento que operacionaliza as intenções expressas no PES e tem por objetivo anualizar as metas do Plano e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados	100
Planejamento Estratégico das SES: Diretrizes e Resultados	2020	Contém Mapa Estratégico da SESAB e metodologia de elaboração	122

Continua

Documento	Ano de emissão	Conteúdo	Quantidade de páginas
Manual de Processo Avaliar Desempenho de Programa do PPA_2020-2023	2020	Conceitos, métodos, atividades e procedimentos para avaliar o desempenho dos Programas do PPA 2020-2023	28
Plano Plurianual PPA - 2020 – 2023	2019	Estabelece diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada	22
Matriz SWOT da SESAB	[2018/2019?]	Ameaças, Pontos Fortes e Fracos da SESAB	Planilha em meio eletrônico
Mapa de Negócio da SESAB	[2018/2019?]	Planejamento Estratégico Organizacional	Planilha em meio eletrônico
Objetivos Estratégicos da SESAB	[2018/2019?]	Planejamento estratégico 2020-2023	Planilha em meio eletrônico

Fonte: elaboração própria, 2021

Realizada a análise dos documentos, identificou-se o direcionamento estratégico da secretaria. No entanto, 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 da SESAB. Nestes instrumentos de planejamento, o termo risco, quando citado, refere-se aos casos de riscos de doenças ou riscos ambientais, sem que haja qualquer menção à gestão de riscos enquanto processo integrado ao planejamento estratégico da administração pública baiana.

Chama atenção o documento “Planejamento Estratégico das Secretarias Estaduais de Saúde: Diretrizes e Resultados” fruto da parceria entre o Hospital Alemão Oswaldo Cruz (HAOC), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Ministério da Saúde (MS) que contou com a adesão dos 26 estados e do Distrito Federal. Neste documento, embora o risco seja mencionado em trechos da metodologia, a gestão de risco é expressa apenas no Mapa Estratégico da Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais, unidade federativa que possui, desde 2017, plano de promoção da integridade para a administração pública do poder executivo, instituído mediante Decreto nº47.185, estabelecendo com um dos objetivos “sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à boa governança”(MINAS GERAIS, 2017, p.2).

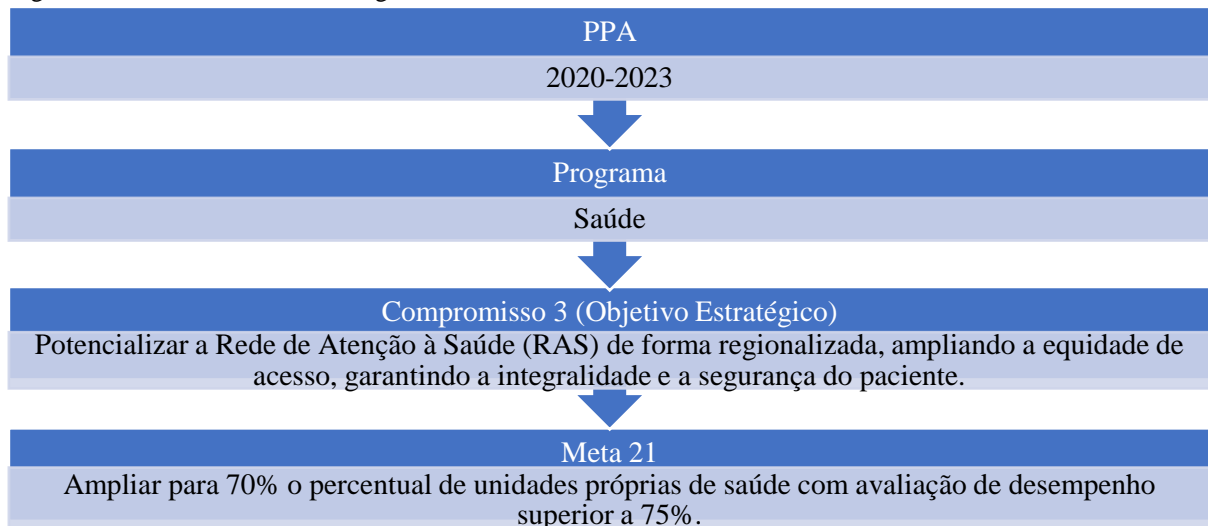
Em pesquisa sobre legislação estadual vigente na Bahia que trate sobre a gestão de riscos na administração pública, identificou-se projeto de lei de 2019 em tramitação na Assembleia Legislativa, sob o nº23.454, com a finalidade de instituir o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, abordando o tema da seguinte forma

A gestão de riscos associados ao tema da integridade consiste no processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado por cada órgão ou entidade, obedecida a metodologia criada pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia - SAEB, que contempla as atividades de analisar, identificar, mapear, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (BAHIA, 2019c, [p.4?]).

Outros marcos regulatórios vinculados ao tema de gestão de riscos foram localizados, porém, de maneira pontual e específica para a área de atuação da instituição que o elaborou, a exemplo: da Companhia das Docas do Estado da Bahia (Política de Conformidade e Gestão de Riscos) e do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Norma Técnica NT- 01/2009 que dispõe sobre o Gerenciamento de Risco). A exceção é para o Portaria da SEFAZ/BA (nº. 162 de 13 de agosto de 2018) que institui o Programa de Gestão de Riscos, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Voltando a olhar para o direcionamento estratégico da SESAB vinculados às PPPs, no PPA 2020-2023 as parcerias estão vinculadas à Meta 21 - “Ampliar para 70% o percentual de unidades próprias de saúde com avaliação de desempenho superior a 75%” - que integra o Compromisso 03 que possui o objetivo estratégico “Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente”, conforme Figura 17 BAHIA (2021, p.138, 143 e 144).

Figura 17- Direcionamento estratégico da SESAB vinculados às PPPs



Fonte: elaboração própria, a partir do PPA 2020-2023 revisado em 2021, Bahia (2021)

As Iniciativas que integram as Metas dos Compromissos demonstram “[...]as intervenções que serão desenvolvidas e que contribuirão diretamente para o alcance das Metas.” (BAHIA, [2020?], p.20). As PPPs e as unidades próprias sob gestão direta e indireta foram enquadradas em iniciativas idênticas, conforme evidencia-se na Figura 18.

Figura 18 – PPA 2020-2023

Plano Plurianual PPA --- 2020 - 2023	
Programa	Saúde
- Apoiar tecnicamente os municípios no aprimoramento das ações de atenção à saúde materno infantil	SESAB
- Apoiar a implantação da casa de parto normal e casa de gestante, bebê e puérpera	SESAB
- Apoiar tecnicamente a implementação das ações da rede de cuidados à pessoa com deficiência	SESAB
- Fornecer órteses, próteses, meios auxiliares de locomoção e bolsas de ostomia para as pessoas nas diversas deficiências	SESAB
- Apoiar técnico-financeiramente a implantação de serviços da rede de atenção psicossocial	SESAB
- Apoiar tecnicamente a implementação das ações de saúde bucal na atenção especializada	SESAB
- Apoiar tecnicamente a implementação de práticas integrativas e complementares em saúde	SESAB
- Apoiar tecnicamente os municípios nas ações de alimentação e nutrição e segurança alimentar	SESAB
- Construir policlínicas de saúde	SESAB
- Aparelhar policlínicas regionais	SESAB
- Apoiar o funcionamento de consórcio interfederativo de saúde	SESAB
- Ampliar frota de ambulância	SESAB
- Aprimorar a prestação de ações e serviços da assistência farmacêutica	SESAB
- Implementar as ações e serviços das unidades próprias de saúde sob gestão direta	SESAB
- Implementar as ações e serviços das unidades próprias de saúde sob gestão indireta	SESAB
- Implementar as ações e serviços das unidades próprias de saúde sob gestão de Parceria Público Privado (PPP)	SESAB
- Implementar coleta de leite humano - Projeto Bombeiro Amigo do Peito	SSP
- Apoiar o atendimento móvel pré-hospitalar	SSP

Fonte: BAHIA (2021, p.144)

A atribuição de mesma Iniciativa para as variadas formas de prestação de serviços de saúde (gestão direta, gestão indireta e PPPs) revela ausência de descritores estratégicos que fomentem ganhos de eficiência e performance nos resultados das PPPs, características diferenciadas e atribuídas às parcerias quando da justificativa da sua escolha dentre as demais formas de prestação de serviço público. Esta situação torna-se ainda mais evidente quando se analisa o desdobramento da Iniciativa na Ação que foi definida na PAS 2021 para as PPPs: “Gerenciar unidades próprias sob Parceria Público-Privada”, conforme Figura 19 (BAHIA, 2020, p. 57).

Figura 19 – Programação Anual de Saúde – PAS 2021

SUS		PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE – PAS 2021		GOVERNO DO ESTADO SECRETARIA DA SAÚDE	
Revisar o Plano Operativo dos Contratos de Gestão das unidades próprias da Gestão Indireta	Unidades com o Plano Operativo dos Contratos de Gestão revisado	Número de unidades com plano operativo dos contratos de gestão revisado	9		
Realizar capacitações para as Unidades Próprias	Capacitações Realizadas	Número de Capacitações Realizadas	2		
Iniciativa 02: Implementar as ações e serviços das unidades próprias de saúde sob gestão de Parceria Público Privado - PPP					
Setor Responsável: DGE COP/PPP					
Ações	Produtos	Indicador	Meta 2021	Ação Orçamentária	Previsão Orçamentária 2021
Gerenciar unidades próprias sob Parceria Público Privada - PPP	Unidade hospitalar sob parceria Público Privada gerenciada	Número de Unidade hospitalar sob parceria Público Privada gerenciada	2	5328	R\$ 362.969.198,00
	Unidade hospitalar com Parceria Público Privada de serviços não clínicos em funcionamento	Número de Unidade hospitalar com Parceria Público Privada de serviços não clínicos em funcionamento	1		
	Unidade de saúde com Parceria Público Privada de Diagnóstico por Imagem em funcionamento	Número de Unidade de saúde com Parceria Público Privada de Diagnóstico por Imagem em funcionamento	12		

57

Fonte: BAHIA (2020)

A Ação “Gerenciar unidades próprias sob Parceria Público-Privada” e as respectivas metas para o ano de 2021 têm pouca aderência ao que foi estabelecido para o Compromisso 3- “Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, ampliando a equidade de acesso, garantindo a integralidade e a segurança do paciente”. Assim como, esta Ação não impulsiona o incremento ao “[...] desempenho do Sistema, em termos de acesso, equidade, eficácia clínica e sanitária e eficiência econômica.”, proposto para este compromisso estratégico no PES 2020-2023 (BAHIA, 2019b, p.188).

Quando perguntado aos servidores da DGE COP se a gestão de riscos é integrada aos demais processos de gestão das PPPs e como ocorre essa integração, obteve-se os seguintes relatos

Não, dentro do meu processo de trabalho, não (Participante nº04, 2021).

Não, Não ocorre. [...] a não ser quando realmente aparece pra nós. Você fez entrevista com pessoas de outros contratos e talvez eles não tenham nem ouvido falar, nunca. Eu ainda posso dizer que eu ouço falar nesse assunto por conta das situações específicas [...], que tá relacionada a essa cláusula de alocação de riscos, a esses problemas que estão relacionadas a essa cláusula de alocação de riscos, mas, fora isso, por exemplo nos outros contratos, eu não escuto nada, nada em relação a isso, nada, nada, nada. Aqui pra gente é novidade, mesmo (Participante nº06, 2021).

Também não (Participante nº01, 2021).

Sobre a definição de objetivos da SESAB vinculados às PPPs e se é realizada a avaliação da performance da secretaria em relação a estes, e de que maneira a gestão de riscos contribui neste processo, os participantes responderam

Eu não sei lhe dizer[...]o que eu sei é que quando a PPP chegou era pra oferecer a qualidade que o estado não podia fazer (Participante nº04, 2021)

Eu acho que o objetivo da SESAB, tanto das PPPs quanto das outras, nos outros modelos de contratação é a oferta de serviços de qualidade, né, pra o consumidor final, para o cidadão, para o consumidor final, oferta do serviço mesmo de saúde com qualidade. Isso aí na PPP a gente consegue enxergar, apesar de todos esses problemas aí, a gente consegue enxergar essa qualidade (Participante nº06, 2021).

Olha, se avalia, não é aqui. Não avalia aqui (Participante nº01, 2021).

A única coisa que eu posso falar para você de avaliação de performance é com relação ao indicador [Indicadores de desempenho, qualitativo e quantitativo, dos contratos de PPP] (Participante nº02, 2021).

As avaliações da qualidade através da apuração de desempenho, eu entendo que isso aí seja a verificação da qualidade (Participante nº04, 2021).

Eu consigo ver essa avaliação no relatório de desempenho das Concessionárias. Assim, o que se faz é essa avaliação do desempenho das Concessionárias, assim, fora dessa avaliação, eu desconheço. Mas eu acho que isso é visto claramente na análise do desempenho, mesmo, da Concessionária, que é feito trimestralmente (Participante nº06, 2021).

Sobre a realização de avaliação do custo-benefício das PPPs, acrescenta-se

Isso [avaliação de custo-benefício] não chega aqui pra gente[...], isso eu tenho o conhecimento que foi feito no início do projeto com o Value for Money [relação custo-benefício com aspectos qualitativo e quantitativo]. Nesse período que eu estou aqui eu não tenho conhecimento dessa avaliação, que essa avaliação tenha sido refeita, mas, assim, eu imagino que o gabinete [Alta Administração da SESAB] faça essa avaliação e isso aí são decisões mais estratégicas que realmente a gente não tem envolvimento em relação a que custo essa PPP deu para gente, mas imagino que a secretaria faça essa avaliação sim, e tenha em mente que essa é a melhor opção nesse momento porque, senão, não faria. Mas isso é o que eu imagino, eu não posso afirmar. Como eu te falei, essa parte é uma parte que não chega para gente realmente. A gente é muito operacional aqui (Participante nº06, 2021).

Diante da análise dos documentos no âmbito do poder executivo estadual e da SESAB, mencionados anteriormente, e dos relatos dos participantes das entrevistas, evidencia-se ausência da gestão de riscos como integrante dos processos de definição de estratégia e planos; assim como, na priorização de recursos; e definição e gerenciamento de desempenho dos objetivos que possibilitassem a avaliação de performance das PPPs.

A iniciativa da SEFAZ/BA em instituir um programa de gestão de riscos em 2018, com a adesão de algumas secretarias estaduais, inclusive da SESAB, não produziu efeitos sobre o *modus operandi* dos atores envolvidos na construção de estratégias, de avaliações das alternativas e do planejamento para o estado e, em especial, para a pasta da saúde.

Excentricamente, o pioneirismo no país na adoção do modelo de PPP na prestação de serviços públicos de saúde (PPP do Subúrbio), propalado por atores governamentais tornando-se patrimônio político, não trouxe a incorporação de práticas e mecanismos qualificados e apropriados, a exemplo da gestão de riscos, para gestão dos contratos de PPPs de saúde na Bahia.

Atribuir às PPPs as mesmas métricas estratégicas em relação as demais formas de prestação de serviço público de saúde, deixando a busca da eficiência do modelo a cargo das metas de desempenho dos contratos, não é suficiente para imprimir resultados positivos na relação custo-benefício, razão pela qual as PPPs são eleitas.

Da mesma maneira que a ausência de gestão de riscos nas avaliações vinculadas aos contratos de PPPs não aprimora o processo de tomada de decisão, assim como, não promove a transparência, sinalizada por Chhotray e Stoker (2009) como benéfica e essencial enquanto ferramenta de governança; igualmente, inviabiliza a comunicação à sociedade dos riscos aos quais as opções de formas de prestação de serviço estão expostas, impossibilitando sua participação qualificada no processo de melhoria da prestação de serviços públicos, ofertando a esta apenas as prestações de contas vinculadas aos normativos legais, impactando, assim, sobre *accountability*, comprometimento este sinalizado por Rhodes (1996).

4.2.3 Colaboração e melhores informações

Neste tópico, buscou-se identificar como é realizada a gestão compartilhada de riscos com as partes interessadas, em especial com as Concessionárias; sobre a existência de orientação ou diretriz de como conduzir esse processo; assim como, a respeito de limite de autonomia dado aos servidores da DGE COP para decidir dentro desse processo de compartilhamento de risco. Os participantes fizeram os seguintes esclarecimentos

O que eu observo aqui é que a gente só fala em compartilhamento de risco, desse compartilhamento de risco, a partir do problema. Quando acontece o problema, a gente aí, cada parte, se debruçaria ao contrato para tentar identificar o que aquele contrato quis dizer, de quem é aquela alocação de risco. **Não tem esse mecanismo que a gente avalia de uma forma ampla, como você está perguntando. Uma estrutura já formada de compartilhamento de risco, não existe. Então, a gente faz muito a partir do problema** (Participante nº01, 2021) (grifo nosso).

Essa parte não chega aqui pra gente, que é da comissão, possa ser que aconteça de ir pra diretoria [DGE COP], pra SEFAZ e para o Verificador Independente, entendeu[...], mas eu não sei te dizer (Participante nº04, 2021).

A gente é uma Diretoria [DGECOP] que tem um nível de informação muito baixo, a gente não consegue, em razão da nossa visão operacional, identificar uma visão mais estratégica. Não existe, pelo menos, não chega pra gente de cima para baixo, uma visão estratégica do negócio também (Participante nº02, 2021) (grifo nosso).

Falar de autonomia aqui na DGECOP é meio complicado pra gente, porque a gente tem acima da gente a Superintendência, então, todos os temas, até o estratégico, e esse assunto de gestão de risco para mim é estratégico, a gente não tem a competência para definição, tá. A gente pode até sugerir, mas perpassa pela SAIS (Participante nº02, 2021).

Não, não existe. A única diretriz de condução de um processo de gerenciamento de riscos é o que está definido no contrato. Afora isso nós sequer discutimos no âmbito da parceria, **nunca tive oportunidade de discutir sobre o tema, nem com o ICOM, nem com a [Concessionária da PPP de Imagem] e nem com a [Concessionária da PPP do Subúrbio], tão somente no âmbito do que está estabelecido no contrato.** Mais uma vez eu volto falar para você toda vez que surgir um problema agora, eu vou elevar meu pensamento e vou começar a questionar: e isso envolve um risco? Se envolve, aí seria risco “X”. E esse risco “X”, de que forma isso pode impactar no contrato? Isso pode impactar financeiramente? Tem um impacto baixo, então, eu não vou mais tratar dele. Não tem impacto ou tem impacto médio. Se eu identificar um risco de impacto médio ou impacto alto, com certeza eu vou reportar para o meu superior, pode ter certeza disso (Participante nº02, 2021).

Não existe. Isso é algo aqui meio que intuitivo: a gente questiona a PGE quando não sabe; a gente questiona a SEFAZ/PPP quando não sabe, e fica uma coisa meio solta, assim, você não tem um fluxograma pré-definido para identificar uma linha do tempo, uma metodologia a ser utilizada nesses problemas, nessa situação (Participante nº01, 2021) (grifo nosso).

Quanto à comunicação entre a DGECOP e as concessionárias, os participantes esclareceram

Tanto daqui para lá, quanto de lá pra cá, entendeu. Essa comunicação é bem tranquila. Agora, o que acontece é que muitas vezes, as questões não se conseguem ser resolvidas, né, por conta do processo, mesmo, interno (Participante nº06, 2021).

Vamos exemplificar aí, a confecção dos termos aditivos do COVID, que fala lá nos itens do contrato em um subitem dá alocação de riscos, existe lá a cláusula de fato imprevisto ou força maior e que se esse risco é de força maior, vamos chamar assim, de um evento imprevisto ele tiver previsão securitária, previsão em seguros, esse tipo de risco. Isso seria um risco da concessionária, mas se no caso desse evento de força maior, de não previsível como foi o caso da pandemia, isso não tem previsão dos seguros, uma pandemia de COVID 19, então, assim, sobre esse ponto de vista houve um envolvimento e comunicação de todas as partes que você imaginar da estrutura dessa SESAB, da cúpula, uma parte interessada externa que é PGE, por exemplo, não sei se a PGE poderia ser considerada uma parte interessada externa, pode, então, na sua consulta pode confirmar se aquele situação mesmo é de responsabilidade do Poder Concedente, mas, assim, nesse risco da pandemia mesmo, isso foi, teve um envolvimento estratégico até com as notas técnicas do COE [Comitê Operacional de Saúde], isso passou pelo Gabinete [do Secretário da SESAB], isso atingiu até o termo aditivo não diretamente, mas indiretamente, porque eu não tenho uma cláusula específica de risco no termo aditivo, mas indiretamente ele foi atingido. Portanto, todas as partes interessadas que a gente poderia relatar, elas foram envolvidas (Participante nº02, 2021).

Então, todas essas partes são comunicadas e isso faz parte do plano [de manutenção dos equipamentos], não, assim, de uma forma sistemática, talvez, mas, de uma forma de identificação de necessidade, existe. Existem, sim, essas informações para as partes

interessadas, tanto interna como externas (Participante nº02, 2021).

O ambiente de comunicação entre os atores (SESAB, Concessionárias, Verificador Independente, SEFAZ/BA e PGE/BA) mostra-se aberto e de fácil contato, sendo descrito pelos participantes que o aviso de eventos é realizado por meio de telefone, ofícios, reuniões e que há a previsão em contrato de emissão do documento “Termo de registro de ocorrência” para uso no acontecimento de algum evento.

Embora não reconheçam como atividades vinculadas à gestão de riscos, os servidores realizam a consulta às demais partes interessadas, obtendo a colaboração de outras especialidades quando precisam implementar ações em resposta à ocorrência dos riscos.

Porém, infere-se a partir dos relatos que não está incorporada ao processo de trabalho a avaliação sobre os riscos vinculados aos eventos ocorridos e se os encaminhamentos (respostas) foram capazes de minimizar o impacto das consequências provocadas pela materialização dos riscos.

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 e menos intuitiva entre as partes, sugerida por Hill (2006), em especial com a Concessionária, condição essencial para a realização de todas as etapas do processo de gestão de riscos, devendo ocorrer, preferencialmente, antes da materialização destes.

Sobre a elaboração de documentos em conjunto com as Concessionárias sobre planos e medidas de contingências, foi acrescentado

Olha, eu não sei te informar [...]. Mas, eu acredito que existem documentos de planos e medidas de contingência ligados ao COVID [pandemia do COVID-19], apenas isso, de maneira excepcional (Participante nº01, 2021).

Nessas circunstâncias aqui descritas, o fornecimento de evidências consistentes, conforme preconizado pelo *The Orange Book* (UK, 2020), que poderiam ser obtidas mediante consulta e comunicação entre as partes de forma sistemática e assertiva, é afetado, prejudicando a supervisão dos riscos e a qualidade do processo de tomada de decisão.

4.2.4 Processos de gestão de riscos

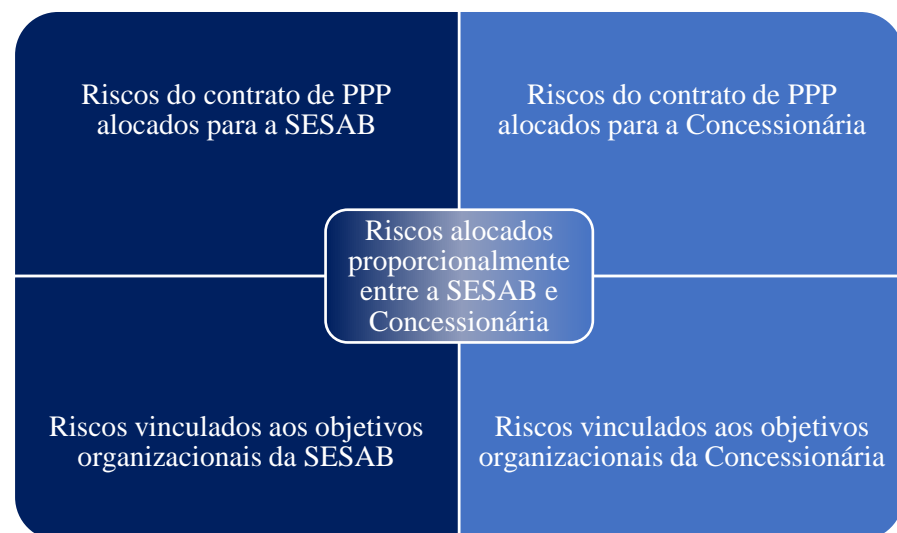
Na etapa de estruturação do projeto de PPP, que antecede a publicação do edital de licitação, são definidos riscos atrelados à execução do contrato, contemplando a fase de obras e aquisição de equipamentos, assim como, todo o período de prestação dos serviços públicos, inclusive ao término do contrato, quando ocorre a entrega do ativo para o poder público. Os

riscos podem ser de natureza operacional, financeiro, de mercado; contratuais, normativos ou legais.

A identificação dos riscos nesta etapa pode ser realizada internamente pela administração pública ou por contratação de consultoria especializada ou mista. Na sequência, é feita a alocação dos riscos entre as partes - Poder Concedente e Concessionária.

Ressalta-se que sob a ótica da SESAB cabe-lhe gerir riscos internos/externos que possam repercutir também sobre o alcance dos objetivos organizacionais, enquanto instituição pública, que estejam atrelados às PPPs e que vão além do compartilhamento de riscos delineados nos referidos contratos (Figura 20).

Figura 20 – Divisão dos riscos contratuais e organizacionais



Fonte: elaboração própria

A capacidade dos arranjos institucionais de governança da secretária em atuar perante este cenário de PPP reverbera diretamente sobre em que condições se dará a gestão dos riscos (contratuais e organizacionais), sendo, portanto, essencial a sua integração aos processos de gestão dos contratos de PPPs.

Da análise dos documentos oficiais (editais, contratos, anexos e termos aditivos), evidenciou-se riscos descritos nas cláusulas dos três contratos, porém, a matriz de riscos, mostrou-se apenas na PPP do Subúrbio, não sendo localizadas as demais matrizes dos outros dois contratos, nem sob a posse da DGECOP e nem nos sites oficiais da SESAB e da SEFAZ/BA.

Em relação a existência de os outros riscos mapeados vinculados às PPPs e que não estejam descritos nos contratos, os participantes responderam

Eu acredito que não[...] que eu conheça, não existe (Participante nº04, 2021).

Além do que já está repartido no Contrato e alocado para a Concessionária e para o Poder Concedente? Não, de maneira alguma. Não existe (Participante nº01, 2021).

Então, quando você diz “outros riscos mapeados que não esteja descrito no contrato”, se alguém mapeou não informou para a gente, entendeu. E a gente aqui não tem conhecimento de nada além do que tá no contrato (Participante nº02, 2021).

Eu desconheço. Se existem, eu desconheço realmente (Participante nº06, 2021).

A percepção por setores da SESAB dos riscos vinculados estritamente aos que foram estabelecidos nos contratos de PPPs, reforça a ausência de cultura de gestão de riscos em relação aos objetivos da organização.

Sobre a existência de documento(s) que definam a priorização dos riscos, avaliação e seleção de respostas a riscos, planos e medidas de contingência e de que maneira estes processos são realizados, os participantes esclarecem

Não sei e não tive acesso a nenhum documento com essa informação (Participante nº04, 2021).

Como não há um tratamento específico para isso, entendeu, então, por lógica, por consequência, eu acredito que não tenha nenhum documento no âmbito aqui da DGE COP até mesmo da SAIS que documente essa gestão de riscos. No âmbito superior, eu já não posso afirmar, eu não sei (Participante nº02, 2021).

Não. Se existe, eu não tenho acesso. [...] essa avaliação de qual risco seria mais urgente, não[existe], também não (Participante nº01, 2021).

Eu desconheço, [...] desconheço qualquer outro documento que não seja o contrato (Participante nº06, 2021).

Não, não sei informar, mas acredito que não [elaboração de respostas a riscos]. Sempre é uma coisa bem direta, focado nos riscos como se fosse suficientes. É como se tivesse estabelecido os riscos de forma clara, e isso seria suficiente para resolver (Participante nº01, 2021).

[...]a gente não tem nenhuma utilidade mais estratégica porque a gente se prende unicamente ao operacional que não nos permite fazer esse trabalho aí de análise dos riscos de forma que a gente possa ver: vamos mudar aqui o enquadramento desse risco no contrato, esse risco aqui é mais preventivo, esse é menos, esse pode ser eliminado, esse novo pode ser agregado, nada disso, entendeu, infelizmente (Participante nº02, 2021).

Diante de um ambiente complexo e dinâmico no qual as PPPs de saúde operam, é fundamental que a identificação, avaliação e alocação dos riscos sejam realizados e revistos ao longo da execução dos contratos para que sejam incorporados novos riscos ou alterada a composição dos riscos e, assim, refletir, com maior proximidade, as condições em que o contrato está sendo executado.

Quanto ao monitoramento dos riscos, foi perguntado como, por quem e com que frequência é realizado; e quais as ferramentas e sistemas são utilizados, obtendo-se as seguintes respostas

Existe o monitoramento dos indicadores de desempenho que é feito pelo VI [Verificador Independente], [...] sobre indicador de risco, eu não sei (Participante nº04, 2021).

Olha, o monitoramento que acontece é da própria coordenação aqui. O pessoal da comissão cada um fica responsável pelo contrato [...] eles fazem esse tipo de acompanhamento, mas não focado especificamente nos riscos, né, de modo geral no contrato (Participante nº01, 2021).

Essa questão do monitoramento, e aí eu vou falar do monitoramento em geral dos contratos, né, [...] é um pouco complicada, tá, porque, por questão de falta de pessoal mesmo, sabe, das dificuldades daqui que a gente encontra no dia a dia mesmo do trabalho. São contratos enormes, são contratos super extensos e a gente não tem estrutura, nenhuma, para fazer esse acompanhamento (Participante nº06, 2021).

Por nossa parte aqui, não. **Não há monitoramento, porque, a gente pode se tornar repetitivo, mas não é essa intenção, mas é exatamente sempre lembrando que a escassez estrutural nossa e o volume de atividades que essa estrutura escassa recebe, não nos permite ir além do operacional.** Então, como você não tem uma visão além disso, então, você tem total dificuldade até de identificar (Participante nº02, 2021) (grifo nosso).

Então, assim, é impossível fazer esse acompanhamento. Então, assim, hoje não é feito. Hoje a gente tá aqui para apagar fumaça, para apagar fogo, é o que ocorre, entendeu, e fiscalização e acompanhamento, efetivamente, não acontece. Isso aí os diretores estão cientes, os superiores, entendeu, e, os diretores com certeza, porque a gente conversa aqui e os superiores, eu imagino que sim, porque eu imagino que eles levem essa situação, mas, assim, o fato é esse: hoje não acontece (Participante nº06, 2021).

Na verdade, como não tem monitoramento, né, não tem como ter esse registro específico. Seria contraditório (Participante nº01, 2021).

O que acontece: a gente tem as cláusulas, né, de alocação de riscos no contrato e existem inclusive pedidos de reequilíbrio por parte da concessionária, então, assim, quando isso chega, isso é tratado, entendeu. [...]. Então, **quando acontecem essas situações, que a Concessionária sinaliza, aí tem a intervenção, né, da Diretoria [DGECOP] aí para tratar. Mas, assim, fora isso, no dia a dia, o monitoramento não é feito, não existe, de gestão de riscos** (Participante nº06, 2021) (grifo nosso).

Em relação a realização de avaliação dos riscos ao longo do período de execução das PPPs, se os riscos permaneceram ou foram alterados e de que maneira é realizada esta avaliação, os participantes relataram

Qualquer alteração em contrato ela se dá sob a forma de um termo aditivo e nos termos aditivos que eu participei aqui, não tratamos especificamente de cláusulas sobre alocação de riscos. Então, termo aditivo do COVID, foi para atender a pandemia, então foi adaptado o contrato da [PPP do Subúrbio] foi adaptado o contrato do ICOM para que pudesse atender de uma forma mais abrangente, de uma forma como queria a Secretaria (Participante nº02, 2021).

Desconheço. Nesses 02 anos [...], desconheço qualquer avaliação nesse sentido. Eu desconheço qualquer trabalho que tenha sido feito em relação a riscos dentro da PPP nesse período que estou aqui. O que eu vejo, eu ouço muito falar em risco, [...] de alocação de riscos, porque essa questão mesmo da regulação, eles questionam justamente isso, que tem a cláusula lá que diz que falhas ou omissão da regulação seria risco do poder concedente, então, o que se ouve falar muito de risco aqui é relacionado a isso, a algum problema específico que tenha. Mas, assim, estudos nunca, nunca ouvi falar em nada disso aqui dentro (Participante nº06, 2021).

Qualquer avaliação, qualquer trabalho mais elaborados, assim, é como lhe falei, a gente está aqui para apagar incêndio e quando aparece alguma coisa relacionado a isso é tratado, quando aparece um pedido de reequilíbrio que tem relação com o risco, entendeu (Participante nº06, 2021).

Os servidores também relataram que relatórios de avaliação da eficácia da gestão de riscos também não são elaborados.

Embora tenham sido evidenciadas algumas práticas de gestão de riscos a partir dos relatos dos participantes, as ações estão concentradas apenas no tratamento dos riscos, ou seja, após a sua materialização.

A maneira como tem sido conduzida as atividades gerenciais pela SESAB em relação às PPPs, apresenta a gestão de riscos como uma preocupação periférica na percepção de Hill e Dinsdale (2003), na medida em que não há esforços contínuos da Alta Administração permitindo que servidores públicos possuam competências e habilidades adequadas para realizar a gestão de riscos.

4.2.5 Melhoria contínua

A avaliação da estrutura, processos, estratégias, políticas e programas de gestão de riscos visa identificar oportunidades de melhorias que possam aprimorar as práticas a partir da experiência, sedimentando, assim, a aprendizagem organizacional. Sobre a identificação de oportunidades de melhorias, seus registros e a sua implementação nas PPPs de saúde, os participantes explicitaram

Não sei [...]falando em gestão de risco, eu fico sem ter muito o que falar, por que eu realmente não sei (Participante nº04, 2021).

Não sei também, não. [...] algumas vezes quando a gente questiona a Procuradoria [PGE], eles adotam um entendimento e deixa essa questão consolidada, né. Mas como o contrato de parceria público-privada, ele envolve muitos mecanismos, acaba que as situações quase nunca se repetem ao ponto de você falar: olha, eu já utilizei isso dessa forma 2 anos atrás a PGE tem tal entendimento, então a gente vai seguir essa linha de raciocínio. Sempre tem uma especificidade ao ponto de gerar uma nova necessidade de questionamento. Pra algum ponto específico a gente pode até adotar alguns pontos que já não são mais controversos, mas sempre vai ter uma necessidade além ou específica daquele caso (Participante nº01, 2021).

[...] olha, são identificadas [oportunidades de melhorias] por quem trabalha aqui, mas **nada assim estruturado, em alguma pasta ou documentado ao ponto de todas as pessoas terem acesso. Fica uma coisa mais, lição aprendida mental, aquela coisa de informação que o servidor aprendeu. Mas se ele sair, vai sair com ele** (Participante nº01, 2021) (grifo nosso).

Não, não. **A única coisa que a gente pode falar assim, mas que ainda é incipiente, mas que acontece por força do contrato da [...] [PPP de Imagem], é com o**

Verificador Independente que afinal impacta na gente também que são as identificações de melhorias no contrato, entendeu. Então, **eventualmente a gente discute as oportunidades de melhorias que podem acontecer, mas isso não é no âmbito dos riscos, é no âmbito de uma forma global do contrato, que pode eventualmente incorrer numa situação de riscos, no item de riscos etc.** Mas isso é só no contrato da [...] [PPP de Imagem]. No contrato do ICOM [PPP do ICOM], não. Porque no contrato do ICOM tem uma característica peculiar porque como ele é a gestão administrativa, e ele tá lá dentro do hospital, então, **a Comissão de Operacionalização de lá do hospital é muito atuante junto com a Concessionária, bem mais do que a gente aqui, porque eles estão lá juntos, entendeu, então, talvez tenha melhorias lá constantes no âmbito do contrato que envolva riscos também e que talvez nem chegue pra gente aqui porque eles se resolvem lá entre eles mesmo.** Diferente da [...] [PPP de Imagem] que a gente é envolvido e diferente da [...] [PPP do Subúrbio] que não existe, apesar de ser o contrato mais antigo (Participante nº02, 2021) (grifo nosso).

O Subúrbio implementou, na verdade, **o próprio VI [Verificador Independente] sugeriu e eles fazem umas reuniões com o Hospital e a Regulação mensalmente ou bimestralmente, acho que agora está mensalmente e aí eles conseguem nessas reuniões, conversar e tentar solucionar algumas questões.** Talvez, eu possa dizer que esse contato direto da Concessionária com a Regulação tenha melhorado um pouco essa questão que hoje acontece no Subúrbio de disponibilizar o leito e a SESAB manda ocupar, isso foi uma coisa que foi questionada muito, no início logo quando fechou a porta em março do ano passado por conta da Pandemia [COVID 19] e que a SUREGS [Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à Saúde] implantou o compartilhamento, a tela de compartilhamento e o Subúrbio relata que melhorou muito depois dessa questão da tela de compartilhamento. Não sanou, não zerou (Participante nº06, 2021) (grifo nosso).

Sobre avaliação das melhorias implantadas, é esclarecido

Eu não consigo te dizer isso agora, eu teria que ir buscar essa informação com o VI ou com a Concessionária, mas assim, eu não consigo. Eu estou falando e aí eu posso falar porque eu cheguei a participar de reunião como ouvinte, né essas reuniões que te falei da Concessionária com a SUREGS e eu me recordo realmente deles relatando de que houve uma melhora, mas que o problema ainda existia, mas que houve uma melhora no número, mas, assim, eu realmente hoje aqui eu não tenho esse número pra te falar com precisão (Participante nº06, 2021).

Essas reuniões, que eu falei com você, elas já existiam. Desde quando eu entrei aqui que já existem essas reuniões entre a Concessionária, Verificador e a SUREGS, tá. Não foi por conta desses problemas específicos, não, elas sempre existiram para serem tratado e conversado sobre as melhorias e os problemas relacionados a regulação. Sempre existiu desde quando eu entrei aqui (Participante nº06, 2021).

Sobre a elaboração de registro de atas ou deliberações,

[...]eu posso estar vendo com o Verificador Independente e estar te passando. O Verificador está sempre fazendo um “registrozinho”, né. Mas, assim, ata formal que veio para assinar, não. Mas o Verificador ele sempre participa e ele sempre faz algum registro, eu posso, eu posso resgatar isso com ele. E vê se houve, né, algum registro e passar pra você, só pra você ter uma ideia, assim, do que foi discutido, do que foi falado (Participante nº06, 2021).

Quanto a existência de histórico sobre o que foi decidido nas reuniões e se foi monitorado o resultado daquilo que foi deliberado para que fosse reavaliado, esclareceu-se que

Não, não existe essa avaliação. Não tenho conhecimento que exista essa avaliação (Participante nº06, 2021).

A ausência de cultura de gestão de riscos, instituída e integrada aos processos internos da SESAB, não possibilita que os servidores tenham a percepção de que ações praticadas no dia a dia sejam medidas adotadas de tratamento de riscos. Isto ocorre, provavelmente, em virtude de os servidores não estarem familiarizados com os conceitos, princípios e processos da gestão de riscos, bem como, de seus benéficos para a gestão das PPPs, fazendo com que o processo de melhoria não seja evidenciado e, por conseguinte, revelado enquanto resultado de gestão de riscos. Assim como, não propicia a comunicação entre formuladores de políticas públicas e de quem a executa, sinalizado por Abruccio (2006), pois o conhecimento adquirido no cotidiano não é repassado, prejudicando o aprendizado organizacional.

Embora os relatos refiram-se às ações adotadas, ainda que de forma limitada ao tratamento dos problemas já instalados em relação às PPPs, depreende-se que a maneira como as soluções são construídas nem sempre possui o protagonismo dos servidores da DGE COP, deixando a cargo do Verificador Independente e da Concessionária esta iniciativa ou, até mesmo, de outras instâncias internas da SESAB (SUREGS e Comissão de Operacionalização do ICOM, por exemplo). Outro ponto evidenciado é que não há a sistematização dos registros dos resultados obtidos de forma a construir processo de avaliação da gestão dos riscos.

A partir das evidências coletadas, infere-se que o processo de tomada de decisão da Alta Administração da SESAB em relação às PPPs baseia -se prioritariamente sob o viés político com ausência ou baixa representatividade de aspectos técnicos, aproximando-se da percepção de Chhotray e Stoker (2009) que inclui a política e o poder no contexto da governança.

4.3 PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA A GESTÃO DE RISCOS EM PPPS DA SESAB

Diante dos limites em que se encontra a gestão de riscos da SESAB em PPPs e dos imperiosos desafios na busca de serviços públicos de saúde cada vez mais eficientes e sustentáveis, propõe-se:

- 1) Sensibilizar a Alta Administração da SESAB sobre a relevância e potenciais benefícios de Projeto de Implantação de Gestão de Riscos nas PPPs de saúde, buscando aprovação e patrocínio político e institucional para a consecução do projeto;

- 2) Constituir grupo de trabalho qualificado para elaboração do projeto, sendo necessário atrair pessoas e capacitá-las em consonância com a complexidade e dinâmica das PPPs;

3) Elaborar Projeto, contemplando, mas não se limitando a: elaboração de justificativa; identificação das partes interessadas (internas e externas); delimitação do escopo, podendo, inicialmente, desenvolver um projeto piloto em um dos contratos de PPPs; definição de objetivo, produto, entregas parciais, metas, prazos e equipe; estabelecimento de premissas, requisitos e restrições; e estimativa de custos;

4) Implantar o Projeto, utilizando-se de sistemas informatizados, realizando o monitoramento e os registros em todas as fases, comunicando-os as partes interessadas; e

5) Avaliar os resultados do Projeto.

No tópico a seguir, expõe-se as considerações finais desta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de cenário complexo e dinâmico da prestação de serviços públicos de saúde, a presente pesquisa de natureza exploratória, descritiva e aplicada, buscou 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.

Para a construção do corpus da análise foram aplicados os instrumentos de coletas de dados: questionário, entrevista semiestruturada e análise documental vinculados a execução dos contratos de PPPs em saúde (PPP do Subúrbio, PPP de Imagem e PPP do ICOM), assim como, foi utilizada a abordagem qualitativa e a análise de conteúdo categorial temática como método de tratamento dos dados.

A partir do primeiro objetivo específico, verificou-se os arranjos institucionais de governança da SESAB implementados para a gestão de riscos nas parcerias público-privadas.

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 Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada (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.

Os demais objetivos específicos da pesquisa também foram alcançados na medida em que foram identificadas e analisadas as práticas de gestão de riscos implementadas pela SESAB

em relação às parcerias público-privadas, tendo como categorias de análise os princípios da gestão de riscos que integram o modelo desenvolvido pelo governo do Reino Unido, *The Orange Book* (2020).

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 DGE COP 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 as 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 DGE COP 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 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, 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 propicia a construção de processo de melhoria e de aprendizagem organizacional.

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 estabelecido para esta pesquisa 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.

Esta pesquisa traz como limitação a análise da gestão de risco sob o prisma de uma das partes envolvidas nas PPPs de saúde (Concedente – SESAB), não contemplando as perspectivas dos demais atores da relação contratual (Concessionária) e do Verificador Independente, por exemplo, o que provavelmente ampliaria a percepção e o debate sobre a gestão de riscos em PPPs. O fato da pesquisadora ser auditora interna da SESAB a 14 anos e ter integrado equipes que realizaram auditorias nos contratos de PPPs em saúde favoreceu a compreensão e construção do corpus de análise. Por outro lado, esta mesma condição, em tese, poderia interferir na coleta de dados perante as outras partes envolvidas e, por conseguinte, comprometer o alcance dos objetivos pretendidos da pesquisa.

Como oportunidades de novos estudos vinculados à temática, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas sobre a gestão de riscos implementadas 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 jogar luz sobre os limites e desafios da gestão de riscos exercida pela administração 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.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.) Editora da FGV. Rio de Janeiro. 7ª edição. pp. 173-197. 2006.
- 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.
- ARAÚJO, Vinícius C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2002. Texto para Discussão n. 45. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em 13 jan. 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000: **Gestão de riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.
- ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de *et al.* **Parceria público-privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/parceria-publico-privada-procedimento-de-avaliacao-qualitativa-de-riscos-como-ferramenta-para-desenho-de-contratos.htm>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- BAHIA. **Lei nº 9.290 de 27 de dezembro de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia – PPP Bahia e dá outras providências. D.O.E. Diário Oficial do Estado, Salvador, 28 de dezembro de 2004. Poder Executivo.
- BAHIA. **Lei nº 11.055 de 26 de junho de 2008**. Regimento Interno da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. Bahia, 2008. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Regimento-interno-Sesab.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- 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. **Portaria GASEC/SESAB nº 504 de 29 de maio de 2015**. Bahia, 2015.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. **Portaria GASEC/SESAB nº 708 em 16 de junho de 2016**. Bahia, 2016.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Cenários Prospectivos para a Bahia 2015_2030**. Bahia, 2016. Disponível em:
http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/publicacoes/outros/Cenarios_Online.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. **Portaria GASEC/SESAB nº 774 de 15 de julho de 2018**. Bahia, 2018a.

BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. **Portaria nº. 162 de 13 de agosto de 2018**. Institui o Programa de Gestão de Riscos. Bahia, 2018b.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. **Portaria GASEC/SESAB nº 973 de 03 de setembro de 2018**. Bahia, 2018c.

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.

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. Auditoria do SUS/BA. **Relatório de Auditoria nº4643**. Bahia, 2019a.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **O PPA Participativo 2020 -2023**. Secretaria do Planejamento. Bahia, 2019b. Disponível em:
http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

BAHIA. Assembleia Legislativa. **Projeto de lei nº23.454/2019**.Bahia. 2019c.

BAHIA. **Apresentação Metodologia PPA 2020-2023**. PPA Participativo. [2020?]. Disponível em:
http://www.pparticipativo.ba.gov.br/anexos/Apresentacao_Metodologia_PPA_2020-2023.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. **Programação Anual de Saúde – PAS 2021-.2020**. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Programacao-Anual-de-Saude-2021.pdf>. Acesso em: 15 fev.2021.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **PPA 2020-2023 revisado 2021**. Bahia, 2021. Disponível em:
http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/revisao/2021/PPA_2020_2023.pdf

3_Revisao_2021.pdf. Acesso em: 19 mar. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017**: governança e a lei. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y> . Acesso em 01 fev.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.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; NEVES, Cesar das. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p. [73]-117, jun.2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8175>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRANDÃO, Luiz E. T. e SARAIVA, Eduardo C. G. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública** [online]. 2007, v. 41, n. 6, pp. 1035-1067. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000600003>>. Epub 26 Fev 2008. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000600003>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de Março de 1967.

BRASIL. Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de Abril de 1990a.

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 1990b.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 26 jan. 2020.

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. Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de Novembro de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 011.745/2012-6. **Relatório de Levantamento** - Brasília: TCU, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D375003648C>. Acesso em 16 fev. 2021.

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. TC 015.268/2018-7. **Relatório de Acompanhamento** - Brasília: TCU, 2018a. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B4849B5016B9505FC5A254F> Acesso em 26 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de governança e gestão em saúde: aplicável a secretarias e conselhos de saúde**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Saúde, 2018b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-governanca-e-gestao-em-saude.htm>. Acesso em 13 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018c. 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão de Riscos - Avaliação de Maturidade**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. 164 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3** - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 11 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Planejamento estratégico das secretarias estaduais de saúde** [livro eletrônico] diretrizes e resultados / Ministério da Saúde, Hospital Alemão Oswaldo Cruz, Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 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.

CABRAL, S. **Além das grades**: uma análise comparada das modalidades de gestão do sistema prisional. Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA), 2006, (Tese de Doutorado), 292 p.

CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. C. Os papéis dos stakeholders na implementação das parcerias público privadas no estado da Bahia. **Cad.EBAPE.BR**, v. 14, n. 2, p. 325-339, abr./jun. 2016.

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.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management: integrating with Strategy and Performance- Executive-Summary**, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/erm.aspx>. Acesso em: 11 fev.2021

DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.) Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005. Disponível em <https://scholar.google.com.br/citations?user=nNSo2ZAAAAAJ&hl=pt-BR> Acesso em 04 jul.2020.

ESCRIVÃO JÚNIOR, Álvaro et al. Mesa redonda. A experiência nacional. **Revista Debates GVsaúde**, [S.l.], p. 22-38, mai. 2012. ISSN 2316-6657. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/debatesgvsauade/article/view/23590/22351>. Acesso em: 28 Jul. 2020

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa**: uma guia para iniciantes. Tradução: Magda Lope; revisão técnica: Dirceu da Silva. - Porto Alegre. 2013. 256 p.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos**. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-14052012-162009. Acesso em: 09 nov.2020

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

LEAL, Marcelo Mafra. **Processo de Gestão de Riscos no Diário Oficial do Distrito Federal: ISO 31000:2018**. Brasília: Universidade de Brasília, 2019, (Dissertação de Mestrado Profissional em Computação Aplicada), 188 p.

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.

MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca; VIANA, Felipe Benedito. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 51, p. 53-100, jun. 2019. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17820>. Acesso em: 23 mai. 2021

MARTINS, M. A. F.; DOS SANTOS, W. O.; DE BRITO, R. L.; ALVES, G. de F. Política de gestão de riscos corporativos: o caso de uma agência reguladora da saúde. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, n. 1, p. 7-32, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i1.3159. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3159>. Acesso em: 25 fev. 2021.

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

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.185 de 12 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47185&comp=&ano=2017>. Acesso em: 21 mar. 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.

PAIM, JS. **Conjuntura da transição democrática: da criação do Cebes à constituição**. In: Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.p.69-152. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4ndgv/06>. Acesso em: 03 Out 2020.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; MEDEIROS, Valéria Fernandes de. Compartilhamento de incentivos, riscos e resultados negociais na gestão pública contemporânea: abordagem pelas parcerias público-privadas. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 545-565, set./dez. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.18993. Acesso em 12 nov.2020

PETERS, B Guy; PIERRE, Jon. **The Next Public Administration: Debates and Dilemmas**. 55 City Road, London: SAGE Publications Ltd, 2018. SAGE Knowledge. Disponível em: doi: 10.4135/9781473920569. Acesso em: 11 Mar. 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.

PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.13, n.25, p. [155]-181, jun. 2006. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10056?mode=full>. Acesso em: 09 nov. 2020

PREWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente-principal**. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006, p. 39-74.

REINO UNIDO (UK). HM Treasury. *Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book*. HM Treasury do HM Government, 2004. Disponível em: <https://www.who.int/management/general/risk/managementofrisk.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021

REINO UNIDO (UK). Parliament. House of Commons Library. **Goodbye PFI**. 2018a. Disponível em <https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/goodbye-pfi/>. Acesso em: 18 mar. 2020

REINO UNIDO (UK). Parliament. House of Commons. **The Committee of Public Accounts**. Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017–19. 2018b. Disponível em: Private Finance Initiatives (parliament.uk). Acesso em: 22 mai. 2021

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.

RHODES, R. A. W. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28(08): 1243–1264 ISSN 0170–8406. Disponível em: Resultados da pesquisa: **SAGE Journals** (sagepub.com). Acesso em 31 jan.2020.

RIBEIRO, Renor Antonio Antunes. **O papel da auditoria interna na gestão de riscos em entidades do setor público de Portugal e do Brasil**. Portugal: Escola de Economia e Gestão Universidade do Minho, 2019, (Dissertação de Mestrado) Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/64581> Acesso em: 25 fev. 2021

ROCHA, Eliane Ferreira da. **A gestão de riscos e sua utilização como instrumento de governança**: estudo de caso nos ministérios da administração pública federal que tratam do tema infraestrutura. Brasília: Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa. 2019. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-gestao-de-riscos-e-sua-utilizacao-como-instrumento-de-governanca-estudo-de-caso-nos-ministerios-da-administracao-publica-federal-que-tratam-do-tema-infraestrutura.htm#:~:text=Esse%20estudo%20objetiva%20identificar%20as,considerando%20os%20aspectos%20normativos%20\(IN](https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-gestao-de-riscos-e-sua-utilizacao-como-instrumento-de-governanca-estudo-de-caso-nos-ministerios-da-administracao-publica-federal-que-tratam-do-tema-infraestrutura.htm#:~:text=Esse%20estudo%20objetiva%20identificar%20as,considerando%20os%20aspectos%20normativos%20(IN). Acesso em: 24 mai.2021

ROCHA, Naiara de Mattos. **Gestão de risco em contratos administrativos na PROAD/UFBA. Salvador**: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2019, (Dissertação de Mestrado) Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30537>. Acesso em: 24 mai. 2021

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

STEPHEN, Hill. **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)

STEPHEN, Hill; 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.

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.

APÊNDICE A – Questionário

1. Meu vínculo é:
2. O cargo que ocupo é:
3. As funções que exerço são:
4. Minha formação é:
5. Exerço minhas funções na área de PPP:
6. São fornecidas normas, orientações e é realizada a supervisão da inclusão da cultura, integridade e valores éticos, e da consciência de riscos nos programas de apoio ao desenvolvimento de gestores?
7. Estão instituídas políticas, programas e medidas definindo padrões de comportamento desejáveis, tais como códigos de ética e de conduta, canais de comunicação para cima e de denúncia, ouvidoria, e avaliação da aderência à integridade e aos valores éticos?
8. Está incorporado de forma explícita e é realizado monitoramento regular de indicadores-chaves de risco e indicadores-chaves de desempenho nos processos de governança e gestão das PPPs em saúde?
9. É realizada a notificação regular e oportuna sobre as exposições da SESAB a riscos, sobre os riscos mais significativos e sobre como a administração está respondendo a esses riscos?
10. É feita a revisão sistemática da visão de portfólio de riscos em contraste com o apetite a riscos e fornecimento de direção clara para gerenciamento dos riscos?
11. São utilizados os serviços da auditoria interna e de outras instâncias de asseguarção para se certificarem de que a administração tem processos eficazes de gerenciamento de riscos e controle?
12. É definido o nível de maturidade almejado para a gestão de riscos e é realizado o monitoramento do progresso das ações para atingir ou manter-se no nível definido?
13. O direcionamento estratégico da SESAB está estabelecido, de modo explícito para todos, e contempla: objetivos -chaves, missão, visão e valores fundamentais?
14. É definido, comunicado, monitorado e revisado o Apetite a Risco de que a SESAB está disposta a enfrentar na implementação das PPPs em saúde para cumprir sua missão institucional e agregar valor para as partes interessadas?
15. São definidos os objetivos de negócios e as respectivas medidas de desempenho (metas, indicadores-chaves de desempenho, indicadores-chaves de risco e variações aceitáveis no desempenho), explicitando-os com clareza suficiente, em termos específicos e

mensuráveis, comunicando-os a todas as áreas, funções e atividades relevantes para a realização dos objetivos-chaves da SESAB e aos responsáveis em todos os níveis, a fim de permitir a identificação e avaliação dos riscos que possam ter impacto no desempenho e nos objetivos?

16. A SESAB dispõe de uma Política de Gestão de Riscos aprovada e divulgada para todos?
17. São estabelecidos e revistos a estrutura e o processo de gestão de riscos e controles internos no âmbito das PPPs em saúde?
18. A administração aloca recursos suficientes e apropriados (pessoas, estruturas, sistemas de TI, programas de treinamento, métodos e ferramentas para gerenciar riscos) para a gestão de riscos, considerando uma relação equilibrada com o tamanho da organização, a relevância das áreas, funções e atividades críticas para a realização dos seus objetivos-chaves, bem como com a natureza e o nível dos riscos?
19. O pessoal designado para atividades de identificação, avaliação e tratamento de riscos recebe capacitação suficiente para executá-las, inclusive no que diz respeito à identificação de oportunidades e à inovação?
20. Caso afirmativo, qual foi a capacitação e quando ocorreu?
21. A identificação dos objetivos-chaves da atividade, do processo ou do projeto objeto da identificação e análise de riscos é realizada considerando o contexto dos objetivos-chaves da organização como um todo, de modo a assegurar que os riscos significativos do objeto sejam apropriadamente identificados?
22. A identificação das partes interessadas (internas e externas), bem como a identificação e a apreciação das suas necessidades, expectativas legítimas e preocupações, é realizada de modo a incluir essas partes interessadas em cada etapa do processo de gestão de riscos, por meio de comunicação e consulta?
23. A comunicação e consulta com partes interessadas (internas e externas) é realizada para assegurar que as suas visões e percepções, incluindo necessidades, suposições, conceitos e preocupações sejam identificadas, registradas e levadas em consideração no processo de gestão de riscos?
24. Nos processos de identificação e análise de riscos são envolvidas pessoas com conhecimento adequado, bem como os gestores executivos das respectivas áreas?
25. Nos processos de identificação e análise de riscos são utilizadas técnicas e ferramentas adequadas aos objetivos e tipos de risco?
26. O processo de identificação de riscos considera explicitamente a possibilidade de fraudes, burla de controles e outros atos impróprios, além dos riscos inerentes aos objetivos de

desempenho, divulgação (transparência e prestação de contas) e de conformidade com leis e regulamentos?

27. O processo de identificação de riscos produz uma lista abrangente de riscos, incluindo causas, fontes e eventos que possam ter um impacto na consecução dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto?
28. A seleção de iniciativas estratégicas, novos projetos e atividades também têm os riscos identificados e analisados, incorporando-se ao processo de gestão de riscos?
29. Os riscos identificados são analisados em termos de probabilidade de ocorrência e de impacto nos objetivos, como base para a avaliação e tomada de decisões sobre as respostas para o tratamento dos riscos?
30. Os critérios estabelecidos para priorização de riscos levam em conta se um determinado risco precisa de tratamento e a prioridade para isso?
31. Os critérios estabelecidos para priorização de riscos levam em conta se uma atividade deve ser realizada, reduzida ou descontinuada?
32. Os critérios estabelecidos para priorização de riscos levam em conta se controles devem ser implementados, modificados ou apenas mantidos?
33. A avaliação e a seleção das respostas a serem adotadas para reduzir a exposição aos riscos identificados considera a relação custo-benefício na decisão de implementar atividades de controle ou outras ações e medidas, além de controles internos, para mitigar os riscos?
34. Todos os responsáveis pelo tratamento de riscos são envolvidos no processo de seleção das opções de resposta e na elaboração dos planos de tratamento, bem como são formalmente comunicados das ações de tratamento decididas, para garantir que sejam adequadamente compreendidas, se comprometam e sejam responsabilizados por elas?
35. Todas as áreas, funções e atividades relevantes (unidades, departamentos, divisões, processos, projetos) para a realização dos objetivos-chaves da organização têm identificados os elementos críticos de sua atuação e têm definidos planos e medidas de contingência formais e documentados para garantir a recuperação e a continuidade dos seus serviços em casos de desastres?
36. Diretrizes e protocolos estão estabelecidos para viabilizar o compartilhamento de informações sobre riscos e a comunicação clara, transparente, tempestiva, relevante e recíproca entre pessoas e grupos de profissionais no âmbito da SESAB, para que se mantenham informados e habilitados para exercer suas responsabilidades no gerenciamento de riscos?

37. Há efetiva comunicação e consulta às partes interessadas internas e externas durante todas as fases do processo de gestão de riscos?
38. A gestão de riscos é apoiada por um registro de riscos ou sistema de informação que apoia a gestão de riscos da organização e facilita a comunicação entre pessoas e grupos de profissionais com responsabilidades sobre o processo de gestão de riscos, permitindo uma visão integrada das atividades de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, incluindo a sua documentação?
39. A gestão de riscos é apoiada por um registro de riscos ou sistema de informação que é mantido atualizado pelas diversas pessoas e funções que têm responsabilidades pela gestão de riscos em todas as áreas da organização, tanto em função das decisões e ações implementadas em todas as etapas do processo de gestão de riscos, quanto pelas atividades de monitoramento e correção de deficiências (tratadas a seguir), pelo menos quanto aos seus resultados e com referências para a documentação original completa?
40. Os gestores que têm propriedade sobre riscos (primeira linha de defesa) monitoram o alcance de objetivos, riscos e controles chaves em suas respectivas áreas de responsabilidade: a) de modo contínuo, ou pelo menos frequente, por meio de indicadores-chaves de risco, indicadores-chaves de desempenho e verificações rotineiras, para manter riscos e resultados dentro das tolerâncias a riscos definidas ou variações aceitáveis no desempenho?
41. b) por meio de autoavaliações periódicas de riscos e controles (Control and Risk Self Assessment – CRSA), que constam de um ciclo de revisão periódica estabelecido?
42. c) a execução e os resultados desses monitoramentos são documentados e reportados às instâncias apropriadas da administração e da governança?
43. As funções que supervisionam riscos ou que coordenam as atividades de gestão de riscos (comitê de governança, riscos e controles; comitê de auditoria ou grupos equivalentes da segunda linha de defesa): a) exercem uma supervisão efetiva dos processos de gerenciamento de riscos, inclusive das atividades de monitoramento contínuo e autoavaliações da primeira linha de defesa?
44. b) fornecem orientação e facilitação na condução das atividades de monitoramento contínuo e autoavaliações da primeira linha de defesa, mantém sua documentação e comunica os seus resultados às instâncias apropriadas da administração e da governança?

45. Há planos e as medidas de contingência são definidas para os elementos críticos da atuação da SESAB, para o alcance dos objetivos-chave da organização e estes são periodicamente testados e revisados?
46. Estão estabelecidos e em funcionamento procedimentos e protocolos para monitorar e comunicar mudanças significativas nas condições que possam alterar o nível de exposição a riscos e ter impactos significativos na estratégia e nos objetivos da organização?
47. Os resultados das atividades de monitoramento são utilizados para as tomadas de medidas necessárias à correção de deficiências e à melhoria contínua do desempenho da gestão de riscos, incluindo, por exemplo: a) comunicação às instâncias apropriadas da administração e da governança com autoridade e responsabilidade para adotar as medidas necessárias?
48. b) elaboração e devido acompanhamento de planos de ação para corrigir as deficiências identificadas e melhorar o desempenho da gestão de riscos?
49. A SESAB realiza avaliação prévia fundamentada e documentada da capacidade das potenciais organizações parceiras para gerenciar os principais riscos relacionados a cada objetivo, meta ou resultado para posterior compartilhamento dos riscos?
50. Caso existam, quais documentos/relatórios são produzidos na avaliação da capacidade das potenciais organizações parceiras?
51. São designados responsáveis com autoridade e recursos para tomar e implementar decisões relacionadas ao gerenciamento dos principais riscos relacionados a cada objetivo, meta ou resultado esperado das políticas de gestão compartilhadas por meio de parcerias, e são definidas em quais condições e para quem cada responsável deve fornecer informações?
52. Caso existam, quais documentos/relatórios são produzidos na designação de responsáveis e definições sobre fornecimento de informações?
53. O processo de gestão de riscos é aplicado para identificar, avaliar, gerenciar e comunicar riscos relacionados a cada objetivo, meta ou resultado pretendido das políticas de gestão compartilhadas?
54. Pessoas de todas as áreas, funções ou setores das organizações parceiras com envolvimento na parceria e outras partes interessadas no seu objeto participam do processo de identificação e avaliação dos riscos relacionados a cada objetivo, meta ou resultado esperado das parcerias?
55. Caso aconteça essa participação, quais documentos/relatórios são produzidos no processo de identificação e avaliação dos riscos?

56. Um registro de riscos único é elaborado na identificação e avaliação dos riscos e é atualizado conjuntamente pelas organizações parceiras em função das atividades de tratamento e monitoramento de riscos?
57. Caso existam, quais documentos/relatórios são produzidos em conjunto com as organizações parceiras na identificação e avaliação dos riscos?
58. Há informação regular para permitir que cada organização parceira monitore os riscos e o desempenho em relação a cada objetivo, meta ou resultado esperado?
59. Caso existam, quais documentos/relatórios são produzidos nesse fluxo de informações?
60. São definidos planos e medidas de contingência formais e documentados pelas organizações parceiras para garantir a recuperação e a continuidade dos serviços em casos de desastres ou para minimizar efeitos adversos sobre o fornecimento de serviços ao público quando uma ou outra parte falhar?
61. Caso existam, com que frequência os planos e medidas de contingência são testados e revisados?
62. Os objetivos-chaves, que traduzem o conjunto de valores a serem gerados, preservados e/ou entregues à sociedade estão identificados e refletidos na cadeia de valor, na missão e visão e da organização e nos seus valores fundamentais, formando a base para a definição da estratégia e a fixação de objetivos estratégicos e de negócios?
63. Os objetivos estratégicos e de negócios estão estabelecidos, alinhados com o direcionamento estratégico, juntamente com as medidas de desempenho (metas, indicadores-chaves de desempenho, indicadores-chaves de risco e variações aceitáveis no desempenho), permitindo medir o progresso e monitorar o desempenho de todas as áreas, funções e atividades relevantes da organização para a realização dos seus objetivos-chaves?
64. Estão identificados, avaliados e sob tratamento e monitoramento os principais riscos relacionados a cada objetivo, meta ou resultado chave pretendido de todas as áreas, funções e atividades relevantes para a realização dos objetivos-chaves da organização, com o desempenho sendo comunicado aos níveis apropriados da administração e da governança?
65. Os riscos da SESAB estão dentro dos seus critérios de risco, vale dizer, dentro do apetite a risco definido e das variações aceitáveis no desempenho ou tolerâncias a risco estabelecidas, conforme a documentação resultante da aplicação do processo de gestão de risco, atualizada pelas atividades de monitoramento?
66. Gostaria de fazer algum comentário sobre o tema dessa pesquisa? Sinta-se à vontade.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

Categoria: Governança e Liderança	
Atributos da categoria	Perguntas do roteiro da entrevista
A Alta Administração promove a cultura de gestão de riscos integrada aos arranjos de governança adequados ao seu negócio e exerce a supervisão da gestão de oportunidades e riscos.	8) Na sua percepção, no dia a dia da SESAB são reforçadas atitudes que disseminam uma cultura de gestão de riscos? A Alta Administração supervisiona a gestão de riscos? De que maneira a Alta Administração promove a gestão de riscos? Como é a atuação do Comitê de Gestão de Riscos e do Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas, ambos da SESAB, na gestão de riscos?
A Alta Administração avalia continuamente a natureza e extensão dos principais riscos – apetite a riscos- e garante que esta avaliação seja refletida no planejamento e na tomada de decisão.	
Funções e Responsabilidades de gestão de riscos definidas, comunicadas, compreendidas e incorporadas em todos os níveis. Designação de responsável em liderar a abordagem geral da organização para a gestão de riscos.	10) Em relação aos recursos humanos, são definidas as responsabilidades de cada servidor na gestão de riscos? São estabelecidos os limites de alçada? Eles possuem autoridade e recursos para tomar decisões e implementar ações? Os servidores são orientados sobre como proceder para encaminhar os assuntos relacionados a risco às instâncias superiores?
Alocação de recursos adequados: pessoas, habilidades, experiência e competências.	9) Como está estruturada a Gestão de Riscos? Quais os recursos (pessoal, sistemas, programas de treinamento, métodos, protocolos e ferramentas) estão alocados para as atividades de gestão de riscos?
Relatórios de avaliação da eficácia da gestão de riscos	15) Sobre os resultados da gestão de riscos, como estes são avaliados e por quem? Com que frequência são avaliados e como são divulgados?
Categoria: Integração	
Atributos da categoria	Perguntas do roteiro da entrevista
Avaliação e gestão de riscos integrada a todas as atividades da organização, com destaque para: definição de estratégia e planos; avaliação de programas e projetos; priorização de recursos; gerenciamento de desempenho.	7) A gestão de riscos é integrada aos demais processos de gestão das parcerias público-privadas? Como ocorre essa integração?
Envolver e informar a sociedade dar transparência sobre gestão de riscos	13) Quais são os objetivos das PPPs? A SESAB realiza avaliação da sua performance em relação aos objetivos das PPPs? Com que frequência? Quais os meios utilizados para comunicar os resultados da performance e para quem é comunicado? De que maneira a gestão de riscos contribui nesse processo?
Categoria: Colaboração e Melhores Informações	
Atributos da categoria	Perguntas do roteiro da entrevista
Comunicação e Consulta realizada de forma sistemática, interativa e colaborativa com as partes interessadas (internas e externas)	11) Como é realizada a gestão compartilhada de riscos com as Concessionárias? Tanto os representantes da SESAB como das Concessionárias participam dos

Compartilhamento de informações, promovendo a conscientização e compreensão dos riscos, fornecendo evidências suficientes para a supervisão dos riscos e tomada de decisão	processos de gestão de riscos: identificação, avaliação, monitoramento e comunicação? Com que frequência? Você poderia explicar como é realizada essa parceria da gestão de riscos. 12) Existem documentos elaborados em conjunto com as Concessionárias sobre planos e medidas de contingências?
Categoria: Processos de Gestão de Riscos	
Atributos da categoria	Perguntas do roteiro da entrevista
Identificação e avaliação de riscos para determinar e priorizar os riscos	1) Existem outros riscos mapeados vinculados às PPPs que não estejam descritos nos contratos? Caso afirmativo, em qual documento? 2) Como foi realizado o processo de identificação e análise dos riscos e a definição de responsabilidades para gerenciá-los? Houve a participação de consultoria, de servidores da SESAB ou de demais órgãos do estado?
Tratamento de riscos para apoiar o alcance dos resultados pretendidos dentro dos níveis aceitáveis de risco	3) Existe(m) documento(s) que definam a priorização dos riscos, avaliação e seleção de respostas a riscos, planos e medidas de contingência? Caso afirmativo, como é realizado o processo de avaliação e respostas a riscos; e de elaboração do plano e medidas de contingência?
Monitoramento de riscos integrado, ágil e informativo	4) Existe o monitoramento dos riscos? Como e por quem é realizado o monitoramento e quais as ferramentas, sistemas utilizados? Há a participação das três linhas de defesa? Com que frequência é realizado: de forma contínua ou por alguma atividade independente, a exemplo de auditorias? Ou de ambas as formas? 6) Como é registrado e comunicado às partes interessadas sobre o resultado do monitoramento?
Relatórios de riscos oportuno, preciso e úteis	5) Houve alguma avaliação dos riscos ao longo do período de execução do projeto de PPP? Os riscos permaneceram os mesmos ou foram alterados? Como é realizada esta avaliação?
Categoria: Melhoria Contínua	
Atributos da categoria	Perguntas do roteiro da entrevista
Políticas, programas e projetos avaliados e lições aprendidas sistematizadas e registradas	16) De que maneira é realizada a avaliação da política, programas e projetos de gestão de riscos?
Oportunidades de melhorias identificadas, priorizadas implementadas e monitoradas	14) Oportunidades de melhorias na gestão de riscos são identificadas? De que maneira elas são priorizadas, implementadas e monitoradas? Você poderia citar algum exemplo?