Beatriz Camasmie Curiati Salione

Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo
2013

Beatriz Camasmie Curiati Salione

Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre na área de concentração: Direito do Estado.

Orientador: Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo
2013

Nome: Beatriz Camasmie Curiati Salione

Título: Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do *balanced scorecard* como ferramenta de avaliação de desempenho

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre na área de concentração: Direito do Estado.

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora

Orientador Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira

Professor Doutor:

Professor Doutor:

Dedico esta dissertação:

Aos meus pais, Julieta e Edison, pela minha vida, o amor incondicional, a dedicação e os ensinamentos que me deram, dentre eles a ética, o respeito e a perseverança na busca por meus objetivos.

Ao meu companheiro, Fabio, pelo apoio, o amor e a compreensão, que me ajudaram a concretizar este estudo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Gustavo Henrique Justino de Oliveira, por acreditar desde o início no meu potencial e na minha dedicação para a conclusão deste trabalho.

Sua função de orientação foi exercida de forma brilhante, possibilitando o desenvolvimento desta dissertação através de ensinamentos, fornecimento de material, incentivo à participação em atividades extracurriculares e, acima de tudo, estímulo ao meu interesse por temas interdisciplinares e instigantes, como o tratado nesta dissertação.

Agradeço ainda à equipe do escritório Justino de Oliveira Advogados, especialmente à Sra. Marisa Orsi D'Estefani, pela disposição para colaborar, sempre.

Também agradeço aos colegas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na figura do Excelentíssimo Conselheiro Robson Marinho e do Doutor Pedro Arnaldo Fornacialli.

Fui afortunada por receber sempre o incentivo ao estudo e à pesquisa, contando com a compreensão e com o apoio necessários para me dedicar à atividade acadêmica de forma paralela à minha atividade profissional.

O estímulo aos estudos é essencial para um aprimoramento das qualidades de um profissional, tornando-o apto a exercer suas funções com níveis cada vez mais altos de qualidade. Assim, espero poder retribuir o apoio que sempre recebi.

Por fim, agradeço ao profissional Hugo Maciel de Carvalho, responsável pela revisão e formatação desta dissertação, pela dedicação e competência com que exerceu seu trabalho.

RESUMO

Uma das características da Administração Pública atual é a necessidade de uma atuação com mais qualidade e com foco em resultados — traços do modelo teórico do gerencialismo. Ainda, segundo os preceitos da governança pública, propõe-se que a atividade da Administração Pública, voltada para a eficiência e para o cumprimento de metas, seja possível através da interação do Estado com outros atores sociais, tais como empresas e organizações da sociedade civil. Nesse contexto, merece destaque o contratualismo com as entidades privadas sem fins lucrativos para que auxiliem o Estado na consecução de seus objetivos, especialmente na realização de serviços públicos. Em um modelo colaborativo, são feitos ajustes entre a Administração Pública e essas entidades para a realização de desígnios comuns a ambos, com um incremento na eficiência e na qualidade da prestação dos serviços públicos. No Brasil, um dos tipos de acordos possíveis para se atingir essa finalidade é o contrato de gestão com as organizações sociais, regulamentado pela Lei federal n. 9.637/98. Neste tipo de ajuste, o grande destaque é a necessidade de mensuração do desempenho atingido e a sua comparação com as metas propostas, para fins de controle e de responsabilização. Contudo, na prática, há uma carência de mecanismos que possibilitem tal finalidade. Para que se torne viável a aferição de resultados neste tipo de ajuste, propõe-se o uso de indicadores de desempenho — mais comumente utilizados no âmbito privado. Dentre os modelos possíveis, sugere-se a adaptação do *balanced scorecard*, a fim de possibilitar o controle pelo cumprimento de metas nos contratos de gestão. Por fim, há uma ilustração prática através da análise do contrato celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), com vistas ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde no Território Aricanduva–Sapopemba–São Mateus.

Palavras-chave: Gerencialismo. Contratualismo. Contrato de gestão. *Balanced scorecard*. Administração pública por resultados.

ABSTRACT

One characteristic of the current Public Administration is the need of a higher quality performance focused on results — features of the managerialist theoretical model. Furthermore, in accordance with the commandments of public governance, it is proposed that the activities of the Public Administration focused on efficiency and compliancy with goals is possible by means of the interaction between the State and other social actors, such as businesses and civil society organizations. In this context, contractualism involving non-profitable private entities deserves emphasis so that they help the State reach their goals, especially in the execution of public services. In a collaborative model, agreements are reached between the Public Administration and those entities to reach common goals increasing the efficiency and quality of public services rendering. In Brazil, one of the possible kinds of agreement to reach this goal is the management contract with social organizations regulated by Federal Law n. 9.637/98. In this kind of agreement, the greatest highlight is the need to measure the achieved performance and its comparison with the established goals for controlling and responsibility purposes. However, in practice, there is an absence of mechanisms which make such purposes possible. To enable the measurement of results in this kind of agreement, the use of performance indicators is proposed — more commonly used in the private field. Among the possible models, the adaptation of the balanced scorecard is suggested in order to make the control by compliance with goals in the management contract possible. At last, there is a practical illustration based on the analysis of the contract entered into by the Municipal Office of Health of São Paulo (*Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo*) and the São Paulo Association for Medicine Development (*SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina*), aiming at the development of health actions and services in the areas of Aricanduva – Sapopemba – São Mateus.

Keywords: Managerialist theoretical model. Contractualism. Management contract. *Balanced scorecard*. Public Administration by results.

RESUMEN

Una de las actuales características de la Administración Pública es la necesidad de una acción más cualitativa y enfocada en los resultados, trazos del modelo teórico del gerencialismo. Aún, de acuerdo con los preceptos de la gobernabilidad pública, se propone que la actividad de la Administración Pública, preocupada con la eficiencia y el cumplimiento de metas, se haga posible a través de la interacción del Estado con otros actores sociales, tales como empresas y sociedad civil. Dentro de ese contexto, merece destaque el contractualismo con las entidades privadas sin fines de lucro, para que auxilien al Estado en la adquisición de sus objetivos, especialmente en lo que se refiere a la realización de servicios públicos. En un modelo colaborativo, se realizan ajustes entre la Administración Pública y esas entidades para la ejecución de designios comunes para ambos, con un incremento en la eficiencia y en la cualidad de los servicios públicos ofrecidos. En Brasil, uno de los tipos de acuerdos posibles para alcanzar esa finalidad es el contrato de gestión con las organizaciones sociales, reglamentado por la Ley federal nº 9.637/98. En ese tipo de ajuste, el gran destaque es la necesidad de mensurar el desempeño alcanzado y su comparación con las metas propuestas, para fines de control y responsabilización. No obstante, en la práctica, hay una carencia de mecanismos que posibiliten dicha finalidad. Para que se vuelva viable la evaluación de resultados en ese tipo de ajuste, se propone el uso de indicadores de desempeño, utilizados con más frecuencia en el ámbito privado. Entre los modelos posibles, se sugiere la adaptación del *balanced scorecard*, con la finalidad de posibilitar el control por el cumplimiento de metas en los contratos de gestión. Finalmente, existe una ilustración práctica a través del análisis del contrato oficiado entre la Secretaría Municipal de la Salud de la Municipalidad de São Paulo y la SPDM (Asociación Paulista para el Desenvolvimento de la Medicina) que vislumbra el desarrollo de las acciones y servicios de salud en el Territorio Aricanduva–Sapopemba–São Mateus.

Palabras clave: Gerencialismo. Contractualismo. Contrato de gestión. *Balanced scorecard*. Administración Pública por resultados.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estatidade e eficiência.....	29
Figura 2 - O <i>balanced scorecard</i> como estrutura para ação estratégica.....	137
Figura 3 - Medidas essenciais na perspectiva dos clientes	140
Figura 4 - A perspectiva dos processos internos: o modelo da cadeia de valores genérica	142
Figura 5 - Relações de causa e efeito.....	146
Figura 6 - Traduzindo com o <i>balanced scorecard</i>	150
Figura 7 - As relações de causa e efeito no <i>balanced scorecard</i>	158
Figura 8 - Modelo de mapa consolidado	161
Figura 9 - Modelo de matriz <i>SWOT</i>	164
Figura 10 - <i>Balanced scorecard</i> do setor público.....	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Objetivos estratégicos e as quatro perspectivas do BSC	138
Tabela 2 - A perspectiva do cliente: medidas essenciais	139
Tabela 3 - Conceitos básicos	149
Tabela 4 - Indicadores de resultado e de ação	152
Tabela 5 - Modelo de <i>scoring</i>	160
Tabela 6 - Exemplo de solução para definição de tolerância e excelência	161
Tabela 7 - Modelo de matriz de análise dos <i>stakeholders</i>	164
Tabela 8 - Comparativo entre organizações de saúde tradicional e contemporânea	180
Tabela 9 - Indicadores da parte variável	185
Tabela 10 - Indicadores da parte variável	186
Tabela 11 - Indicadores da parte variável	187

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR RESULTADOS	18
1.1 Evolução da Administração Pública	18
1.1.1 Modelo patrimonialista	18
1.1.2. Modelo burocrático	19
1.1.2.1. Surgimento do modelo burocrático.....	19
1.1.2.2 Crise do modelo burocrático	21
1.1.3 Modelo gerencial	22
1.1.3.1 Surgimento do modelo gerencial	22
1.1.3.2 Ideia de governança pública	24
1.2 Histórico no Brasil	26
1.2.1 Bases legais.....	26
1.2.1.1 A Constituição Federal de 1988.....	27
1.2.1.1.1 Considerações sobre o modelo de Estado brasileiro.....	29
1.2.1.1.2 Ação das entidades do terceiro setor: solidariedade, subsidiariedade e complementariedade	30
1.2.1.2 Emenda Constitucional n. 19/98.....	39
1.2.1.3 Lei Complementar n. 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal	40
1.2.2 Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado	43
1.3 O princípio da eficiência.....	47
1.3.1 Histórico.....	47
1.3.2 Eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na administração pública brasileira atual.....	50
1.4 Administração pública por resultados e governança pública.....	54
1.4.1 Interação do Poder Público com a sociedade civil	55
1.4.2 Em busca da flexibilidade e da qualidade.....	57
1.4.3 Enfoque em resultados.....	60
1.5 Administração pública por resultados e o contratualismo	64
1.5.1 A atividade administrativa de fomento	64
1.5.1.1 Aplicabilidade da atividade de fomento aos contratos de gestão	68
1.5.1.2 Desafios ao exercício da função de fomento	70
1.5.2 O contratualismo com o terceiro setor	70
2 O CONTRATO DE GESTÃO COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	73
2.1 As organizações sociais no Brasil.....	73
2.1.1 Terceiro setor	74

2.1.2 Histórico do modelo das organizações sociais	81
2.2 Análise da legislação	82
2.2.1 Legislação federal	82
2.2.1.1 Análise da Lei federal n. 9.637/98	83
2.2.1.2 Constitucionalidade da Lei federal n. 9.637/98	85
2.2.2 Legislação do Município de São Paulo.....	91
2.2.2.1 Lei municipal n. 14.132/2006	91
2.2.2.2 Decreto municipal n. 47.453/2006.....	93
2.3 Conceito: definição, natureza jurídica e regime	95
2.4 O sucesso do modelo	98
2.4.1 A escolha da organização social	99
2.4.2 Planejamento de metas e gestão estratégica	108
2.4.3 Mensuração de resultados	116
2.4.3.1 Importância para a execução contratual.....	116
2.4.3.2 Importância para estabelecimento de responsabilidade.....	118
2.4.3.3 Importância para subsidiar futuras ações administrativas	123
2.5 Responsabilização pelos resultados	126
3 METAS E RESULTADOS: USO DO <i>BALANCED SCORECARD</i>	131
3.1 O modelo do <i>balanced scorecard</i> (BSC).....	131
3.1.1 Histórico e definição	131
3.1.2 As quatro dimensões do BSC	137
3.1.2.1 A dimensão financeira	138
3.1.2.2 A dimensão do cliente.....	139
3.1.2.3 A dimensão dos processos internos	141
3.1.2.4 A dimensão de aprendizado e crescimento.....	143
3.1.3 Relações de causa e efeito	145
3.1.4 Desenvolvimento prático do BSC.....	147
3.1.4.1 Alinhamento do BSC com a missão, os valores, a visão e a estratégia da organização	148
3.1.4.2 Desenvolvimento de medidas de desempenho nas quatro dimensões	150
3.1.4.3 Finalização do BSC	155
3.1.4.4 Acompanhamento do BSC.....	159
3.2 Adaptação do modelo à Administração Pública	161
3.3 Proposta de uso do <i>balanced scorecard</i> nos contratos de gestão da área de saúde	173
3.4 Relato de experiência.....	181
3.4.1 O contrato de gestão firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo e a SPDM	182
3.4.2 Aplicação do <i>balanced scorecard</i> ao caso prático.....	187

CONCLUSÃO	191
REFERÊNCIAS.....	195
ANEXO 1 - Contrato de Gestão n. 007/2008-NTCSS-SMS-G.....	204
ANEXO 2 - Termo Aditivo n. 001/2008	255
ANEXO 3 - Termo Aditivo n. 002/2009	276
ANEXO 4 - Termo Aditivo n. 003/2009	281

INTRODUÇÃO

Em virtude de diversos fatores, tais como uma crise fiscal e o aumento de exigências da sociedade, o Estado passou a desempenhar um papel negociador, coordenando outros atores sociais e agindo em conjunto com eles para a consecução de suas atividades. Esse papel do Estado tem ligação com as ideias de Administração Pública consensual e de governança pública — como formas de atingir a máxima eficácia da Administração Pública —, com interação entre os atores sociais, estratégia, planejamento, flexibilidade, e sem perder de vista o foco no cidadão beneficiário e na transparência. Nesse contexto, a Administração Pública, com enfoque em resultados e em uma atuação com qualidade, pode estabelecer acordos com entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de objetivos comuns a ambos. No Brasil, merece destaque hoje o contrato de gestão com as organizações sociais, cujo sucesso depende, entre outros fatores, da possibilidade de planejar as metas que se pretende atingir e mensurá-las, para fins de controle e responsabilização.

A proposta deste trabalho é que, para tal finalidade, seja feito uso de indicadores de desempenho, como é o caso do *balanced scorecard*. O que se pretende demonstrar é que essa ferramenta, se devidamente adaptada, pode ser bastante útil para uma atuação administrativa mais eficaz.

Hoje, tanto a legislação quanto os cidadãos exigem uma atuação mais eficiente do Estado. Dentro de um contexto democrático, a legitimidade da Administração Pública depende de sua capacidade de atender às demandas e expectativas da sociedade, dentre elas a prestação de serviços com maior enfoque em resultados e qualidade. Dispositivos legais — como a Lei federal n. 9.637/98, que cuida dos contratos de gestão com as organizações sociais — enfatizam a necessidade de a atuação administrativa se pautar em metas e resultados. Contudo, a realidade brasileira atual demonstra uma carência de mecanismos que permitam mensurar o real cumprimento dos objetivos que a Administração Pública se propõe a realizar, para fins de controle e de responsabilização.

A proposta contida nesta dissertação é o estudo da viabilidade da introdução de indicadores de desempenho para solucionar, na prática, a necessidade de mensurar os resultados obtidos com os contratos de gestão firmados entre o Estado e as organizações sociais. Como o uso de tais ferramentas não é habitual na Administração Pública brasileira — podendo-se notar resquícios de um modelo com enfoque em procedimentos, em

detrimento de resultados —, será proposta a adaptação de uma ferramenta inicialmente mentalizada para a realidade privada, o *balanced scorecard*.

Este trabalho tem um caráter essencialmente interdisciplinar, reunindo conhecimentos das áreas de Direito Administrativo, Gestão Pública e Administração de Empresas. Esta característica — de interligar conceitos e soluções de diversas ciências — se deu por diversos fatores. Dentre eles, a minha formação acadêmica, com graduação em Direito pela Universidade de São Paulo e em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas, além da minha atuação profissional no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que envolve o uso conjunto de conhecimentos afetos a diversas áreas. Ainda, as linhas de pesquisa do meu orientador, que envolvem temas interdisciplinares, com destaque para “governança e consensualismo na Administração Pública” e para “parcerias do Estado com o terceiro setor”. Por fim, a impossibilidade, hoje, de se separar o Direito Administrativo da Gestão Pública, uma vez que, apesar de o Direito ter um fundamental papel instrumental, não pode aprisionar a gestão, a fim de possibilitar soluções práticas para a atuação da Administração Pública.

Dentre as questões de ordem prática que mais se evidenciam hoje está a obrigação de prestação de serviços públicos com mais eficiência e qualidade. Conforme exposto, destaca-se a necessidade de reflexões sobre como implementar mecanismos de avaliação de resultados das ações administrativas, especialmente na área de serviços públicos realizados através de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Atendem-se, assim, a uma necessidade evidente na legislação — uma Administração focada em eficiência e resultados — e também aos preceitos da governança pública.

Para a elaboração da dissertação, foi utilizado o método dedutivo. Através de uma análise do contexto geral da Administração Pública atual e do estudo dos contratos de gestão com as organizações sociais, pretende-se mostrar que é necessário implementar nesse tipo de ajuste um modelo de avaliação de resultados. O modelo proposto é o *balanced scorecard*, o qual, no capítulo final da dissertação, será analisado de acordo com o método indutivo, através do relato de experiência do contrato de gestão firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM. Através da ilustração prática, serão feitas algumas constatações com o objetivo de confirmar a hipótese anteriormente levantada.

No capítulo 1, será analisada a evolução dos modelos teóricos de Administração Pública, a fim de demonstrar que a Administração Pública brasileira já passou por

evoluções e possui bases legais para agir em conformidade com os preceitos do gerencialismo e da governança pública.

Assim, deixa-se de lado uma forma de administrar com enfoque principal em leis e em procedimentos, somando-se a essas preocupações a necessidade de uma ação administrativa mais eficiente, com foco em resultados e em qualidade.

Ainda, em conformidade com os preceitos da governança pública, ameniza-se a fronteira que separa o público do privado. Há uma maior interação entre o Estado, empresas e sociedade civil, emergindo o que vem a ser chamado “novo contratualismo” administrativo, evidenciando uma aproximação entre a Administração Pública e as entidades privadas, em especial aquelas sem fins lucrativos, para que com ele possam formalizar ajustes de caráter colaborativo.

Uma das características buscadas com essa forma de interação é exatamente a busca de maior flexibilidade e eficiência nas ações do Estado, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos.

Assim, será analisada a atividade de fomento do Estado que, ao invés de impor a terceiros alguma função, os estimula e incentiva a desempenhar atividades que sejam de interesse público, obtendo sua colaboração e ampliando a eficiência de sua atuação.

Neste trabalho, o contrato de gestão com as organizações sociais e os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público serão apresentados como as duas formas que mais se prestam a atender esses objetivos. Dentre esses dois tipos de ajustes, tanto por ter maior relevância na realidade brasileira atual, especialmente no Município de São Paulo e na área de saúde, como por necessidade de delimitação de tema, será apresentado o contrato de gestão como figura jurídica que atende a essa nova realidade da Administração Pública, consensual e com foco em resultados.

No capítulo 2, após uma breve exposição sobre o conceito de terceiro setor e sobre o contrato de gestão com as organizações sociais no Brasil, será feita uma análise da legislação pertinente ao assunto.

A Lei federal que cuida do assunto, a de n. 9.637/98, foi bastante inovadora ao introduzir no ordenamento a figura do contrato de gestão, possibilitando a realização de acordos entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos nas áreas definidas em lei.

Contudo, esse dispositivo legal, até mesmo pela introdução de novos procedimentos, que destoam da forma de administrar mais tradicional, foi bastante questionado.

Resultado disso foi a discussão, junto ao Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade dessa lei. Apesar de ainda não haver um posicionamento definitivo daquele órgão sobre o tema, serão feitas algumas considerações sobre a ação, até mesmo devido à relevância dos questionamentos para este trabalho.

Também será analisada a legislação que trata do assunto no âmbito do Município de São Paulo, salientando-se as suas diferenças em relação ao modelo federal, uma vez que, no capítulo 3 deste trabalho, será feito um estudo de caso com foco em uma organização social deste Município.

Também serão analisados mais detalhadamente os fatores que podem contribuir para o sucesso de um contrato de gestão. Dentre eles, merece destaque a escolha da organização social com a qual será realizada a parceria e do projeto mais adequado a satisfazer às necessidades do poder público contratante. Também será considerada para a vitória da parceria uma ampla atividade de planejamento, em especial das metas e resultados que se pretende conquistar.

Por fim, a questão que será colocada como mais relevante, neste estudo, para o sucesso de um contrato de gestão, é a possibilidade de se mensurarem os resultados obtidos com a realização do ajuste. Defender-se-á a viabilidade de comparar as metas atingidas com as almejadas, para efeitos de controle e responsabilização, a fim de possibilitar, na prática, a consecução dos objetivos de uma Administração Pública com foco em resultados.

Para essa finalidade, será proposta a aplicação de um modelo de avaliação de desempenho para mensurar os resultados atingidos com os contratos de gestão, para que seja usado de forma concomitante e posterior à execução do ajuste.

O modelo eleito para esse estudo é o *balanced scorecard* (BSC), inicialmente mentalizado para uso em organizações privadas, mas passível de ser adaptado para a Administração Pública. Se comprovada a viabilidade de aplicação desse modelo a um contrato de gestão, será atendida a necessidade de mensuração nesse ajuste, para cumprir as demandas legais e os princípios de boa governança, que exigem um controle sobre os resultados das ações da Administração Pública.

Antes de propor, na prática, a aplicação do BSC, será feita, no capítulo 3, uma breve exposição sobre o modelo. Também será exposta a forma como os indicadores, componentes de cada uma dessas dimensões, devem ser concatenados, a fim de compor relações de causa e efeito. Na sequência, será analisada a forma de se compor um *balanced scorecard*.

Para tornar o modelo hábil a ser aplicado a uma entidade privada sem fins lucrativos que firma um ajuste com o poder público, serão propostas algumas adaptações. O BSC também terá que se adequar à realidade das organizações incumbidas da saúde, tendo em vista as peculiaridades dessa área.

A fim de dar contornos práticos à aplicação do BSC a um contrato de gestão na área de saúde, será apresentado o ajuste firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM. Hoje, os resultados obtidos com a contratação são comparados com aqueles almejados através de um modelo desenvolvido para essa finalidade. Assim, será feita uma análise crítica do molde atualmente utilizado, propondo-se modificações para torná-lo mais hábil a atingir as finalidades a que se propõe.

Para a elaboração desta dissertação, além da doutrina nacional relevante, será bastante utilizada como fonte de consulta doutrina estrangeira, uma vez que o tema é bastante recente no país. Para citações de textos estrangeiros, foi feita a opção por uma tradução livre, de responsabilidade da autora, a fim de facilitar a leitura do trabalho.

Em suma, o que se pretende demonstrar é que a Administração Pública atual, que evoluiu no sentido de exigir uma atuação administrativa mais eficiente e com foco em resultados, requer mecanismos para que se possa cumprir essa proposta, tais como as modalidades de ajustes aqui apresentadas, e, conseqüentemente, mecanismos para o acompanhamento de sua execução, tais como o *balanced scorecard*.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR RESULTADOS

Este primeiro capítulo será dedicado à análise da evolução da Administração Pública, com sua aproximação ao modelo teórico do gerencialismo e sua adaptação à ideia de governança pública.

Essa evolução se deu em um contexto em que a gestão pública passou a ter maior enfoque no planejamento estratégico, na forma de definir prioridades e resultados desejados e criar formas hábeis para atingi-los e para mensurá-los, *a posteriori*.

Ou seja, o foco deixou de ser exclusivamente o cumprimento de leis e os procedimentos e deslocou-se para a produção de resultados.

Esse conceito de gestão por resultados vem intimamente ligado àquele de governo empreendedor. O Estado, por diversos motivos — tais como limites fiscais —, cada vez mais precisou se concentrar nas suas atividades essenciais e dividir com a sociedade a responsabilidade pela realização de outras, na busca da obtenção dos melhores resultados que possam ser atingidos com os recursos disponíveis.

Nesse contexto, será analisada a contratualização do poder público com entidades privadas sem fins lucrativos como uma alternativa para garantir o cumprimento dos objetivos administrativos com foco em resultados, flexibilidade e *accountability*.¹

1.1 Evolução da Administração Pública

É comum na doutrina a classificação da Administração Pública em modelos, de acordo com suas características e época. Neste tópico, será tratada a evolução da Administração Pública globalmente e na realidade brasileira.

1.1.1 Modelo patrimonialista

O patrimonialismo é uma herança da época feudal, vigente nas sociedades pré-democráticas. De acordo com esse modelo, a Administração Pública deve atender aos interesses do governante, que faz uso do poder que emana do povo em seu favor.

O aparelho de Estado é uma espécie de extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre a *res publica* e a *res principis*, ou seja, a coisa pública se confunde

¹ Responsabilidade pela prestação de contas.

com a coisa do governante. Dessa forma, a Administração Pública deixa de atender à função de defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, dando-se mais atenção aos assuntos que privilegiam a vontade de uma minoria. Assim, são características marcantes desse modelo de administração a corrupção e o nepotismo.

Tal forma de governar passa a ser contestada e a se tornar insustentável com o advento do capitalismo e da democracia.

1.1.2. Modelo burocrático

As deficiências do modelo de administração patrimonialista levaram à idealização do modelo burocrático, por Max Weber.²

1.1.2.1. Surgimento do modelo burocrático

A revolução industrial e o surgimento do Estado liberal contribuíram para uma nova ótica sobre o papel do Estado, dando espaço ao surgimento do modelo burocrático, baseado na impessoalidade, no profissionalismo e na racionalidade.³

Tal modelo foi analisado e sintetizado por Max Weber, inicialmente, no livro “A ética protestante e o espírito do capitalismo” (1904), e teve suas bases mais bem definidas somente em 1922, com a publicação do livro “Economia e sociedade”, do mesmo autor.

O modelo burocrático foi uma resposta aos abusos e demais vícios experimentados pela Administração Pública no modelo anterior. Disseminava-se uma ideia de desconfiança prévia dos administradores públicos por parte da sociedade como uma reação ao modelo patrimonialista.

Por essa razão, propôs-se uma instauração do poder proveniente da autoridade racional-legal, baseado na razão e na lei, em que se garantisse a efetividade da contenção de abusos.

A administração burocrática se destaca pela ideia de sua submissão ao Direito, de racionalidade, de ponderação entre meios e fins e de precisão.

² WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução Waltensir Dutra. Revisão técnica Fernando Henrique Cardoso. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974. Organização e introdução H. H. Gerth e C. W. Mills.

³ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath; Ewandro M. Júnior. 6. ed., Brasília: MH Comunicação, 1995, p. 13, *apud* CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: FGV, v. 38, n. 3, p. 423-449, maio-jun. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6544/5128>>. Acesso em 17 jun. 2013, p. 427.

A proposta é de realização de um controle rígido dos processos *a priori* — como, por exemplo, aqueles referentes à admissão de pessoal e às contratações a serem realizadas pelo Poder Público, baseando-se nos princípios da profissionalização, da carreira, da hierarquia, da impessoalidade e do formalismo.⁴

Quanto à profissionalização, opõe-se ao nepotismo, que caracterizava o modelo patrimonialista. Pode-se dizer que, de acordo com o modelo burocrático, é atribuído um grande valor ao mérito do funcionário (meritocracia), sendo que os servidores chegam a um cargo por meio de competição justa e sua ascensão profissional se baseia em critérios de experiência (antiguidade) e desempenho. São ainda atributos do profissionalismo o trabalho remunerado e a divisão racional de tarefas. Além disso, uma característica que diz respeito tanto ao princípio da profissionalização como ao da impessoalidade é a separação das propriedades pública e privada e dos ambientes de vida pessoal e de trabalho. Por fim, ainda no que diz respeito ao profissionalismo, pode-se dizer que o modelo burocrático acolheu a ideia *taylorista* de maximizar o rendimento funcional através da separação das funções de planejamento e execução de tarefas.

No tocante à impessoalidade, além das características supracitadas, significa que os cargos pertencem à organização, e não às pessoas que os estão ocupando. Como consequência, evita-se a apropriação individual do poder, isto é, a obtenção de benefício em função da posição ocupada pelo profissional.

Quanto à formalidade, diz respeito à imposição de deveres e responsabilidades aos servidores públicos, à existência de uma hierarquia administrativa, aos procedimentos administrativos (documentados de forma escrita), à formalização de processos decisórios e das comunicações internas e externas.⁵ A formalidade tem como objetivo garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados, evitando assim a discricionariedade.

Eficiência organizacional, administrativa e econômica, e equidade — entre funcionários e na produção de produtos e serviços padrão — são também características do modelo de administração burocrático.⁶

Em suma, destacam-se dentre os princípios básicos que norteiam o modelo de

⁴ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012, p. 15

⁵ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012, p. 351.

⁶ Ibidem, p. 352.

Administração Pública burocrático:

- impessoalidade;
- formalismo;
- profissionalização e ideia de carreira pública, em que a promoção ocorre com base na meritocracia;
- divisão funcional hierárquica clara;
- mínimo de discricionariedade nas decisões, sempre fundamentadas em normas.

Conforme o exposto, o modelo burocrático caracteriza-se pela submissão da Administração à lei, a ser exercida levando-se em conta elevados padrões de conduta moral. O objetivo que norteia esse pensamento é o de defesa do interesse público, através de um conceito de integridade, com redução da corrupção e maximização da democracia.⁷

1.1.2.2 Crise do modelo burocrático

Apesar de o modelo burocrático ser funcional para controlar a corrupção — que era o principal objetivo proposto quando de sua criação —, a extrema racionalidade e o excesso de regulamentos do sistema acabaram por ocasionar efeitos negativos, como a lentidão de processos e a redução de eficiência. Assim, hoje a palavra burocracia é usada de forma pejorativa para designar “gargalos” e lentidão de procedimentos, que são caracterizados pelo extremo formalismo e acabam por comprometer a eficiência da ação administrativa.

As principais críticas à administração burocrática foram formuladas por Merton.⁸ Em síntese, as falhas do modelo são a desmotivação dos empregados, a resistência às mudanças, o abuso da senioridade como critério de ascensão profissional e a grande separação entre o cidadão e o funcionalismo público, que acaba por não atender às necessidades e aos anseios dos seus destinatários.

Ainda, de acordo com Prats i Català,⁹ a racionalidade da administração burocrática

⁷ LONGO, Francisco. La gestión pública como discurso de valores. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 281-317, p. 281-286.

⁸ MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**: toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1949, *apud* SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 353.

⁹ PRATS I CATALÀ, Joan. La construcción social de la gobernanza. In: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.). **Gobernanza**: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: INAP: Colex, 2005, p.

não garante a eficiência e a eficácia do sistema, especialmente pela dificuldade de aplicação das regras à prática e pelo excesso de rigidez, que embaraça a adaptação a situações novas.

Por fim, vale citar, ainda, um paradoxo do momento histórico em que se insere a burocracia. Com o advento do industrialismo e o desenvolvimento do capitalismo, vem a ideia de tecnocracia — um governo de especialistas, em prol de quem o cidadão abre mão de seu poder. Dessa forma, ressalta-se a busca por uma Administração Pública mais apegada à técnica, a fim de atingir eficiência e eficácia. Essa ideia opõe-se à de democracia, em que o poder emana do povo.

1.1.3 Modelo gerencial

Diante das limitações supracitadas, que levaram à descrença no modelo burocrático de administração, no século XX passou-se a estudar uma nova forma de administração pública: a gerencial.

1.1.3.1 Surgimento do modelo gerencial

A crise do modelo burocrático, juntamente com outros fatores — como a globalização da economia, uma nova dinâmica de mercado, uma crise fiscal do Estado e um cada vez maior distanciamento entre as decisões da Administração e os interesses dos administrados —, passou a evidenciar a necessidade de um modelo que propusesse a estruturação e a gestão da Administração Pública com base em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Na segunda metade do século XX, como resposta à ampliação das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, foi emergindo um novo modelo de Administração Pública, a *gerencial*¹⁰ ou nova gestão pública (*new public management*).

Há doutrinadores que, paralelamente ao conceito de Administração Pública gerencial, apresentam o conceito de Estado Empreendedor que, em conjunto com aquela,

21-76, p 48-52.

¹⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador: IBDP, n. 10, jun./ago. 2007.

compõe o gerencialismo (*managerialism*).¹¹ Contudo, neste estudo, os conceitos de Administração Pública gerencial e gerencialismo serão considerados equivalentes.

Esse modelo tem como base as seguintes prioridades: a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos, além da redução de custos.

Nenhum modelo de administração rompe totalmente com os preceitos do anterior, havendo sempre uma continuidade, sem que o modelo precedente seja integralmente abandonado. No caso da transição do modelo burocrático para o gerencial, houve uma evolução, mas foram conservados, de forma flexibilizada, alguns princípios, tais como: admissão por critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, avaliação de desempenho, o treinamento.¹² Contudo, a principal mudança refere-se à forma de controle, que antes era realizado *a priori* e focava-se nos processos, passando a concentrar-se nos resultados e a ser feito *a posteriori*. Ainda, há uma evolução no conceito de “interesse público”. Enquanto no modelo burocrático o interesse público acabava se misturando ao próprio interesse do aparato do Estado, no modelo gerencial o interesse público passa a ter como foco o atendimento das necessidades do cidadão, contribuinte de impostos e destinatário de serviços.

A nova gestão pública é baseada nos critérios de eficiência, eficácia, qualidade e desempenho.

Parte-se do pressuposto de que todo desempenho pode ser medido, focando-se os resultados — que devem ser mensurados em comparação com as expectativas — e o cidadão beneficiário, ou cidadão cliente. A ideia de avaliação de desempenho, dentre outros princípios norteadores da Administração Pública gerencial, teve como inspiração o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada. Contudo, devem-se levar em conta certas diferenças, como o objetivo (de lucro, no caso das organizações privadas, e de realização do interesse público, no caso da Administração Pública) e a origem das receitas.

Quanto à organização administrativa, há também uma flexibilização em relação ao modelo burocrático. Enquanto naquele modelo a estrutura administrativa configurava-se de forma mais rígida, sempre pautada na observância de regulamentos, procedimentos e normas legais, o modelo gerencial propõe uma maior descentralização político-administrativa, com transferência de funções para administrações locais, dotadas de maior autonomia (e, também, de responsabilidade). Dessa forma, a proposta é de uma

¹¹ SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 354.

¹² BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 16.

organização administrativa com menos níveis hierárquicos, com controle de resultados e voltada para o atendimento das necessidades dos administrados.¹³

Ainda no que diz respeito à autonomia (gerencial, orçamentária e financeira) dos órgãos e entidades públicas, Oliveira¹⁴ afirma que esta é maior no gerencialismo em virtude de um acordo firmado entre o Poder Executivo e seus dirigentes, através do qual ficam estabelecidos metas e objetivos claros para o alcance de resultados.

Dessa forma, na administração pública gerencial definem-se os objetivos que devem ser atingidos através de uma ação pública, atribuindo-se ao administrador autonomia na gestão dos recursos e propondo-se um controle *a posteriori* do alcance dos resultados propostos.

1.1.3.2 Ideia de governança pública

No início do século XXI, o conceito de gerencialismo já sofreu uma evolução, caracterizada pela governança pública, cujo surgimento se deu no âmbito das entidades privadas.

A governança corporativa,¹⁵ na esfera empresarial, veio como resposta aos conflitos de interesse entre acionistas e administradores. Para resolver tais conflitos, foi necessária a adoção de mecanismos de boas práticas, capazes de manter o equilíbrio entre os diversos atores interessados nos resultados das empresas. As práticas de governança envolvem quatro valores ou princípios éticos: *fairness*, *disclosure*, *accountability* e *compliance*.¹⁶

O modelo, inicialmente mentalizado para entidades privadas, também passou a ser adotado pela Administração Pública, através de práticas que envolvem ações eficientes, com transparência e responsabilidade pela prestação de contas.

¹³ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 16.

¹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O contrato de gestão e seus riscos. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 25 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/conteudo.phtml?id=850439>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

¹⁵ “Corporativa” porque se refere ao setor privado.

¹⁶ “Fairness: que significa senso de justiça e equidade no tratamento aos acionistas, principalmente na questão dos acionistas minoritários, muitas vezes preteridos em relação aos majoritários. Disclosure: que significa busca por transparência de informações e acesso aos dados, principalmente aqueles de maior relevância ao negócio, cujo caráter estratégico pode vir a comprometer a saúde da própria corporação. Accountability: preocupação e comprometimento com a prestação de contas, de maneira ética e responsável. Compliance: busca pela conformidade e comprometimento às normas e regulamentos expressos nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais do país, garantindo uma conduta ética e de acordo com a lei.” (SABBATINI, Juliana Fedak. **Comunicação Organizacional e Governança Corporativa: uma intersecção possível?** 2010. 214 p. Tese (Doutorado em Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010).

Segundo Canotilho,¹⁷ *good governance* diz respeito a uma “condução responsável dos assuntos do Estado”, pelos seus três poderes. Para tanto, o autor defende que a ação estatal passaria a ser regida não só pelos princípios tradicionais do Estado de Direito, mas também por novos princípios, como: transparência; coerência (entre as diversas ações e políticas de um Estado); abertura (com busca de novas soluções e procedimentos de negociação e participação); eficácia (com a promoção de ações estatais com objetivos claros e que apresentem resultados, com base na experiência anterior); e democracia participativa (envolvendo diálogo com os cidadãos e com associações representativas). Canotilho aponta ainda para a vinculação do Estado a um novo princípio, que denomina “justa medida”, que significa que ele deva ser um “Estado com uma boa governança, traduzida na gestão necessária, adequada, responsável e sustentável dos seus recursos naturais e financeiros”.¹⁸

A governança pública significou um progresso em relação aos preceitos do gerencialismo, uma vez que se manteve o foco na eficiência da atuação administrativa, baseada em resultados, só que se propôs uma nova forma de atingir tais objetivos: uma atuação responsável, com abertura a um intercâmbio entre o Estado e os cidadãos, empresas e entidades privadas sem fins lucrativos.

Nesse sentido, Prats i Català afirma que a emergência da governança pública vem de um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se fundamentam na qualidade da interação entre os diversos níveis de governo e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil.¹⁹ O autor ainda defende que o cidadão deve ser referência para a atuação pública.

Oliveira²⁰ sintetiza o conceito de governança pública ligando-o à ideia de atuação governamental mais eficaz e legítima dentro de um contexto de democracia, com interação entre os níveis de governo e destes com as organizações empresariais e da sociedade civil.

Para Longo,²¹ a governança envolve três perspectivas: governança democrática, governança eficaz e boa governança. A governança democrática diz respeito à aproximação e incorporação dos cidadãos à ação pública, ressaltando-se o valor da

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. In: CANOTILHO, J. J. “**Brancos**” e **interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006, p. 327.

¹⁸ Ibidem, p. 331-333.

¹⁹ PRATS I CATALÀ, Joan. Op. cit., p.65.

²⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 15 jun. 2008, p. 2.

²¹ LONGO, Francisco. Ejes vertebradores de la gobernanza em los sistemas públicos: um marco de análisis en clave latinoamericana. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas: CLAD, n. 46, fev. 2010, p. 73-102, p. 79-80.

responsabilização ou *accountability* daqueles que participam dos processos de decisão. Já a perspectiva da governança eficaz refere-se à atuação com vistas à obtenção dos resultados pretendidos. Quanto à boa governança, esta diz respeito aos marcos institucionais que garantem o funcionamento eficaz dos mercados e facilitam o desenvolvimento do empreendedorismo e a formação do capital social, para o que contribuem as instituições que visam a garantir a segurança jurídica e a redução da corrupção.

Em síntese, a governança pública veio como uma evolução da Administração Pública gerencial, com a proposta de uma ação pública não somente mais eficaz, como propõe o gerencialismo, mas também de uma atuação responsável, transparente, e com uma interação com a esfera privada, aumentando a legitimidade estatal.

Conforme será discutido mais adiante, essa face administrativa pode se materializar de diversas formas — como é o caso do contrato de gestão com as organizações sociais, no Brasil, em que o poder público busca a flexibilidade das entidades privadas sem fins lucrativos para a obtenção de resultados.

Por fim, cabe ressaltar que a transição entre os modelos apresentados ocorre de forma gradual e contínua, e não por ruptura com os preceitos do modelo anterior. Em muitos assuntos, não há superação de um modelo quando de sua transição para o posterior, podendo coexistir dois ou mais deles em um mesmo local.

1.2 Histórico no Brasil

No Brasil, existiram e cada vez mais existem diversas contribuições formais para a aproximação da Administração Pública aos preceitos do gerencialismo. Tais reforços vieram sob a forma de leis ou ainda de estudos, como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, conforme será exposto neste tópico.

1.2.1 Bases legais

A legislação brasileira é rica em elementos que podem fundamentar o desenvolvimento do gerencialismo no Brasil. Além das fortes bases existentes na própria Constituição Federal e suas emendas, outras leis ordinárias, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, também trazem em seus textos contribuições para a aproximação da Administração Pública brasileira de um modelo dirigido ao alcance de resultados e aos princípios da governança pública.

1.2.1.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 contribuiu com importantes bases para possibilitar o estabelecimento de acordos entre o poder público e o setor privado sem fins lucrativos, para a execução de serviços em diversas áreas, como saúde, educação, cultura, dentre outros.

Moreira Neto afirma que:

A Constituição Brasileira de 1988 [...] reiteradamente incentiva a *colaboração social*, a começar pela afirmação do *princípio do pluralismo*, estampado no art. 1º, V, seguindo-se o da *participação*, no parágrafo único do mesmo artigo, descendo, embora superfluamente, em seu texto, à previsão de vários *instrumentos de colaboração participativa* como no campo da saúde (arts. 197 e 198, III), da *assistência social* (art. 204, I), da *educação* (arts. 205 e 206, IV), da *cultura* (art. 216, §1º), do *meio ambiente* (art. 225), da *criança e do adolescente* (art. 227, §1º), para mencionar alguns dos mais relevantes.²²

Ressalta ainda o fato de as normas constitucionais que prescrevem tais institutos não serem necessariamente autoexecutáveis. Nesse ponto, a legislação infraconstitucional vem disciplinando os vários diplomas, merecendo destaque as Leis federais n. 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e cria o Programa Nacional de Publicização, e n. 9.790/1999, que disciplina a qualificação de entidades como organizações da sociedade civil de interesse público.

Moreira Neto ressalta que o suporte para essas novas modalidades institucionais encontra-se:

nas tendências de despolitização, de gerenciamento privado de interesses públicos, de prestígio das entidades intermédias e de estímulo à descentralização social e de autorregulação setorial, muitas delas desenvolvidas para remediar a paulatina defasagem de Constituições analíticas, como é o caso da Carta Brasileira de 1988.²³

²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 611.

²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso...** Op. cit., p. 611.

Segundo Mânica,²⁴ a Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um momento em que ocorriam dois fenômenos sociais opostos: por um lado, a desmoralização das entidades do terceiro setor, decorrente do fato de essas entidades se associarem ao Poder Público para dele obterem benefícios; por outro, uma explosão no número de movimentos de caráter associativo, tanto em nível nacional como internacional.

A necessidade de mudanças na ação estatal, implementada por essa Constituição, teria decorrido da ineficiência do Estado na prestação dos serviços públicos.

Segundo Mânica, a Constituição Federal de 1988 “pela primeira vez de maneira expressa atribuiu também à sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro”.²⁵

Para chegar a essa conclusão, o autor citou diversos dispositivos constitucionais, entre eles os artigos 199, §1º; 204, I; 205; 213, I e II; 216, §1º e 227, §1º.²⁶ Tais dispositivos abrem à sociedade civil, com destaque para as entidades sem fins lucrativos, a função de colaborar com o Estado na realização dos serviços nas áreas de saúde, assistência social, educação, proteção do patrimônio histórico-cultural, criança e

²⁴ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194, p. 180-181.

²⁵ Ibidem, p. 181.

²⁶ “Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual.”

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.”

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.”

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: [...]”

adolescente, entre outros. A esse respeito, há uma forte discussão doutrinária sobre o papel desempenhado pela sociedade civil para contribuir com o Estado na consecução de seus objetivos.

1.2.1.1.1 Considerações sobre o modelo de Estado brasileiro

Analisando-se a Constituição brasileira, é possível observar que o Estado brasileiro se propõe a ser bastante provedor e intervencionista, concentrando muitas funções.

A respeito das funções estatais, Fukuyama²⁷ desenvolveu um gráfico, ao qual deu o nome de “matriz da estatidade”, que contém o escopo das funções do Estado em um eixo e a força das instituições em outro:

Figura 1 - Estatidade e eficiência²⁸

Segundo o autor, do ponto de vista dos economistas, o melhor lugar para se estar é no quadrante I, em que o Estado assume para si funções limitadas e consegue desempenhá-las com forte eficácia institucional. Por outro lado, a pior posição, em termos de desenvolvimento econômico, é o quadrante IV, em que “um Estado ineficaz assume uma

²⁷ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro, Rocco, 2005, p. 27.

²⁸ Ibidem, p. 27

gama ambiciosa de atividades que não consegue desempenhar bem”.²⁹ De acordo com o autor, nesta posição, encontram-se muitos países em desenvolvimento — aparentemente, é o caso do Estado brasileiro, que se propõe a realizar uma grande gama de tarefas, sem atingir a eficiência em muitas delas.

Segundo Fukuyama, hoje se entende que é mais importante ampliar a força do que reduzir o escopo. Isso porque os efeitos negativos do escopo excessivo são compensados pelos efeitos positivos da maior capacidade administrativa.

Mendoza e Vernis,³⁰ citando a matriz da estatidade, apontam que as instituições financeiras internacionais, juntamente com o governo norte-americano, recomendaram uma série de medidas para reduzir o grau de intervenção estatal na economia, o que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

Os autores ressaltam que substituir o público pelo privado sem aumentar as capacidades estatais é negativo. Segundo Mendoza e Vernis, a baixa capacidade institucional³¹ é um dos fatores que compromete o Estado relacional, que tem maior interação com a sociedade e as empresas.

1.2.1.1.2 Ação das entidades do terceiro setor: solidariedade, subsidiariedade e complementariedade

Parte da doutrina aponta que a intervenção da sociedade civil na prestação de serviços públicos não exclusivos, através das entidades sem fins lucrativos, se daria em caráter solidário.

O princípio da solidariedade tem maior expressão no modelo de governança pública europeu. Otero Parga,³² em uma análise das constituições espanholas, expõe que, a partir da Carta Constitucional de 1978, a solidariedade passou a figurar expressamente como um princípio. Ainda, expõe que, em outros países europeus, o princípio da solidariedade também integra as constituições, algumas vezes de forma explícita — França, Grécia e Itália — e outras de forma implícita — Alemanha, Áustria e Dinamarca.

No Direito Público, o autor observa que a solidariedade está ligada à assunção da

²⁹ FUKUYAMA, Francis. Op. cit., p. 27.

³⁰ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 37-62, p. 57.

³¹ Os autores defendem a necessidade de fortalecimento das instituições do Estado para o poder público se associar com outros atores da sociedade civil.

³² OTERO PARGA, Milagros. El valor solidaridad en la Constitución Española de 1978. **Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela**, v. 13, n. 1, p. 163-188, 2004.

responsabilidade coletiva e do bem comum. Na sua forma ativa, diz respeito à possibilidade de participação em uma tarefa coletiva para criar bens objetivos e relações produtivas, estando ligada às ideias de cooperação, colaboração e coprodução.

Na realidade alemã, Schmidt-Assman³³ expõe que a função da Administração é garantir o desenvolvimento do indivíduo através da solidariedade, associando-a à ideia de complementariedade. Ainda, ressalta o valor da cooperação, em que as prestações de tarefas não são exercidas pela Administração, mas por terceiros intermediários, destacando-se as entidades de voluntariado social. Também cita a subsidiariedade, afirmando que a intervenção do Estado só deve ocorrer quando a autorregulação da sociedade não satisfizer as exigências da justiça social.

Nabais³⁴ expõe que o Estado social não pode deixar de prover aos indivíduos a realização de alguns direitos — como saúde, educação, habitação e segurança social —, especialmente quando a própria sociedade não consegue alcançá-los através do exercício de suas liberdades. A essa solidariedade o autor denomina vertical. Por outro lado, Nabais define a solidariedade horizontal como aquela que cabe à sociedade, através das relações entre indivíduos, grupos e classes, através do voluntariado social e da colaboração. Esta estaria relacionada, de certa forma, ao “limite do Estado social” e a “um certo fracasso da estadualidade social”.

No caso brasileiro, a solidariedade está prevista expressamente no inciso I do artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Gabardo,³⁵ ao tratar da realidade brasileira, afirma que “o Estado de bem-estar social consagrado na constituição de 1988 pauta-se, por definição, pelo dever político-jurídico de solidariedade, que parte da ideia de ‘direitos de cidadania’ [...]”. Para o autor, o modelo brasileiro é consonante com outros regimes republicanos, como o italiano, em que se refuta uma visão individualista, buscando-se um equilíbrio “entre as razões do individual e das comunidades intermédias e as instâncias redistributivas do Estado social”.³⁶

Além dos autores que defendem que a ação do terceiro setor se pauta pelo princípio da solidariedade, grande parte da doutrina defende que o princípio da subsidiariedade rege

³³ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema**. Madrid: Marcial Pons; Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 144-145.

³⁴ NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. 75, 1999, p. 145-174, p. 151-153.

³⁵ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 129.

³⁶ GIUFFRÈ, Felice. Il Principio costituzionale di solidarietà come presupposto della Welfare Community. In: BELARDINELLI, Sergio (Org.). **Welfare Community e subsidiarietà**. Milano: Egea, 2005, p. 47, *apud* GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 129.

a atuação da sociedade civil para cooperar com o Estado na consecução de seus objetivos, no que diz respeito à prestação de serviços públicos.

No caso da União Europeia, a subsidiariedade é um princípio expressamente previsto no Livro Branco da Governança Europeia. Nesse texto, são citados como os cinco princípios em que se baseia a boa governança: a abertura, a participação, a responsabilização, a eficácia e a coerência, sendo que a aplicação desses cinco princípios reforçaria os da proporcionalidade — seleção de instrumentos proporcionais aos objetivos perseguidos — e da subsidiariedade — escolha do nível de realização de uma ação, desde o comunitário até o local.

Gidron³⁷ analisa diversos casos práticos nos países da União Europeia a respeito da divisão de tarefas entre governo e entidades do terceiro setor. No caso da Alemanha, por exemplo, aponta a existência de um Estado de bem-estar moderno, que garante aos indivíduos o mínimo nível de proteção econômica e social, havendo uma vasta rede de organizações privadas não lucrativas que ajudam o governo a organizar e implementar políticas de bem-estar. Nesse caso, o autor expõe que existe uma divisão de responsabilidades entre o governo e o terceiro setor, a qual é regida pelo princípio da subsidiariedade. Gidron afirma que a característica principal deste princípio é a obrigação primária do Estado em assistir unidades sociais menores, a fim de que estas possam realizar seus objetivos, dando-lhes assim apoio popular.

Ainda no caso europeu, Mendoza³⁸ demonstra a evolução estatal do Estado liberal de direito, passando pelo Estado de bem-estar, até se desenvolver o Estado relacional, que lidera as relações entre o próprio Estado, o mercado e a sociedade civil, que dividem responsabilidades.

Para o autor, o Estado relacional deve cuidar das relações entre os âmbitos público e privado, com a ideia de corresponsabilidade. Nesse tipo de Estado, o que estimula a sociedade a participar é o grau de consciência dos objetivos de uma política pública, e o resultado passa a ter mais valor do que a natureza pública ou privada do participante, ganhando-se eficácia social.

Mendoza afirma que, no Estado relacional, o princípio da subsidiariedade — que se restringe no Tratado de Maastricht ao âmbito público — se estende à sociedade civil. Nesse contexto, não se afirmaria a superioridade das organizações privadas frente às

³⁷ GIDRON, Benjamin *et al.* Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? In: GIDRON, Benjamin *et al.* **Government and the Third Sector**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992, p. 1-30, p. 20-21.

³⁸ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. Op. cit., p. 52-53.

públicas, havendo inclusive uma dimensão competitiva entre os setores público e privado. Conclui o autor, aliás, que as entidades do terceiro setor e do setor privado não devem substituir as organizações públicas, mas com elas devem cooperar, complementar-se e até competir.

Cassagne,³⁹ ao analisar o Estado argentino, expõe que são funções típicas e essenciais a administrativa, a legislativa, a jurisdicional e a de governo, o que não significa que o Estado não possa realizar outras atividades. Contudo, se a principal função do Estado é a consecução do bem comum, não deve se encarregar de tarefas que os particulares e as associações intermédias possam por si só realizar, incumbindo-lhe a tarefa de controlar o exercício dessas atividades, ajustando-o ao bem comum. Segundo o autor, este seria o conteúdo negativo do princípio da subsidiariedade, sendo seu conteúdo positivo o dever do Estado de intervir no caso de insuficiência da iniciativa privada.

Nesse ponto, o autor classifica as tarefas do Estado em essenciais — defesa e seguridade —, sendo as demais não essenciais. A esse respeito, indica que é possível a transferência de tarefas não essenciais do Estado a particulares, através da associação de interesses públicos e privados pelo estabelecimento de um contrato de caráter colaborativo.

Cassagne⁴⁰ expõe que se quebrou o modelo de Estado de bem-estar, em que o Poder Público intervém na economia, a pretexto de assegurar a soberania e a defesa nacionais. No caso das tarefas econômicas, o autor ressalta a transferência de empresas e bens estatais a particulares.

O Estado subsidiário é definido por Cassagne como uma nova forma de Estado, distinta do Estado liberal e do Estado de bem-estar.⁴¹ Para ele, o Estado subsidiário seria uma organização de hierarquia superior que exerce funções indelegáveis, como justiça, defesa, seguridade, relações exteriores, legislação e, supletivamente em relação à iniciativa privada, atividades relacionadas à educação, à saúde e aos serviços públicos. A justificativa seria a necessidade de reafirmar a autoridade do Estado nas funções soberanas e garantir a eficiência das atividades suplementares.

No contexto brasileiro, Torres⁴² expõe que, para a consecução da subsidiariedade, um princípio “de ordem social”, é necessária uma sociedade pluralista, organizada, forte, autônoma, livre e aberta. Aponta-se a necessidade da organização de sociedades

³⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervencion administrativa**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994, p. 21-23.

⁴⁰ Ibidem, p. 109-111.

⁴¹ O primeiro, que deixa livre o mercado; o segundo, intervencionista.

⁴² TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 124-129.

intermédias, autônomas, que se coloquem entre o indivíduo e o Estado, que não sejam comunidades políticas e nem privadas. Dessa forma, deixa o Estado de ter a função de prestar serviços diretamente à sociedade, antes mera destinatária da prestação, abrindo-se espaço à esfera pública não estatal.

Para a autora, dentre as entidades intermédias, merece destaque o terceiro setor, que passou a concentrar em suas mãos mais funções, “assumindo elas, em substituição ao setor estatal, diversas atividades que já não se realizam com a necessária eficácia pelo poder público”,⁴³ em virtude de suas limitações financeiras.

Torres aponta que se, por um lado, essas entidades têm autonomia e liberdade, uma vez que o Estado tem em relação a elas uma ação subsidiária, por outro, pressupõe-se a existência de indivíduos com deveres e responsabilidades.

Ainda, afirma que, para uma ação subsidiária do Estado, é necessário que: “os grupos sociais sejam, de fato, autônomos; que atendam a suas finalidades específicas; que atuem com subordinação às exigências do bem comum [...] e que realizem suas operações em colaboração mútua”.⁴⁴ A autora relaciona o princípio da subsidiariedade com o declínio do Estado-providência, passando a sociedade a assumir a execução de interesses gerais. Aponta, ainda, que se opera por via do fomento, o qual deve ser realizado nos limites da razoabilidade e da excepcionalidade, evitando a concessão de privilégios em favor de alguns grupos sociais e a manutenção da sociedade sob a dependência do Poder Público.

Moreira Neto,⁴⁵ ao analisar o papel estatal de fomento, introduz a questão do setor público não estatal, com a “desmonopolização” do poder, com a abertura de canais à participação da sociedade e o crescente número de modelos de colaboração. Nesse contexto, o autor aponta que o Estado estaria “experimentando as possibilidades abertas pelo princípio da subsidiariedade”, com o avanço da administração associada, citada por Caio Tácito.

Marques Neto,⁴⁶ discorrendo sobre a questão da participação privada na prestação de serviços de saúde no Brasil, expõe que esta está fundada na Constituição Federal de 1988, que define claramente os papéis do Estado e do particular. Segundo o autor, o artigo 196 da Magna Carta reafirma o direito fundamental à saúde, já previamente estabelecido no artigo 6º, sendo que é atribuído ao Estado o dever de organizar e prover os serviços

⁴³ TORRES, Sílvia Faber. Op. cit., p. 126.

⁴⁴ Ibidem, p. 127.

⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso...** Op. cit., p. 610.

⁴⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Público e privado no setor de saúde. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 108-113.

nessa área, de acordo com o artigo 197 da Constituição. Esse artigo, apesar de deixar a atividade regulatória — regulamentação, fiscalização e controle — a cargo do Estado, admitiria a sua execução não só pelo Estado, diretamente ou através de terceiros, como por pessoa física ou jurídica de Direito Privado. Segundo Marques Neto, separam-se duas esferas, que coexistem: uma pública, de dever e responsabilidade do Estado, sendo um serviço público não exclusivo, e uma privada, que se trata de atividade econômica regulada.

O autor aponta que o artigo 198 da Constituição, que trata do Sistema Único de Saúde, cuida das ações e serviços *públicos de saúde*, que não necessariamente devem ser prestados diretamente pelo Estado. Já o artigo 199 desse diploma legal diz respeito à atuação da iniciativa privada na assistência à saúde, que seria regulada por preceitos e por normas jurídicas distintas.

Assim, Marques Neto secciona o serviço de saúde em público, quando este deve ser provido pelo Estado, e atividade econômica em sentido estrito, quando prestado por particulares fora do âmbito público — neste último caso encarregando-se o Estado não da prestação direta, mas da regulação do setor, em virtude de sua relevância pública. O autor aponta que, nas normas infraconstitucionais — Leis n. 8.080/90 e n. 8.142/90 —, tal divisão é mais clara.

Contudo, o autor defende que a participação dos particulares na prestação de serviços de saúde não se esgota somente na parcela privada. Há participação no âmbito do Sistema Único de Saúde, em caráter complementar, de acordo com o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal e com o § 2º do artigo 4º e o artigo 8º da Lei n. 8.080/90. Ou seja, o dever do Estado, na esfera pública da prestação de serviços, deve ser cumprido diretamente ou por meio de terceiros.

Marques Neto associa essa ação com a “ideia de insuficiência da rede pública de saúde, ou seja, à ideia de subsidiariedade da rede privada em relação à rede pública, servindo para suprir deficiências ou insuficiências da última”.⁴⁷ Aponta que tal subsidiariedade deve ser balizada pelo próprio poder público, uma vez que depende das metas e dos objetivos das políticas públicas de saúde.

Há autores que entendem que a participação privada na prestação de serviços públicos no Brasil não tem relação com o princípio da subsidiariedade.

Gabardo expõe que a participação democrática da sociedade civil deve ser

⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Público e privado... Op. cit., p. 112.

reconhecida tanto na esfera política em geral quanto na administrativa, não devendo ser priorizada na prestação de serviços. Por essa razão, afirma que “deixa de ser possível a aceitação de que o sistema de descentralização administrativa brasileiro pauta-se pela subsidiariedade, e nem mesmo que poderia ser legitimado por um modelo de Estado gerencial-liberal”.⁴⁸ Citando Bercovici,⁴⁹ defende que o modelo de “Federalismo Corporativo” brasileiro tem estreita relação com o Estado social intervencionista.

Grande parte da doutrina não faz referência expressa ao princípio da subsidiariedade como fundamento para as ações das entidades privadas sem fins lucrativos nos serviços públicos, preferindo-se falar em ação complementar ou suplementar em relação à ação estatal.

Oliveira,⁵⁰ ao analisar a questão da prestação de serviços de saúde pelas organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, apontou que mesmo antes da Constituição Federal de 1988 já havia uma intenção de que no Brasil os serviços de saúde fossem prestados de modo integrado entre os entes federativos, inclusive com a participação de entidades privadas com fins lucrativos e não lucrativos. Para o autor, tais fatos só foram reforçados pelo texto constitucional, ainda mais com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, cujas principais diretrizes estão na Lei Orgânica da Saúde. Aponta que o SUS envolve a prestação de serviços de saúde interfederativa (União, Estados e Municípios), com participação de entidades privadas lucrativas e não lucrativas.

O autor ressalta que, apesar de os serviços de saúde serem públicos, a atuação de entes privados se dá de forma complementar, de acordo com o artigo 197 da Constituição. Aponta que os particulares podem prestar serviços fora do SUS, como atividade econômica, e no do âmbito do SUS. Neste caso, o artigo 199 da Magna Carta, em seu § 1º, fala em ação complementar das entidades privadas, estabelecendo-se uma preferência pelas entidades filantrópicas.

Oliveira cita o artigo 2º da Portaria n. 3.277/06, afirmando que, antes da contratação de entes privados ou do estabelecimento de convênios com eles — primeiro, os filantrópicos, depois os sem fins lucrativos e, por fim, os privados —, é necessária a comprovação de que está esgotada a capacidade da prestação direta de serviços.

Quanto à forma da atuação complementar dos entes privados no SUS, o autor

⁴⁸ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 120-121.

⁴⁹ BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 90.

⁵⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A prestação de serviços de saúde por OSCIPS. **Boletim de Direito Municipal**. São Paulo, v. 25, n. 1, p. 1-10, jan. 2009.

aponta que esta pode se efetivar através de convênios ou contratos administrativos, de acordo com o artigo 3º da Lei Orgânica da Saúde, sendo que, a seu ver, o termo “convênio” pode ser interpretado de forma ampla, envolvendo os contratos de gestão com as organizações sociais – OS e os termos de parceria com as OSCIP.

Ainda, no que diz respeito à complementariedade da ação privada em relação à ação pública, Oliveira aponta que parceria não é transferência de execução dos serviços públicos do ente público ao privado, mas cooperação, colaboração, não havendo transferência de responsabilidade primária do ente público ao privado.

A questão também foi enfrentada quando da elaboração do anteprojeto de lei do Estatuto Jurídico do Terceiro Setor.⁵¹ Na própria definição de terceiro setor, trazida no artigo 2º do anteprojeto, um dos requisitos para o enquadramento de entidades privadas sem fins lucrativos como integrantes do terceiro setor está previsto em seu inciso III: prestarem “serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Estado”.

Mânica, ao analisar o texto constitucional brasileiro e os artigos 4º, 17 e 24 da Lei federal n. 8.080/90 concluiu que, seja a gerência dos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde estatal ou privada, “a gestão de todo o sistema estadual de referência é, necessariamente, da competência do poder público e exclusiva desta esfera de governo”.⁵²

Ainda, o autor ressalta que a prestação dos serviços públicos por terceiros no âmbito da saúde é expressamente permitida pela Constituição brasileira, em seu artigo 199, § 1º. A propósito, segundo Mânica, a ideia de que a participação privada só deve ocorrer quando a estrutura pública dos serviços de saúde for insuficiente não tem fundamento constitucional, que prevê a participação complementar.⁵³ Assim, a participação privada não deve ocorrer só nos casos de insuficiência do Estado, pois o serviço público de saúde não é de prestação exclusiva do Estado.

Oliveira, em artigo destinado à avaliação do modelo das OSCIP, citando Eros Grau, ressalta que tais entidades são “vacionadas para serem colaboradoras do Estado na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços sociais à população”.⁵⁴

⁵¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor**. Série Pensando o Direito, n. 16, 2009. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/16Pensando_Direito.pdf>. Acesso em: 25 out. 2011.

⁵² MÂNICA, Fernando Borges. O convênio como vínculo apto a instrumentalizar parceria público-privada para prestação de serviços de saúde em unidade hospitalar de média e alta complexidades. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 4, p. 123-140, jul./dez. 2008, p. 128.

⁵³ Ibidem, p. 132.

⁵⁴ GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados.

Ainda, expõe que suas atividades devem ser executadas em colaboração com aquelas desempenhadas pelo Poder Público.

No tocante à questão da complementariedade, o autor defende que: “[...] importa reiterar que a OSCIP não recebe delegação do Poder Público para a prestação de serviços, atuando a entidade privada sem fins lucrativos de modo *complementar* ou *suplementar* aos serviços públicos prestados pelo Poder Público”.⁵⁵

Ainda sobre essa questão, Mânica⁵⁶ afirma que parte da doutrina entende complementariedade como impeditivo de que a entidade privada realize o próprio serviço de saúde ou a sua gestão, permitindo-se a transferência de atividades secundárias, somente. Contudo, entende que a Constituição Federal deve ter como objetivo a máxima efetivação dos direitos fundamentais, e a complementariedade deve levar em conta todo o sistema público de saúde, ou seja, todas as atividades do SUS. Afinal, é necessária a efetivação do direito à saúde, não importando a natureza jurídica da entidade prestadora.

Aduz ainda que, no Brasil, a complementariedade deve ser entendida como possibilidade de convivência entre as prestações pública e privada.⁵⁷ Contudo, Mânica aponta que a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90) não explicita limites e procedimentos para a convivência.

Morales, ao analisar a necessidade de “criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na tomada de decisão e na gestão de serviços e programas públicos”, conclui que é necessário garantir que “a provisão de serviços públicos não dependa exclusivamente do Estado”.⁵⁸ Nesse ponto, o autor expõe que a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas e na produção de bens públicos se dá através de “um modelo de ações complementares entre o Estado e a sociedade”.

Ainda, a respeito da relação de complementariedade entre o Estado e a sociedade civil, Morales afirma que a participação complementar ao Estado significa participação complementar em relação ao governo no poder, e que isso pressupõe a resolução das

Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 113-140; jan./abr. 1996, p. 127, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIPs. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 219.

⁵⁵ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Gestão privada... Op. cit. p. 222.

⁵⁶ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde**. 2009. 306 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 167-170.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 175.

⁵⁸ MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 51-86, p. 75.

questões de participação no processo político e de formulação das políticas sociais. Assim, a complementariedade depende de “uma mudança político-institucional mais ampla; da reforma política, da reforma jurídica e da solução das questões político-administrativas”.⁵⁹

Por fim, Franco⁶⁰ entende que o papel desempenhado pelo terceiro setor, que não decorre de um suposto enfraquecimento do papel estatal, é uma função que não seria somente complementar ou suplementar à do Estado. Para o autor, o papel do Estado não está necessariamente enfraquecido, mas mudado: “o estado, além de não poder reter indefinidamente o monopólio do público, não dá conta de absorver, na sua racionalidade predominantemente normativa [...], outras racionalidades, como aquelas presididas por ‘lógicas competitivas’ [...] ou por ‘lógicas cooperativas’”.⁶¹

Ou seja, o Estado é necessário, mas insuficiente, e, nesse contexto, o papel da sociedade civil não é de complementar ou controlar o Estado. Para Franco, o papel das organizações da nova sociedade civil é próprio, e não pode ser definido a partir da ótica do Estado — não deve ser “pensado a partir do que o Estado faz ou deixa de fazer”.⁶²

Neste trabalho, será adotado o posicionamento de que a Constituição Federal abriu expressamente à iniciativa privada a função de complementar a ação do Estado na área de saúde. Quando com ele estabelecem parcerias para auxiliá-lo na consecução de seus objetivos, o fazem a título de cooperação e colaboração, com ele dividindo responsabilidades pelo cumprimento das metas almejadas.

1.2.1.2 Emenda Constitucional n. 19/98

Uma outra significativa contribuição para a inserção das ideias de governança pública na legislação brasileira veio com a Emenda Constitucional n. 19 que, em 1998, trouxe relevantes alterações à Constituição Federal de 1988.

Uma importante mudança trazida por esta Emenda foi o acréscimo do princípio da eficiência entre os demais princípios que regem a Administração Pública brasileira, listados no artigo 37 da Constituição Federal. O foco em resultados e eficiência, e não só em procedimentos ou leis, demonstra uma aproximação do modelo administrativo brasileiro ao gerencialismo.

⁵⁹ MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., p. 77-78.

⁶⁰ FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor**: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. Brasília: AED, 2003.

⁶¹ Ibidem, p. 47

⁶² Ibidem, p. 51

A possibilidade de prestação de serviços públicos de saúde através de contratos de gestão mantidos entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, objeto deste trabalho, insere-se em um contexto da Administração Pública voltada para eficiência, metas e resultados.

Ainda, grande mérito da emenda Constitucional n. 19/98 foi a previsão da ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, através de contratos que fixassem metas de desempenho, chamados pela doutrina de “contratos de gestão”.

Apesar de esses ajustes previstos na Emenda Constitucional, realizados entre entidades públicas, não dizerem respeito ao mesmo contrato de gestão tratado neste trabalho, que deve ser firmado entre o Poder Público e uma entidade privada sem fins lucrativos, o grande avanço desse dispositivo constitucional consiste no fato de ter implementado inovações para o avanço da Administração Pública gerencial no Brasil.

Primeiramente, porque essa mudança na Constituição Federal brasileira possibilitou ajustes com a finalidade de se implementar a descentralização administrativa. Segundo, porque se introduziu no texto constitucional a questão da fixação de metas de desempenho para a Administração Pública, o que denota a importância do enfoque em resultados na atividade administrativa.

Bresser Pereira⁶³ aponta que a Emenda Constitucional n. 19/98 contribuiu de diversas formas para a reforma administrativa gerencial brasileira. Segundo o autor, essa reforma teve dois pontos principais: redução de custos e transformação da Administração Pública brasileira, a médio prazo, para torná-la mais moderna e orientada para o cidadão. No que diz respeito à redução de custos, a EC 19/98 teria contribuído com a questão da demissão por excesso nos quadros. Ainda, citou a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. Ainda, apontou como destaques da emenda constitucional as questões da flexibilização, da estabilidade e da avaliação de desempenho.

1.2.1.3 Lei Complementar n. 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal

Por fim, o modelo de governança pública brasileira sofreu um grande avanço com o advento da Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

⁶³ REFORMA GERENCIAL. Entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira: uma reforma para ficar na história. **Revista Reforma Gerencial**. São Paulo, p. 21-24, mar. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/BP-Papers/entrevst.lcbp.rg98.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

Logo no § 1º do artigo 1º desta Lei, em que se expõe a respeito da responsabilidade fiscal, ressalta-se que esta pressupõe “a ação planejada e transparente”, com prevenção de riscos e correção de desvios, visando ao equilíbrio das contas públicas, “mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições”.

Desse texto, é possível notar a preocupação do legislador com os preceitos da administração pública gerencial, com foco em metas e resultados, a serem atingidos com planejamento e transparência, traços típicos do modelo de governança pública.

A questão do planejamento é tratada especialmente no Capítulo II da lei, que trata do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Um grande destaque da Lei de Responsabilidade Fiscal reside na questão da transparência, abordada em seu Capítulo IX. Nesse texto legal, ressalta-se a necessidade de divulgação da gestão fiscal e do incentivo à participação popular, indo ao encontro dos princípios da boa governança.

A Lei Complementar n. 101/2000 enfoca também o controle e a fiscalização, com vistas ao cumprimento de metas, bem como a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência, atendendo assim aos parâmetros do gerencialismo.

A LRF é tida por Abrucio⁶⁴ como um marco importante no federalismo fiscal do país, não só por implementar melhorias na gestão fiscal, como também por trazer um modelo de responsabilização entre os entes federativos. Para o autor, a questão da responsabilização é um avanço em termos de desempenho econômico e de democracia. Ressalta, ainda, que seria um maior incremento para a *accountability* democrática se fosse colocado em prática o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mello,⁶⁵ ao analisar a questão da governança no setor público brasileiro, conclui que os seus princípios estão em consonância com os principais eixos da Administração Pública brasileira, previstos em diversas leis, merecendo destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por essa razão, conclui que os preceitos da governança corporativa sejam perfeitamente aplicáveis ao setor público federal brasileiro.

⁶⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 75-102, p. 93-95.

⁶⁵ MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006, p. 97.

Abrucio⁶⁶ lista a questão fiscal como uma das ações inovadoras que teriam trilhado o novo panorama da gestão pública brasileira. Segundo o autor, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal teria sido um grande avanço, trazendo “enormes ganhos de economicidade ao estado Brasileiro”.

Ainda no que diz respeito ao papel da Lei Complementar n. 101/2000 no ordenamento jurídico brasileiro, segundo Souza,⁶⁷ a transferência de recursos financeiros ao setor privado é regida por um conjunto de normas de Direito Financeiro: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Orçamentos (Lei federal n. 4.320/64), Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O autor afirma que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias se tornaram “um dos mais importantes instrumentos normativos de disciplina dos requisitos para a transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos”.⁶⁸

O autor aponta que, na LRF, existe a previsão de diversas formas de destinação de recursos ao setor privado, para as quais existem alguns requisitos, previstos na legislação, em especial nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que têm reservado as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos.

Souza realizou um estudo compreendendo as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 1998 a 2010, por meio do qual concluiu que “a disciplina das transferências de recursos para o setor privado tem se tornado mais detalhada nas LDO federais a cada exercício financeiro”.⁶⁹

Merecem destaque, neste estudo, os seguintes apontamentos:

- Nas LDO a partir de 2004 tem-se exigido que a entidade privada sem fins lucrativos seja voltada para atividades de natureza continuada, nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação;
- As últimas LDO têm feito remissão ao artigo 16 da Lei federal n. 4.320/64, exigindo-se a obediência a padrões mínimos de eficiência previamente fixados

⁶⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, p. 75-76.

⁶⁷ SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 2009. 511 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 126.

⁶⁸ Ibidem, p. 127.

⁶⁹ Ibidem, p. 132.

quando das transferências a título de subvenção social; e

- Exigência, de forma genérica, de “que a beneficiária a título de contribuições correntes seja entidade sem fins lucrativos cujas ações contribuam para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstas no PPA”,⁷⁰ nas LDO para os exercícios de 2004 a 2009.

Dentre as conclusões do autor a respeito do papel desempenhado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, merece destaque o incremento da transparência da execução orçamentária pertinente às transferências de recursos ao setor privado.

Dessa forma, conclui-se que a Lei Complementar n. 101/2000 demonstra uma preocupação com a eficiência da atuação administrativa, com foco no cumprimento de metas, que se torna possível com a transferência de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos para auxiliarem o Estado na consecução de seus objetivos.

1.2.2 Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado

No Brasil, grande contribuição foi trazida pelo Plano Diretor para a evolução do gerencialismo e da governança pública, a partir de meados da década de 1990.

Em 21 de setembro de 1995, sob a presidência do então Ministro Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Na apresentação do plano, o Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso, alegou que a crise do Estado vivida pelo Brasil até aquele momento havia ocorrido em razão do modelo de desenvolvimento adotado, que desviou o aparelho do Estado de suas funções básicas, acarretando a deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e da inflação.⁷¹

O plano foi então elaborado com o intuito de estabelecer uma administração pública gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada.

O relator do plano, em sua introdução, defendeu que seria de importância decisiva a redefinição do papel do Estado, haja vista sua relevância na economia nacional e sua ineficiência para atender a demanda a ele dirigida, em especial na área social. Aduziu ainda

⁷⁰ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 138.

⁷¹ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 7.

que a crise do Estado teria como fatores as crises fiscal, do modelo intervencionista do Estado e da burocracia. Sugeriu-se que a única resposta consistente para o enfrentamento da crise surgiu em meados dos anos 1990 e tratava-se da reforma ou reconstrução do Estado. Para tanto, era inadiável a adoção de uma série de medidas, entre elas a inovação dos instrumentos de política social para uma maior abrangência e melhor qualidade dos serviços sociais e a reforma do aparelho do Estado, visando a aumentar sua governança e sua eficiência na implementação de políticas públicas.

Com relação ao papel do Estado na economia, consta no plano:

[...] o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”.⁷²

Para enfrentar a rigidez da máquina administrativa, a proposta seria a transição para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, com o fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, e uma descentralização progressiva das funções executivas de prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Ao buscar um diagnóstico da situação da administração pública no momento da elaboração do plano, concluiu-se que, como resultado do retrocesso burocrático de 1988, houve um encarecimento significativo da máquina administrativa e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. Com o mesmo intuito, a equipe que elaborou o plano centrou seus estudos nas condições do mercado de trabalho, na política de recursos humanos e na distinção de três dimensões dos problemas encontrados: a institucional-legal, a cultural e a gerencial.

Sobre a dimensão institucional-legal, consta do plano que, em 1988, a Constituição retirou a competência exclusiva do Poder Executivo para atuar na organização da administração com relação à estruturação dos órgãos públicos. Assegurou também a descentralização da execução dos serviços sociais e de infraestrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios.

⁷² BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 12.

Temos ainda que a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impediu a adequação dos quadros às necessidades do serviço. As muitas exigências no processo de compra e orçamento, bem como a deficiência de sistemas de informação e de indicadores de desempenho, são exemplos de situações que dificultam o bom funcionamento da Administração Pública brasileira.⁷³

No entanto, todos esses problemas, para serem tratados, necessitam de reformas constitucionais ou mudanças na legislação infraconstitucional, tendo em vista que surgiram graças à cultura burocrática: “Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial”.⁷⁴

Completando o quadro, além dos entraves das dimensões institucional-legal e cultural, há os da dimensão-gestão, que diz respeito ao elemento central da técnica administrativa e na qual “a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente”.⁷⁵

Na dimensão-gestão, os autores propuseram que a reforma do aparelho do Estado ocorresse através de uma série de projetos. Foram três os projetos básicos propostos: no plano horizontal, o projeto de Avaliação Estrutural, para examinar de forma global a estrutura do Estado; para as atividades exclusivas de Estado, o projeto das Agências Autônomas; e, para o nível dos serviços não exclusivos, o Projeto das Organizações Sociais, juntamente com o programa de publicização.

Destacamos aqui o Projeto das Organizações Sociais, que objetivava viabilizar a descentralização das atividades enquadradas no setor de prestação de serviços não exclusivos. Afinal, esses serviços seriam mais eficientemente realizados se feitos pelo setor público não estatal, mas mantendo-se o financiamento do Estado.

Os autores esclareceram que: “Entende-se por ‘organizações sociais’ as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.”⁷⁶ Propuseram ainda que:

A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se daria de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão

⁷³ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 26.

⁷⁴ Ibidem, p. 38.

⁷⁵ Ibidem, p. 38.

⁷⁶ Ibidem, p. 60.

prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.⁷⁷

Consta ainda do plano uma série de projetos adicionais menores, porém fundamentais para a implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro — entre eles, e de modo especial, destacamos aqui o Projeto Indicadores de Desempenho, que visava a um esforço amplo e sistemático para definir tais parâmetros.

Outra contribuição relevante do plano foi a distinção, no aparelho do Estado, de quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, a produção de bens e serviços para o mercado e, finalmente, os serviços não exclusivos. Neste último setor, enfoque deste trabalho, o Estado atua conjuntamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Os serviços desse setor envolvem direitos humanos fundamentais ou produzem ganhos que não podem ser transformados em lucro, como as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus.

Cada setor possui características próprias e exige uma forma de administração diferente. O núcleo estratégico prima pela correção das decisões tomadas e pelo princípio da efetividade, clamando assim por um misto das administrações públicas burocrática e gerencial. Já nos outros três setores, o que se busca é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos, ou seja, busca-se o princípio da eficiência, exigindo-se uma administração pública gerencial.

Ao tratar das formas de propriedade, os autores definiram a propriedade pública não estatal — que não é nem a estatal nem a privada. Essa propriedade seria constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo e estão orientadas para o atendimento do interesse público.

Cuidaram ainda, os autores, de expor os objetivos e estratégias do plano para a reforma do aparelho do Estado:

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

⁷⁷ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 60.

A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços — tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais — operem muito mais eficientemente. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. Na reforma do aparelho do Estado podemos distinguir alguns objetivos globais e objetivos específicos para seus quatro setores.⁷⁸

Nesse contexto, destacam-se alguns dos objetivos expostos para o setor de serviços não exclusivos, entre eles: a realização de um programa de publicização, para trazer para o setor público não estatal estes serviços, dar maior autonomia e responsabilidade para seus dirigentes e aumentar a eficiência e a qualidade dos mesmos.

Em suma, pela inserção dos dispositivos legais analisados, e com o desenvolvimento do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado, foram se consolidando os princípios da governança pública no Brasil, abrindo espaço para uma administração mais focada em eficiência e resultados. Ainda, foram sendo estabelecidas as bases para que o Estado passasse a interagir mais com a sociedade civil, com destaque às entidades privadas sem fins lucrativos, para com elas estabelecer contratos baseados em cooperação e possibilitar a melhoria na qualidade de seu desempenho na prestação de serviços públicos.

1.3 O princípio da eficiência

1.3.1 Histórico

O princípio da eficiência, referente à administração pública, foi expressamente adicionado à legislação brasileira através da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Com isso, foram definitivamente superadas as discussões de doutrinadores e da jurisprudência quanto à sua previsão implícita na Constituição Federal de 1988, bem como aquelas acerca de sua aplicabilidade prática, conforme já era previsto por legislações

⁷⁸ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 44.

estrangeiras e também pela legislação estadual do estado do Tocantins — desmembrado do estado de Goiás exatamente quando do advento da Carta de 1988 —, que prevê no artigo 9º de sua Constituição Estadual os princípios da administração pública estadual, incluindo, entre eles, a eficiência.⁷⁹

O principal argumento daqueles que defendiam a prévia previsão constitucional implícita do princípio da eficiência se baseava na redação do artigo 74, II, da Constituição Federal, que já previa o controle interno e integrado, por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, também reconhecia a pertinência da aplicação do princípio, que prevê que a atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultados de interesse público de maneira competente, econômica e rápida.⁸⁰

Passando agora à definição da expressão “princípio da eficiência na administração pública”, interessante é a observação de José Afonso da Silva, que defende ser o princípio muito mais econômico do que propriamente jurídico.⁸¹ O administrador público deve, segundo o doutrinador, não apenas realizar seu trabalho buscando os efeitos desejados, de maneira imparcial e objetiva, mas, ainda, deve fazê-lo de maneira lépida, competente e sem burocracia desnecessária, evitando, assim, desperdícios e garantindo maior rentabilidade social. Não se trata, portanto, da consagração constitucional da tecnoburocracia, mas, sim, da adoção de critérios legais, econômicos e morais que busquem a realização dos objetivos da Administração Pública de maneira econômica, rápida e competente. Ou seja, exatamente o oposto da tecnoburocracia.⁸² Resta, assim, inequívoco que o princípio nasceu do estudo da Macroeconomia, em que a eficiência é tratada como essencial para o sucesso em setor econômico com concorrência não monopolista, e de sua posterior transposição e aplicação ao Direito.

É necessário ressaltar, entretanto, que, conforme nota Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência deve ser adotado em harmonia com os demais princípios da administração pública, não se sobrepondo, tampouco sendo subjugado em relação a qualquer um desses, mais especialmente ao princípio da legalidade. Caso isso ocorra,

⁷⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 317-318.

⁸⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 5.590/95-DF**. Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, 6ª T. Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996, p. 20.395.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 671.

⁸² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 3. ed., Coimbra: Coimbra, 1993, p. 928.

coloca-se em risco a segurança jurídica e, muitas vezes, segundo a autora, o próprio Estado de Direito.⁸³ Os princípios constitucionais da administração pública permanecem, assim, interligados e articulados, procurando a defesa do bem comum enquanto finalidade básica da administração pública.

O princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população alvo, eficácia, desburocratização e busca de qualidade.⁸⁴

No tocante à aplicabilidade do princípio, a nova redação do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal prevê que a lei disciplinará as formas de avaliação periódica interna e externa dos membros da Administração Pública, levando em conta, inclusive, a eficiência dos serviços prestados à população. Também são previstos os meios de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Por outro lado, o § 2º do artigo 39 da Carta passou a estabelecer que os entes federativos deveriam manter escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, através de cursos que são requisitos para o ingresso nas carreiras do serviço público dos entes federativos. Cabe ressaltar que a aplicação do princípio da eficiência é responsável pela possibilidade da perda de cargo pelos servidores públicos, mediante avaliação periódica de desempenho, sendo, nesses casos, assegurada a ampla defesa por parte dos servidores avaliados.

Quanto à fiscalização do respeito ao princípio da eficiência, além do controle de Tribunais de Contas da União e dos Estados, esta pode ser realizada também pelo Ministério Público, que poderá promover, inclusive, as medidas judiciais e extrajudiciais para sua garantia, conforme estabelecido pelo artigo 129, II, da Constituição Federal.⁸⁵

Por fim, cabe fazer a comparação do princípio da eficiência na legislação pátria em relação a outros países. Na verdade, muitos adotaram esse princípio antes do Brasil. Alexander Hamilton, já quando da consolidação dos Estados Unidos da América, chamava a atenção para a necessidade de previsão constitucional do princípio da eficiência da administração pública.

A Constituição do Reino da Espanha de 1978, promulgada com o fim da ditadura

⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1998, p. 73-74.

⁸⁴ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 321-324.

⁸⁵ Ibidem, p. 324-325.

franquista, prevê, em seu artigo 103, o princípio da eficácia, juntamente com os da hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação.⁸⁶

Da mesma forma, a República das Filipinas, no art. IX, B, seções 1 e 3, de sua Constituição, defende o princípio da eficiência, prevendo, inclusive, a responsabilidade dos servidores públicos que não atuem da forma mais íntegra, responsável, leal e eficiente possível.⁸⁷

Também as Constituições da República do Suriname⁸⁸ e da República Portuguesa têm previsão constitucional do princípio da eficiência. Segundo Canotilho e Vital Moreira, o artigo 267 da Constituição Portuguesa consagra o princípio da eficiência na estrutura da Administração, devendo ser conjugados à boa administração a eficiência e a congruência.⁸⁹ Por se tratar de Portugal, país próximo jurídica e historicamente do Brasil, essa comparação faz-se especialmente interessante.

Outras legislações que, segundo Alexandre de Moraes,⁹⁰ podem ser citadas nessa direção são a Constituição da República de Cuba, em seu artigo 66, “c”;⁹¹ a Lei Fundamental do Reino da Suécia, em seu artigo 9º, que traz também o princípio constitucional de eficiência dos Tribunais;⁹² e a Constituição Política da República do Chile, em seu artigo 100, ainda que, nesta última, não de maneira direta.⁹³

1.3.2 Eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na administração pública brasileira atual

Na administração pública brasileira, passaram a ter grande relevância os princípios da eficiência, previsto dentre os princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, e da economicidade.

Além de regerem a atividade da Administração Pública de forma geral, também são de grande importância para a matéria aqui em estudo, eis que devem também ser aplicados aos ajustes que o poder público realiza com as entidades privadas sem fins lucrativos.

Na Lei n. 9.637/98, que cuida dos contratos de gestão com as organizações sociais,

⁸⁶ ESPANHA. *Constitución del Reino de España*. Barcelona: Planeta, 2008.

⁸⁷ BRASIL. Senado Federal. *Constituições estrangeiras*. Brasília: Senado Federal, 1988, v. 6, p. 120; p. 136.

⁸⁸ Ibidem, p. 224.

⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p. 927.

⁹⁰ MORAES, Alexandre de, Op. cit., p. 319-321.

⁹¹ CUBA. *Constitución de la Republica de Cuba*. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1987.

⁹² BRASIL. Senado Federal. Op. cit., v. 4, p. 121.

⁹³ CHILE. *Constitución de Política la Republica de Chile*. Santiago: Juridica del Chile, 1996.

encontra-se expresso o princípio da economicidade, e, na Lei n. 9.679/99, que trata dos termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, está previsto que os ajustes devem ser regidos, dentre outros, por ambos os princípios.

Os termos “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”, ora utilizados com sentidos diferentes, ora usados como sinônimos, têm, na realidade, significados bastante próximos, segundo definições do dicionário Houaiss da língua portuguesa.⁹⁴

Segundo consta do dicionário, *eficiência* seria “poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia”, ou “virtude [...] de ser produtivo”. *Eficácia*, por sua vez, seria a “virtude ou poder de [...] produzir determinado efeito” ou a “segurança de um bom resultado”. Já *efetividade* seria a “capacidade de atingir o seu objetivo real”. Assim, esses termos serão utilizados, neste trabalho, como sinônimos, indicando a capacidade de produzir um resultado.

Já o termo *economicidade*, definido no dicionário como a “relação entre custo e benefício a ser observada na atividade pública”, será empregado como uma ponderação entre eficiência e os custos para a consecução de um objetivo.

Tanto a eficiência (e a eficácia e a efetividade) como a economicidade são princípios que regem a administração pública gerencial, pautada por critérios de governança pública.

Conforme exposto anteriormente, foi a necessidade de uma administração mais efetiva que acabou levando à crise da administração burocrática e à emergência das ideias de gerencialismo.

Vigoda-Gadot, ao descrever os problemas da administração pública com enfoque burocrático, colocou como uma das questões centrais da administração pública atual a necessidade de alcançar melhor eficiência, eficácia e economicidade no governo.⁹⁵ Citou a ênfase na *performance* da administração pública como uma das principais contribuições do *new public management*.⁹⁶

Os princípios da eficiência, eficácia e efetividade figuram na doutrina como alguns dos principais norteadores da ideia de governança pública. O próprio livro branco da governança europeia⁹⁷ inclui tais termos no conceito de governança, que “[...] designa o

⁹⁴ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

⁹⁵ VIGODA-GADOT, Eran. **Managing Collaboration in Public Administration**. London: Praeger, 2003, p. 28.

⁹⁶ Ibidem, p. 32-33.

⁹⁷ EUROPA. **Governança europeia**: um livro branco. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em 09/04/2013, p. 8.

conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”.⁹⁸

Canotilho também aponta para a formação de novos princípios de boa governança, dentre os quais inclui os da eficiência⁹⁹ e da eficácia, “em que se coloca a questão central de um Estado promover políticas que deem resposta às necessidades sociais com base em objetivos claros, com avaliação do seu impacto futuro e tomando em consideração a experiência anterior”.¹⁰⁰

Para ampliar a eficiência da atuação administrativa, um dos caminhos é a descentralização de suas atividades, seja entre os diversos níveis de governo, seja através de interação com as empresas e a sociedade civil.

De acordo com Prats i Català,¹⁰¹ as estratégias em que se expressou o eixo reformista da eficiência foram: a descentralização e a devolução de competências para entes locais e agências dotadas de autonomia e discricionariedade; a avaliação de desempenho e a revisão da eficácia e da eficiência; maior liberdade de eleição para os usuários dos serviços e sua participação; a separação entre o provedor e o executor dos serviços; a transformação de empresas públicas em companhias mercantis de propriedade pública ou a venda de algumas delas; e a colaboração entre organizações públicas e privadas, reduzindo a separação entre público e privado.

No Brasil, proposta de descentralização administrativa em busca de uma atuação mais eficiente da Administração Pública foi feita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Dentre os objetivos do plano consta o de “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos Cidadãos”.¹⁰² Para tanto, a proposta é transferir as ações de caráter local e regional para municípios e estados e “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e

⁹⁸ Do tópico que enumera a eficácia como um dos cinco princípios que rege a governança consta que “as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado”. (EUROPA. Op. cit., p. 11).

⁹⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constitucionalismo...* Op. cit., p. 333.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 331.

¹⁰¹ PRATS I CATALÀ, Joan. Op. cit., p. 34.

¹⁰² BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 45.

serviços para o mercado para a iniciativa privada”.¹⁰³ Assim, através da realização de parcerias com as entidades privadas, com destaque às sem fins lucrativos, o Estado pode agir de forma mais eficiente na realização de serviços.

Nesse sentido, Oliveira aponta que, hoje, as ações públicas devem estar voltadas para a produção de resultados, em conformidade com o critério da eficiência administrativa e, para tanto, dependendo das circunstâncias, “uma sinergia mais acentuada entre o público e o privado pode revelar-se a melhor opção a ser encabeçada pelo Poder Público. Nesse sentido, justificar-se-ia a uma aproximação mais intensa entre as esferas pública e privada.”¹⁰⁴ Ressalta ainda o autor a necessidade de que tais parcerias “ocorram a partir de bases jurídico-normativas transparentes, com respeito e observância dos princípios e regras de direito público, aplicáveis a tais hipóteses”.

Ainda, pode-se afirmar que a eficiência da atuação do Estado tem forte correlação com sua legitimidade em um modelo pautado nos preceitos da governança pública. Nesse sentido, Nieto expõe que “a eficácia e a legitimidade do atuar público se fundamentam na qualidade de interação entre os distintos níveis de governo e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil”.¹⁰⁵ Também Bresser Pereira¹⁰⁶ afirma que “uma organização do Estado que sofre uma reforma da gestão pública torna-se mais eficiente e, por essa razão, mais capaz e mais legítima”.

A respeito da legitimidade da ação estatal, é importante considerar que, hoje, a eficiência e a economicidade da atuação do poder público também podem e devem ser objeto de controle. A fiscalização da economicidade da atuação das entidades da Administração direta e indireta está expressamente prevista no artigo 70 da Constituição Federal, ao prever os controles interno e externo da Administração Pública. Quanto à eficiência, princípio constitucional que rege a Administração Pública, este também pode ser alvo de controle, especialmente no contexto atual, em que a atividade administrativa deve ter enfoque maior no cumprimento de resultados.

Nesse sentido, Rose-Ackerman¹⁰⁷ aponta que a prestação de contas — *accountability* — é um aspecto da soberania popular e fonte de legitimidade em regime

¹⁰³ BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. Op. cit., p. 45.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98, das organizações sociais. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 177-210, jul./dez. 2007, p. 202.

¹⁰⁵ NIETO, Alejandro. La Administración pública y sus contextos. In: NIETO, Alejandro. **El desgobierno de lo público**. Barcelona: Ariel, 2008, p. 245-276, p. 270 (tradução livre).

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 14.

¹⁰⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. El derecho administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas, n. 43, p. 5-26, fev. 2009, p. 8.

democrático, e um dos sentidos dessa *accountability* diz respeito ao grau de eficiência e integridade no serviço público. As metas estabelecidas devem ser alcançadas com base na modalidade “custo-efetividade”, prevendo-se uma “responsabilização pelo desempenho”.

Marques Neto¹⁰⁸ expõe que, estando a eficiência entre o rol de princípios que orientam as atividades da Administração Pública, trata-se de um dever de que a atuação administrativa satisfaça eficazmente as finalidades públicas. Ainda, a eficiência deve ser “parâmetro de controle, de aferição permanente do atendimento das finalidades na atuação do poder público, refletindo um direito subjetivo ao recebimento da boa prestação administrativa”.

No âmbito das parcerias, em especial dos contratos de gestão com as organizações sociais, o TCU se manifestou sobre a necessidade do controle externo com enfoque na eficiência da atuação administrativa:

Essa orientação para os resultados estará fixada em parâmetros concretos, objetivados no contrato de gestão. O padrão avaliador a ser utilizado pelo Controle Externo passa a ser o conteúdo e o fiel cumprimento do contrato de gestão, pois nele devem estar fixados adequadamente os objetivos e metas da entidade, bem como os critérios e parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa (indicadores de desempenho).¹⁰⁹

Para que se possa realizar um controle a respeito da eficiência e da economicidade da atuação administrativa — o que é essencial em um modelo pautado em governança e legitimidade —, é que se defende, neste trabalho, a necessidade de que os resultados dessa atuação possam ser efetivamente mensurados. E, nesse contexto, é que ganham relevância os indicadores de desempenho, que serão tratados mais adiante.

1.4 Administração pública por resultados e governança pública

Conforme já tratado anteriormente, a governança pública veio como uma evolução do modelo teórico de administração pública gerencial, somando-se ao enfoque em

¹⁰⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 202.

¹⁰⁹ Ementa: “Administrativo. Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis. Aprovação. Conhecimento. Arquivamento. Entendimento de que as contas anuais das Organizações Sociais são submetidas a julgamento pelo Tribunal. Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Competência do TCU. Considerações.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 592/1998**. Processo n. 004.170/1998-9. Relator: Benjamin Zymler. Plenário. Sessão 02 set. 1998. BTCU 63/1998.

eficiência e resultados uma maior cooperação entre Estado e sociedade.

1.4.1 Interação do Poder Público com a sociedade civil

Uma das grandes inovações da governança pública foi uma nova forma de atuação, mais próxima dos demais atores sociais, como as empresas e os membros da sociedade civil. Nesse sentido, podemos falar em uma ruptura ou ao menos em uma amenização das fronteiras entre o público e o privado.

A esse respeito, Shapiro¹¹⁰ expõe que, tradicionalmente, a Administração envolve órgãos coordenados entre si e subordinados à autoridade política, que respeitam os indivíduos externos. Contudo, com a governança, extrapolam-se os limites entre o governo e sua administração e quem está fora dele, que também pode ser participante no processo de tomada de decisões. Assim, enumera diversos atores que estariam ingressando nesse processo, como os cargos públicos (eleitos ou não), as ONGs, os partidos políticos, os grupos de interesse, os empreendedores políticos, as “comunidades epistêmicas” e as “redes”. Nesse sentido, estaria ocorrendo um enfraquecimento da separação entre governamental e não-governamental, com a possível transferência da autoridade de tomar decisões governamentais a terceiros.

Mueller¹¹¹ refere-se à existência de uma ordem mundial, atribuindo o desenvolvimento da governança a fatores históricos, tais como o surgimento de temas transnacionais e a nossa mudança de entendimento sobre o Estado-nação, tanto em sua faceta interna, com o desvanecimento da fronteira entre o público e o privado, como externa, com o enfraquecimento da fronteira entre o interior e o exterior.

Nesse contexto de aproximação entre o público e o privado, destaca-se uma nova forma de atuação pública, em busca de soluções consensuais, negociação, em que o Estado discute em condições de igualdade com outros atores sociais.¹¹² Nesse sentido, Oliveira¹¹³ expõe que a Administração Pública passou a atuar de uma forma mais paritária e consensual, passando a “valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação e a colaboração”, em

¹¹⁰ SHAPIRO, Martin. Um Derecho Administrativo sin límites: reflexiones sobre el Gobierno y la Gobernanza. In: CERRILO Y MARTINEZ, Augustí (Coord.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Inap, 2005, p. 203-211, p. 203-204.

¹¹¹ MUELLER, Philipp. La buena gobernanza en la sociedad red: más allá de las palabras. In: MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy. (Org.). **Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia**. México: Limusa, 2006, p. 149-168, p. 152-153.

¹¹² Nesse sentido, CHEVALLIER, Jacques. **L'état post-moderne**. 2. ed., Paris: LGDJ, 2004, p. 205.

¹¹³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: RT, 2008, p. 33.

detrimento do modo tradicional de administrar, por via impositiva ou autoritária.

Assim, a administração pública, permeada pelos princípios da governança, passa a contar com os demais atores sociais não somente na tomada de decisões, mas também na execução de algumas atividades, através do estabelecimento de parcerias, em busca de uma atuação mais flexível e eficaz.

Bresser Pereira¹¹⁴ reforça que o modelo estrutural de governança pública tem o poder de tornar o “Estado mais capaz e mais eficiente na medida em que adota(va) uma estrutura particular de divisão do trabalho entre a própria organização do Estado, a organização pública não estatal, a organização corporativa e as organizações privadas”.

Longo¹¹⁵ expõe que, no contexto da governança, reduziram-se consideravelmente as políticas e os serviços públicos geridos diretamente pela Administração, sendo que os gestores públicos precisam cada vez mais articular relações com outros atores, sejam eles públicos ou privados. Destaca o papel das organizações sociais na provisão de serviços públicos.

Nesse ponto, Bresser Pereira afirma que:

[...] o modelo estrutural de governança pública envolve organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas. Como essas organizações são cada vez mais interdependentes, formando redes de todo tipo, os modelos de gestão pública são muitas vezes identificados com parcerias público-privadas-terceiro setor.¹¹⁶

Bresser Pereira complementa afirmando que essas parcerias entre os poderes público e privado para a realização de serviço público não exclusivo não significa renúncia do Estado às suas responsabilidades. O Estado deve exercer um papel estratégico, mantendo para si atividades específicas e exclusivas dele, como formulação de políticas públicas e segurança.

Assim, é possível concluir que uma atuação administrativa pautada na governança pública envolve a interação do poder público com os cidadãos e entidades privadas com e sem objetivo de lucro, que o auxiliam na consecução de seus objetivos. Nesse ponto, merece destaque a interação entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos, com quem o Estado pode firmar parcerias, atuando de forma colaborativa para a prestação de serviços de forma mais eficiente.

¹¹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 16.

¹¹⁵ LONGO, Francisco. Ejes vertebradores... Op. cit.

¹¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 7.

1.4.2 Em busca da flexibilidade e da qualidade

A Administração Pública atual, pautada nos preceitos gerenciais e de governança, passou a ter um enfoque maior na qualidade de suas ações, para atender aos anseios dos cidadãos. Para atingir esses objetivos, é necessária uma atuação pública mais flexível, que pode ser buscada através de uma redução das fronteiras entre público e privado, em um modelo de interação e colaboração com as entidades privadas, merecendo aqui destaque as sem fins lucrativos.

Moreira Neto destaca que, do novo conceito de administração pública, emergente no final do século XX, passaram-se a se desdobrar novos princípios, de ordens política, técnica e jurídica. Dentre os princípios técnicos, destaca o da autonomia:

com a finalidade de outorgar a necessária *flexibilidade* a entidades e órgãos para adequarem suas funções às diferentes necessidades de gestão da coisa pública, segundo suas características próprias, e não obedecendo a uma rígida conformidade com um padrão burocrático geral predeterminado.¹¹⁷

Moreira Neto expõe que são necessárias flexibilidade e adaptação, em busca da melhor resposta aos problemas. Segundo o autor, a “flexibilidade é indispensável para uma atuação eficiente e de baixo custo para a sociedade”, o que não pode ser alcançado com rigidez. Por fim, defende que o princípio da autonomia se conjuga com o da participação, “pois sua aplicação leva à extensão da estrutura do Estado através de transferências de execução de atividades estatais a entes da sociedade”,¹¹⁸ o que seria uma das possibilidades de flexibilização da ação administrativa voltada para o atendimento dos interesses públicos.

Bresser Pereira¹¹⁹ também expõe que a reforma do Estado, iniciada nos anos 1980 no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia, cujo modelo influenciou a reforma brasileira dos anos 1990, teria decorrido da falta de flexibilidade do Estado. A solução teria sido a canalização de investimentos estatais para empresas estatais e a criação de agências, dotadas de autonomia. Esta reforma depois levaria ao desenvolvimento do modelo estrutural de governança pública.

¹¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 22-23.

¹¹⁸ Ibidem, p. 22-23.

¹¹⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 3.

Mânica também defende que o ideal estatizante na prestação de serviços, em especial na área de saúde, leva à sua ineficiência, ao contrário de mecanismos envolvendo “contratualização, flexibilidade, possibilidade de negociação, consensualismo e colaboração da iniciativa privada”.¹²⁰

Dessa forma, o Estado pode atuar com mais eficiência através da busca de uma maior flexibilidade, que pode ser obtida pela descentralização de suas atividades, seja para outros níveis de governo, seja para entidades privadas. Através de parcerias com as entidades privadas, com destaque para aquelas sem fins lucrativos, o Estado pode agir em conjunto com elas, beneficiando-se de sua *expertise* e de uma forma de atuação mais flexível, em acordo com os preceitos da governança pública.

Nesse sentido, Turner e Hulme¹²¹ defendem que as organizações não governamentais têm vantagens competitivas, atuando de forma bem sucedida, em comparação com os serviços prestados pelas entidades públicas. Isso se daria em razão de algumas características dessas organizações — como a flexibilidade, além de outras, como responsividade, capacidade de aprender com a prática e de recrutar energias e compromisso dos beneficiários.

Diversos autores defendem a adoção de parcerias com as entidades privadas, de preferência aquelas sem fins lucrativos, como meio de obter uma atuação mais flexível. Entre eles, Gaudin: “A cooperação procurada entre coletividades territoriais e setor pára-público ou empresas nacionais responde então a uma preocupação de flexibilidade. [...] Eis, portanto, através desses dispositivos, a governança público-privada”.¹²²

Ressalte-se que, para que o poder público se beneficie da flexibilidade de que dispõem as organizações privadas sem fins lucrativos com quem estabelecem parcerias, é necessário que elas mantenham certo grau de autonomia, para que não percam exatamente suas vantagens competitivas.

Nesse sentido, alerta Souza,¹²³ tratando especificamente do caso de convênios, que, por terem um caráter a princípio intergovernamental, existe um risco de que as entidades privadas mimetizem comportamentos do Estado (por exemplo, seguirem a exigência realizar despesas com recursos públicos recebidos mediante licitação), perdendo aspectos positivos, como flexibilidade.

¹²⁰ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação privada...** Op. cit., p. 164.

¹²¹ TURNER, Mark; HULME, David. **Governance, Administration and Development: Making the State Work.** New York: Palgrave, 1997, p. 207.

¹²² GAUDIN, Jean-Pierre. **L'action publique: sociologie et politique.** Paris: Presses de Sciences Politiques; Dalloz, 2004, p. 216.

¹²³ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 307.

Dessa forma, é necessário sopesar a submissão das entidades privadas sem fins lucrativos a alguns princípios e regras referentes à administração pública e a necessidade de conservarem algumas práticas de gestão privada, para que não percam flexibilidade e eficiência.

Além da flexibilidade, a governança pública coloca em evidência uma necessidade de que a Administração Pública atue com mais qualidade. A qualidade, juntamente com outros fatores, como responsabilização, eficácia e coerência, figura entre os aspectos que devem ser levados em consideração em um modelo de governança, no livro branco da governança europeia.¹²⁴

Segundo Peters,¹²⁵ um dos enfoques da governança contemporânea “ênfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços, a administração das organizações individuais e a democratização desses serviços”.

Ariño Ortiz¹²⁶ defende que a atuação através de empresas privadas e organizações não governamentais é capaz de assumir, com maior flexibilidade, eficácia e qualidade a satisfação de interesses sociais, mesmo que seja feita com financiamento do Estado ou misto (público-privado).

Mendoza e Vernis¹²⁷ apontam que a separação entre as funções de provisão e de prestação de serviços públicos, com a incorporação de organizações de finalidade não lucrativa e de empresas, veio com a introdução de mecanismos concorrenciais para suprir as exigências dos usuários desses serviços. Nesse contexto, passam a ter valor a aplicação de diversas estratégias, de qualidade e até mesmo de *marketing*, na prestação de serviços públicos.

Dessa forma, em um modelo de governança, exige-se que a Administração Pública, além de agir com mais eficiência, promova uma atuação focada em qualidade, para satisfazer às necessidades sociais.

No caso da prestação de serviços, se o Estado deixar de prestar diretamente algumas atividades, passando a provê-las à sociedade através de acordos com as entidades privadas sem fins lucrativos, é possível que o faça de forma mais eficiente, flexível e com

¹²⁴ EUROPA. Op. cit.

¹²⁵ PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público-RSP**. Brasília: Enap, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008, p. 295.

¹²⁶ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. In: ARIÑO ORTIZ, Gaspar (Org.). **Privatización y liberalización de servicios**. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 19-35, p. 25, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 205-206.

¹²⁷ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. Op. cit., p. 54.

níveis mais altos de qualidade. Nesse sentido, manifestou-se Bresser-Pereira:

Eu estou profundamente convencido de que educação e saúde podem ser prestados pelo setor público não só com melhor qualidade, mas também com mais eficiência, se o forem através de um mecanismo de competição administrada entre Organizações Sociais ou entidades públicas não estatais, do que se realizados pelo setor privado.¹²⁸

Aqui, ressalta-se a necessidade de o poder público tirar proveito das vantagens que as organizações privadas podem lhe oferecer, como, por exemplo, mecanismos de gestão típicos da atividade privada — como é o caso do *balanced scorecard*, o que será tratado mais adiante.

1.4.3 Enfoque em resultados

O incremento na flexibilidade e na qualidade da atuação administrativa são características da administração pública atual, pautada nos preceitos do modelo teórico do gerencialismo e da governança pública. Assim, o enfoque deixa de ser, exclusivamente, procedimental e legal, passando a ter grande relevância um incremento na qualidade da atuação da Administração Pública, focada no cumprimento de metas e resultados, que podem e devem ser medidos e controlados, a fim de maximizar a legitimidade da Administração Pública.

Gaetani expõe que a “nova gestão pública” será um “conjunto de idéias como orientação para desempenho, foco em resultados, ênfase na contratualização, valorização dos mecanismos de flexibilização e preferência por práticas de descentralização e delegação”.¹²⁹ Ainda, diversos outros autores citam a ênfase em resultados como uma das características e desafios da Administração Pública atual, tais como: Nieto,¹³⁰ Sundfeld,¹³¹ Abrucio¹³² e Xavier e Vernis.¹³³

Nesse contexto de administração pública por resultados, ganha relevo a interação

¹²⁸ REFORMA GERENCIAL. Op. cit. p. 4.

¹²⁹ GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. In: LINS, João; MIRON, Paulo (Coords.). **Gestão pública: melhores práticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 259-275, p. 266.

¹³⁰ NIETO, Alejandro. Op. cit., p. 268.

¹³¹ Essa seria uma das características do que o autor denomina “Direito Administrativo dos negócios”, em oposição ao “Direito Administrativo do clips”. (SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 87-93, p. 89-90).

¹³² ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente... Op. cit., p. 82.

¹³³ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. Op. cit., p. 38.

entre Estado e sociedade civil para a consecução de seus objetivos, com destaque, neste estudo, para o estabelecimento de acordos com as entidades privadas sem fins lucrativos.

Assim, o Estado pode se desincumbir de prestar diretamente todos os serviços públicos, em busca de uma maior eficiência no atendimento dos anseios dos cidadãos, fazendo uso de características inerentes às entidades privadas, inclusive as sem fins lucrativos. Nesse sentido, Morales enumera, dentre outras características das *Nonprofit Organizations* — às quais ele chama de OPNEs —, “ter um modelo organizacional de características pós-burocráticas, inseridas num sistema de avaliação de resultados pelas agências internacionais de financiamento, bem como estruturas flexíveis, já adaptadas a trabalhar por objetivos e metas”.¹³⁴

A esse respeito, destacam Xavier e Vernis,¹³⁵ a respeito da articulação entre os setores público e privado para o atendimento das necessidades sociais, que o critério de atribuição de tarefas e responsabilidades não se estabelece conforme a natureza pública ou privada das organizações participantes, mas de acordo com sua capacidade de responder, de forma adequada e efetiva, à demanda.

No caso específico dos contratos de gestão com as organizações sociais, e dos termos de parceria com as OSCIP, é possível notar, na redação das Leis federais n. 9.637/98 e n. 9790/99, um grande enfoque da parceria no cumprimento de metas e resultados, conforme será detalhado mais adiante.

Ambos os ajustes têm um enfoque maior no cumprimento de resultados do que em outros tipos de parceria, como os convênios. A esse respeito, Barbosa defende que “o modelo do termo de parceria introduz uma concepção de avaliação focada no alcance dos resultados das ações, e não na forma de aplicação dos recursos”,¹³⁶ destacando, dentre as vantagens dos termos de parceria em relação aos convênios, “a adoção de avaliação com ênfase nos resultados, ao invés de controles meramente formais”, e a “obrigatoriedade de publicação dos procedimentos e resultados da parceria”.¹³⁷

Sobre os contratos de gestão, ao comparar suas semelhanças e diferenças com os convênios, Oliveira aponta que, como acordos administrativos organizatórios, enquanto o convênio tem um papel de descentralização, os contratos de gestão visam a “promover a ampliação das autonomias gerencial, orçamentária e financeira desses órgãos e entidades,

¹³⁴ MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., p. 77.

¹³⁵ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. Op. cit., p. 53.

¹³⁶ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 487-523, p. 519.

¹³⁷ Ibidem, p. 521-522.

com a estipulação de metas de desempenho e fixação negociada de resultados [...], promovendo assim a eficiência na gestão pública”.¹³⁸ Como acordo administrativo organizatório, ressalta que os contratos de gestão contam com mais estabilidade:

[...] uma vez que os resultados a ser alcançados são parte integrante do ajuste. Não alcançar tais resultados pode significar desrespeitar o contrato de gestão, acarretando (por exemplo) a desqualificação da entidade como organização social (art. 16 da Lei federal 9.637/98), com a aplicação de sanções previstas em lei (§§ 1º e 2º do art. 16 da Lei federal 9.637/98).¹³⁹

Além da ampliação da eficiência da atuação do Estado com o enfoque em resultados, é necessário ressaltar que o cumprimento de metas e resultados pela Administração Pública, hoje, pode ser objeto de responsabilização dos gestores públicos e, por isso, torna-se essencial a existência de controles nesse sentido.

Sobre o controle de gestão, os autores de um estudo coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD¹⁴⁰ defendem que o controle de gestão deve perseguir a obtenção de eficiência, eficácia e economicidade. Ainda, citando a “Declaração de responsabilidade pública” publicada pela Sociedade de Contadores do Canadá, apontam que a responsabilidade pública pressupõe diversos procedimentos para garantir os resultados, dentre os quais:

- objetivos claros e visíveis normas de serviço, em relação aos quais se medirá o desempenho da organização;
- indicadores de desempenho para avaliar resultados, com ênfase nas utilidades mais do que na precisão das medidas;
- sistemas de informação confiáveis e acessíveis para apoiar a tomada de decisões e a medição de resultados; e
- informação oportuna e compreensível sobre os resultados, qualidade dos sistemas de controle e cumprimento das normas.¹⁴¹

Segundo Bresser-Pereira, em um contexto de descentralização da execução dos serviços públicos, “os mecanismos de responsabilidade gerencial são compatíveis com a descentralização — uma descentralização que não significa reduzir, mas aumentar o

¹³⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 270.

¹³⁹ Ibidem, p. 271-272.

¹⁴⁰ CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. A responsabilização múltipla: considerações finais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006, p. 93.

¹⁴¹ SOCIETY OF MANAGEMENT ACCOUNTANTS OF CANADA. **Statement of Accountability**. 1988, *apud* CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. Op. cit., p. 94-95.

controle gerencial sobre os resultados”.¹⁴²

Por fim, ressalte-se que há diversos desafios à implementação da administração por resultados. Entre, eles, Abrucio destaca a necessidade de orientação da atividade administrativa por metas e indicadores:

A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, pior, de pequena assimilação junto à classe política. Essa revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Daí que bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política, como ocorreu no caso da responsabilidade fiscal.¹⁴³

Em suma, para que haja um controle efetivo do alcance das metas e resultados a que a Administração Pública se propõe, é necessário que sejam implementados sistemas que permitam mensurar esses resultados. Para essa finalidade, ganha um relevante papel a aplicação de medidores de desempenho na Administração Pública, conforme será abordado mais adiante. A esse respeito, referindo-se ao caso da cidade de Sunnyvale, avaliado por Gaebler e Osborne¹⁴⁴ em sua obra “Reinventando o governo”, Oliveira aponta que, embora os autores reconheçam que nem todas as ações do governo produzam resultados mensuráveis, defenderam que:

[...] seria plenamente possível conferir a termos como responsabilidade, *performance* e resultados sentidos apropriados para permitir a sua aplicação no campo da gestão pública. Nesse esteio, um dos aspectos mais importantes das experiências por eles apresentadas em *Reinventando o governo* ressaltava a importância de uma gestão pública baseada (i) em resultados e (ii) na avaliação de desempenho.¹⁴⁵

Analisando a questão das parcerias, também ressalta Pacheco que “[...] o sucesso da rede pressupõe a definição clara de resultados a serem atingidos (e a forma de mensurá-los por meio de indicadores), [...] o monitoramento constante do desempenho [...]”,¹⁴⁶ entre

¹⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo... Op. cit., p. 10.

¹⁴³ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória... Op. cit., p. 82-83.

¹⁴⁴ GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9. ed., Brasília: MH Comunicação, 1997, p. 150-151, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 138.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 138.

¹⁴⁶ PACHECO, Regina Silvia. Parceria não é contrato comercial. **O Estado de São Paulo**. Caderno

outros fatores.

Diante dessa tendência de a Administração Pública hoje atuar com um enfoque em resultados, o que se pretende com este trabalho é demonstrar que uma das formas de atingir esse objetivo, em relação aos serviços públicos, é estabelecendo parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos, em especial as Organizações Sociais. E, nesse contexto, tem real importância a possibilidade de mensurar o desempenho da atuação pública, razão pela qual se propõe a aplicação de um modelo de análise de resultados — o *balanced scorecard* — aos contratos de gestão estabelecidos com essas organizações, usando como ilustração prática de aplicabilidade do modelo o caso do contrato de gestão firmado entre a Prefeitura e a SPDM para a gestão de uma unidade de saúde no Município de São Paulo.

1.5 Administração pública por resultados e o contratualismo

É característica do modelo de governança pública o enfoque na eficiência administrativa, que pode ser atingida através da interação do poder público com diversos atores sociais, cada vez mais interligados entre si. Sobre o assunto, Bresser Pereira apontou que:

[...] o modelo estrutural de governança pública envolve organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas. Como essas organizações são cada vez mais interdependentes, formando redes de todo tipo, os modelos de gestão pública são muitas vezes identificados com parcerias público-privadas-terceiro setor.¹⁴⁷

Para a interação do Estado com as entidades privadas, em especial aquelas sem fins lucrativos, é de suma relevância o papel administrativo de fomento, que possibilitará o estabelecimento de novas formas contratuais entre o poder público e essas organizações.

1.5.1 A atividade administrativa de fomento

Grande parte da doutrina inclui, entre as funções administrativas, juntamente com a de polícia e a de prestação de serviços públicos, a atividade de fomento.¹⁴⁸

Metrópole, p. C-1. São Paulo, 10 nov. 2009.

¹⁴⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo... Op. cit., p. 7.

¹⁴⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de Derecho Administrativo general**. 2. ed. Madrid: Iustel, 2009, v. 1, p. 357; CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit., p. 24.

Cassagne¹⁴⁹ expõe que a Administração Pública é gestora do objetivo que legitima o Estado, ou seja, alcançar o bem comum. Para isso, exerce as tarefas tradicionais de prestação de serviços públicos, polícia e fomento. Segundo o autor, essa classificação teria ficado insuficiente pela ampliação das tarefas estatais, especialmente no que diz respeito aos serviços públicos. A consequência seria a invocação do princípio da subsidiariedade para o Estado atribuir-se tarefas comerciais ou industriais pertencentes à iniciativa privada, acima dos “limites impostos pelo Direito Natural”, que determina a participação do Estado na gestão econômica quando falte totalmente ou seja insuficiente a ação privada.

Ainda, Cassagne traz uma diferenciação entre função pública — exercício das atividades de poder público que derivam da soberania, envolvendo funções administrativa (prestação de serviços públicos, limitação de direitos privados, aplicação de sanções, fomento), legislativa e judicial — e serviço público (atividade técnica e material).

Jordana de Pozas¹⁵⁰ define o fomento como uma ação administrativa que tem como objetivo “proteger ou promover aquelas atividades, estabelecimentos ou riquezas prestadas por particulares e que satisfazem necessidades públicas ou se consideram de utilidade geral, sem usar a coação ou criar serviços públicos”.

Concepção semelhante é apresentada por Souza,¹⁵¹ que define a atividade de fomento como um “conjunto de medidas de promoção ou proteção adotadas pelo Estado, sem o emprego imediato da coação, com vistas ao desenvolvimento de determinada atividade de interesse público por particulares”.

Ariño Ortiz¹⁵² também define a função de fomento como uma atividade de estímulo e pressão, e não imposição ou obrigação, exercida de forma não coativa — e sim através de subvenções, isenções fiscais e créditos — sobre grupos e ações sociais, para dar um sentido às suas atuações.

Dessa forma, para que se configure o fomento estatal, é necessário que este diga respeito a uma atividade prestada por particulares, de interesse público, mas que não seja serviço público, e que o estímulo à sua realização não seja coercitivo.

O conceito de atividade de interesse geral será tratado no capítulo 2, quando da definição de terceiro setor. Contudo, vale trazer aqui o apontamento realizado por Souza a

¹⁴⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit., p. 24-26.

¹⁵⁰ JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una teoría del fomento em el Derecho Administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949, p. 41-54. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>>. Acesso em: 4 jun. 2013, p. 46.

¹⁵¹ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 43.

¹⁵² ARIÑO ORTIZ, Gaspar. **Principios de Derecho Público Económico**: modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1999, p. 209, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 207.

respeito das tarefas passíveis de fomento pelo Estado, ao afirmar que estas não precisam ser necessariamente serviços de sua alçada, dos quais ele deseje se desincumbir, podendo envolver quaisquer atividades que tenham “alguma consequência positiva ou algum grau de coincidência com os objetivos de interesse público que ao Estado cumpre perseguir”.¹⁵³

Também importante a distinção entre fomento e prestação de serviços públicos trazida por Cassagne:

Difere também o fomento do serviço público na natureza e nos fins e, conseqüentemente, no regime jurídico que acompanha a realidade que conduz esse compromisso estatal. Efetivamente, enquanto o serviço público se concebe objetivamente como uma atividade prestacional intercorrente, de onde surge a necessidade, continuidade, etc. da prestação, o fomento aparece como uma ajuda, um estímulo, com o objetivo de que os particulares possam realizar suas próprias finalidades comerciais e industriais.¹⁵⁴

A outra característica da atividade de fomento — ser exercida sem coação — consiste em induzir a ação do particular proporcionando-lhe algum incentivo, mas não o sancionando no caso de ele não colaborar com a consecução dos objetivos pretendidos: “Quem não se dispõe a adotar o comportamento pretendido não é sancionado; apenas deixa de usufruir o benefício que teria, em caso contrário.”¹⁵⁵

Contudo, conforme expôs Souza,¹⁵⁶ apesar de não haver coação imediata, a atividade de fomento gera obrigações jurídicas entre as partes em um segundo momento, em que nasce a relação jurídica de fomento, passando a envolver a compulsoriedade.

Moreira Neto¹⁵⁷ estabelece como principais diferenciações entre a atividade de fomento e as demais funções estatais: 1) o fato de a primeira não ser imposta à sociedade, dependendo da adesão do administrado, tendo maior conexão com a Administração consensual, enquanto as demais funções são compulsórias, relacionando-se a um modelo de Administração imperativa; e 2) o fomento envolve a premiação pelo adimplemento, as sanções premiais, enquanto as demais atividades administrativas têm como característica a coação e a punição pelo inadimplemento.

De acordo com o autor, o Estado tem a função de estimular e incentivar a iniciativa de terceiros, para que desempenhem atividades de interesse público. Ressalta, inclusive,

¹⁵³ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 48.

¹⁵⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. Op. cit., p. 91.

¹⁵⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 25, *apud* MÂNICA, Fernando Borges. **Participação...** Op. cit., p. 194.

¹⁵⁶ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 45.

¹⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso...** Op. cit., p. 514.

que, mesmo que a Administração Pública se omita de incentivar essas atividades, ela não pode inibi-las, prejudicá-las ou embaraçá-las.

Moreira Neto subdivide a atividade de fomento do Estado em social, econômica e institucional. Esta última estaria relacionada à desmonopolização do poder estatal, com a abertura à sociedade da participação em tarefas da Administração Pública. Moreira Neto atribui essa tendência à Constituição Federal de 1988 e a leis como a Lei n. 9637/98 e a Lei n. 9790/99, que teriam criado novas instituições fundadas em “suportes doutrinários contemporâneos, nitidamente identificados nas tendências de despolitização, de gerenciamento privado de interesses públicos, de prestígio das entidades intermédias e de estímulo à descentralização social”.¹⁵⁸

Santamaría Pastor¹⁵⁹ identifica a responsabilidade crescente do Estado na condução dos assuntos socioeconômicos, ressaltando a existência de atividades necessárias para promover o bem-estar social e que o Estado não pode realizar totalmente por si próprio. Nesse contexto, ganham relevância as funções estatais de promoção, estímulo e orientação.

O autor expõe que a atividade de promoção se destacou na segunda metade do século XX, com o grande desenvolvimento da função estatal de fomento, tanto em amplitude quanto em intensidade e em vulto de gastos. Ainda, teceu importantes considerações a respeito da disciplina jurídica da atividade promocional. Expôs que, aparentemente, a atividade de fomento é irrelevante para o plano jurídico. Contudo, hoje, tem havido uma mudança radical a respeito dessa aparente irrelevância. Primeiramente, pela incidência do princípio da reserva de lei à atividade promocional. Também, pela aplicação do princípio da igualdade, que se daria de diversas formas: 1) necessidade de um regime baseado em regras de transparência, publicidade e livre concorrência; 2) necessidade de procedimentos administrativos licitatórios ou competitivos para escolher o destinatário dos recursos; 3) impossibilidade de se colocarem algumas entidades privadas em injusta vantagem, falseando as regras da competição entre empresas. Ainda, destacam-se a necessidade de haver uma destinação equitativa dos recursos públicos e de os gastos públicos seguirem critérios de eficiência e economia.

Oliveira, citando Ariño Ortiz,¹⁶⁰ ressalta que a figura do Estado financiador, concentrado na atividade de fomento, se complementa com o Estado contratual, que viria

¹⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso...* Op. cit., p. 538.

¹⁵⁹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit., p. 350-356.

¹⁶⁰ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico*: modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1999, p. 209, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 205.

em substituição ao modelo de Estado “administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado e gestor direto”, trazendo uma nova “forma de realizar a gestão privada das atividades públicas”, com a volta do princípio da subsidiariedade.

Gabardo¹⁶¹ também associa a atuação do Estado via fomento à superação da “rigidez obsoleta” do modelo burocrático pelo modelo gerencial, pautado em resultados e no princípio da subsidiariedade.

Cabe ressaltar, ainda, que a atividade de fomento pode ocorrer por diversas técnicas ou formas. A esse respeito, Souza citou Jordana de Pozas,¹⁶² que classificou os meios de fomento em honoríficos, econômicos e jurídicos. Os honoríficos seriam recompensas e o enaltecimento de um particular por uma conduta social exemplar, através de condecorações, troféus ou outros. Já os meios econômicos envolveriam um pagamento, como prêmios em dinheiro, antecipações, empréstimos isenções ou privilégios fiscais. Por fim, os jurídicos seriam caracterizados pela “outorga de uma condição privilegiada que, de modo indireto, representa vantagens econômicas ou de segurança”.¹⁶³ Souza apresenta como exemplos derrogações de preceitos de direito privado relativos a direitos reais e obrigações, concessões de uso de prerrogativas de caráter público, de monopólios de todo tipo, entre outros.

Quando o fomento envolve a transferência de recursos públicos, Oliveira¹⁶⁴ destacou que se presta, ao menos, a dois fins: incentivar que as atividades privadas, quando lucrativas, gerem benefícios públicos e estimular as entidades não lucrativas para que passem a realizar atividades de interesse público, gerando benefícios à comunidade.

1.5.1.1 Aplicabilidade da atividade de fomento aos contratos de gestão

A própria Lei federal que cuida das organizações sociais e dos contratos de gestão com elas firmados pela Administração Pública faz, em seu artigo 5º, menção expressa à atividade estatal de fomento ao definir o ajuste como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”.

¹⁶¹ GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 114.

¹⁶² JORDANA DE POZAS, Luis. Op. cit., p. 52.

¹⁶³ Ibidem, p. 53.

¹⁶⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Estímulos positivos. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 347-376, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 207.

Moreira Neto afirma que “dois são os diplomas inaugurais de fomento institucional à administração associada de interesses públicos: a Lei n. 9.637/98 [...] e a Lei n. 9.790/99 [...]”.¹⁶⁵ Para o autor, as leis supracitadas “inauguram um novo quadro para a execução do fomento institucional, ao incentivarem a criação de entes intermédios pela sociedade, para desenvolverem atividades de colaboração, entre os setores público e privado, convergentes para os mesmos interesses públicos”.¹⁶⁶

Conforme se pode depreender do exposto, a função estatal de fomento só se aplica nos casos de incentivo a atividades privadas que se alinhem às políticas públicas.

Se o Estado contrata uma entidade privada para a execução de serviços dos quais é usuário direto, o ajuste é um contrato de prestação de serviços. Por outro lado, caso o poder público contrate uma entidade privada para prestar serviços públicos a terceiros, cuida-se de contrato de delegação de serviços públicos.

Já no caso dos contratos de gestão com as organizações sociais, não se trata de delegação de serviços públicos, uma vez que o vínculo estabelecido entre o Estado e a entidade privada sem fins lucrativos é colaborativo. A função do Poder Público no ajuste não se limita à transferência de recursos para que a contratada preste serviços públicos por sua conta e risco.

Nesse sentido, Oliveira expôs sua opinião sobre o modelo colaborativo do contrato de gestão com as organizações sociais:

[...] Não vislumbramos no modelo das Organizações Sociais uma tentativa de “privatização das funções estatais”, sobretudo porque nos segmentos em que a legislação [...] tornou possível uma Organização Social atuar, há um reconhecimento constitucional expreso para que iniciativas pública e privada concorram para o seu desenvolvimento. Sendo assim, a busca do legislador estaria mais voltada para um necessário realinhamento das funções estatais, que levariam não à privatização [...], mas à implantação de um novo modelo de gestão dessas atividades, um modelo de colaboração público-privado, desde que isso se justificasse como sendo o meio mais apto a ensejar a geração de melhores resultados da ação pública (vetor constitucional da eficiência administrativa).¹⁶⁷

Dessa forma, não se tratando o contrato de gestão de um contrato de prestação de serviços ou de delegação de serviços públicos, a atividade de fomento estatal é totalmente aplicável a este tipo de ajuste.

¹⁶⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso...** Op. cit., p. 542.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 542.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98, p. 205.

1.5.1.2 Desafios ao exercício da função de fomento

Por fim, vale ressaltar que os obstáculos para o exercício da atividade estatal de fomento ainda são muitos.

Souza¹⁶⁸ expôs que o século XX foi marcado pela terceirização, com as tarefas públicas sendo transferidas para a iniciativa privada, fenômeno acompanhado pela dificuldade na aplicação dos “valores públicos” — princípios e regras de Direito Público — pelos agentes da iniciativa privada. Segundo Souza, esse ainda é um grande desafio, que também é enfrentado quando entidades privadas sem fins lucrativos são chamadas a cooperar com o Estado no exercício de funções estatais, como as de assistência social, saúde e educação.

Outra necessidade apontada por Souza é a de se constranger juridicamente o próprio exercício do fomento pelo Estado, ou seja, uma regulação jurídica, uma submissão ao Direito.

Mânica¹⁶⁹ também levantou como desafio a necessidade de edição de uma lei com normas gerais para contratos de fomento, pois a Lei federal n. 8.666/93 não é adequada para essa finalidade.

Apesar de ainda haver muitos desafios para o exercício do fomento, pelo Estado, a instituições privadas sem fins lucrativos para que com ele cooperem, essa é uma técnica cada vez mais usada para possibilitar à Administração Pública a prestação de serviços com qualidade.

1.5.2 O contratualismo com o terceiro setor

As parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos não podem ser vistas como um contrato tradicional, mas como acordos de caráter mais consensual e colaborativo, inseridos em um contexto de governança pública.

Segundo Justino de Oliveira,¹⁷⁰ hoje, o Estado ocupa um papel menos impositor — caracterizado pela imposição de ações pela autoridade — e mais mediador.¹⁷¹ Segundo o

¹⁶⁸ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., 53-54.

¹⁶⁹ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação...** Op. cit., p. 238.

¹⁷⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão.** Op. cit., p. 28.

¹⁷¹ GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par contrat: l'action publique en question.** Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão.** Op. cit., p. 28.

autor, “uma das linhas de transformação do Direito Administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade”.¹⁷² Expõe que “a Administração Pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação e a colaboração”,¹⁷³ em detrimento da administração por via impositiva ou autoritária, “com seus traços de (i) desigualdades entre administração e os indivíduos e (ii) atribuição aos órgãos e entes administrativos de poderes de autoridade sobre eles”.

Medauar¹⁷⁴ se refere a esse processo, “caracterizado por tratativas, negociações, transações, compromissos, convenções, acordos entre grandes grupos de interesse ou de poder”, como “neofeudalismo” ou “novo contratualismo”. Tal fenômeno pode ser definido como “concertação administrativa”. Vital Moreira, citado por Oliveira, ressalta que a concertação implica que as decisões sejam “apuradas como resultado de negociações e do consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas”.¹⁷⁵

Nesse contexto, ganham relevância os ajustes estabelecidos entre a Administração Pública e as entidades privadas, em especial as não lucrativas, que são um reflexo da nova contratualização administrativa, baseada em cooperação e consenso entre as partes para a consecução de seus objetivos. Nesse sentido, Sano e Abrucio¹⁷⁶ expõem que “a contratualidade supõe [...] a existência de uma pluralidade de provedores de serviços públicos [...]. Desse modo, é possível estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais”.

De acordo com Ariño Ortiz:

Do ponto de vista organizativo e institucional isso significa a substituição do antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado e gestor direto, por um novo tipo de Administração em que uma multiplicidade de organizações, governamentais, privadas e o que vem sendo denominado “terceiro setor” (público-privado), assumiriam a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado. Isso não é uma invenção, é simplesmente a volta do antigo sistema da “concessão”, do “concerto” ou da “empresa mista” como forma de realizar a gestão privada das atividades públicas. É também a volta do

¹⁷² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 32.

¹⁷³ Ibidem, p. 33.

¹⁷⁴ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 112.

¹⁷⁵ MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almeida, 1997, p. 57, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 37.

¹⁷⁶ SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo: FGV, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008, p. 66.

princípio da subsidiariedade, o qual recebe atualmente novas formulações. Assim, fala-se de uma das características mais importantes do Estado atual: sua condição de “Estado contratual”, apontando a utilização pelo Estado de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos.¹⁷⁷

Dessa forma, esse novo contratualismo pode envolver a realização de acordos colaborativos entre o Poder Público e organizações não governamentais, para que em conjunto realizem serviços públicos. Dentre eles, merece destaque para este trabalho o serviço de saúde.

Nesse sentido, Mânica afirma que, “na saúde, a Constituição Federal de 1988 buscou iniciar um processo de publicização dos prestadores por meio da contratualização, a ser levada a cabo a partir de ajustes aptos a definir os deveres dos entes privados, bem como proporcionar seu controle e fiscalização”.¹⁷⁸

Esses acordos podem assumir diversas formas, como convênios, termos de parceria ou contratos de gestão, sendo a última a proposta contida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado e o enfoque deste trabalho.

Por fim, ressalte-se que esse movimento de contratualismo gera alguns desafios. Dentre eles, Morales destaca a dicotomia entre a necessidade de autonomia e a responsabilização pelo uso de recursos públicos. Ainda, demonstra preocupação com o estabelecimento de “critérios a partir dos quais serão feitas as avaliações de desempenho e resultado, as regras de transparência e publicidade, a pauta constitutiva da relação”.¹⁷⁹

Dessa forma, desde que pautadas em regras claras, que estabeleçam a responsabilização das partes envolvidas, inclusive pelo cumprimento de resultados, as novas formas contratuais a serem estabelecidas entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos são uma tendência atual e tendem a contribuir para a consecução dos objetivos administrativos, com mais eficiência e qualidade.

¹⁷⁷ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica. In: ARIÑO ORTIZ, Gaspar (Org.). **Privatización y liberalización de servicios**. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 19-35, p. 26, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 205-206.

¹⁷⁸ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação...** Op. cit., p. 199.

¹⁷⁹ MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., p. 78.

2 O CONTRATO DE GESTÃO COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Cada vez mais, o Poder Público tem recorrido às parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos como forma de descentralizar a prestação de serviços ou estabelecer ajustes de natureza colaborativa. Essas novas formas contratuais entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos tem especial expressão nos âmbitos estadual e municipal e nas áreas de saúde e educação. Estes procedimentos, que decorrem dos princípios da governança pública, têm como um de seus objetivos a melhoria da qualidade das ações da Administração Pública, com enfoque em resultados, que devem ser planejados e mensurados.

No estado e no município de São Paulo, merecem destaque, na área de saúde, os contratos de gestão, parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais.

Neste capítulo, será feita uma introdução ao conceito de terceiro setor e do seu histórico no Brasil, além de considerações sobre o desenvolvimento do modelo do contrato de gestão. Para tanto, serão realizadas análises das legislações federal e municipal e formuladas conclusões a respeito da natureza jurídica das organizações sociais e dos contratos de gestão. Por fim, serão analisados os fatores capazes de contribuir para o êxito das parcerias entre o Poder Público e as organizações sociais através dos contratos de gestão, dentre os quais, e de maior relevância para este estudo, o planejamento para o estabelecimento de metas e resultados que se pretende atingir com as parcerias e a possibilidade de mensurá-los de forma objetiva, ampliando o controle e a responsabilização por sua consecução.

2.1 As organizações sociais no Brasil

Apesar de o modelo das organizações sociais, como é conhecido hoje, só ter sido introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Lei federal n. 9.637/98, além da análise deste dispositivo legal, serão apresentadas as ações anteriores acerca do assunto, que culminaram com a sua edição.

2.1.1 Terceiro setor

A expressão “terceiro setor” ter-se-ia difundido, especialmente, a partir da década de 1960, para se referir, genericamente, às organizações formadas pela sociedade civil, cujo objetivo não é a busca pelo lucro, mas a satisfação de um interesse social.¹⁸⁰

O primeiro setor consiste no Estado,¹⁸¹ que, segundo Vigoda-Gadot,¹⁸² equivale ao governo e à Administração Pública, composta por: administração direta, administração indireta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em contraposição ao primeiro setor, composto pelo público, há o segundo setor, composto pelo mercado. Nesse sentido, Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau, citados por Mânica,¹⁸³ fazem a distinção: “O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo”.

Definidos o primeiro e o segundo setores, cabe agora buscar o conceito de terceiro setor. Em uma concepção bastante simplista, Franco¹⁸⁴ faz a seguinte proposição: “Terceiro setor (ou ‘nova sociedade civil’) é a denominação do conjunto dos entes e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor (o Estado) nem ao segundo setor (o mercado)”. Esse emprego da expressão “terceiro setor” de forma abrangente é criticado pela doutrina. Mânica¹⁸⁵ expõe que o uso indiscriminado dessa expressão gera certa confusão, pois a falta de precisão pode levar a acreditar que o significado de “terceiro setor” abranja todos os modelos de entidades que não se enquadrem no conceito dos outros dois setores, quando existem diversas especificidades para que seja feito esse enquadramento.

A fim de estreitar a classificação de uma entidade como pertencente ao terceiro setor, podem ser utilizados alguns critérios apontados por um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas – ONU, juntamente com a Universidade John Hopkins, denominado “Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts”. Nessa publicação, são colocados cinco critérios para definir as *non-profit organizations*.¹⁸⁶

¹⁸⁰ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 163-164.

¹⁸¹ FRANCO, Augusto de. Op. cit., p. 6-10.

¹⁸² VIGODA-GADOT, Eran. Op. cit., p. 23.

¹⁸³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-48, p. 21, *apud* MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 169.

¹⁸⁴ FRANCO, Augusto de. Op. cit., p. 8.

¹⁸⁵ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 164.

¹⁸⁶ “(c) *Non-profit organizations*. An intermediary concept is that of the ‘non-profit sector’ elaborated in the Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project.5 The product of deliberations by a broad team of

No Brasil, também foi realizada uma pesquisa que culminou, em agosto de 2008, com o lançamento, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, da segunda edição do estudo “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil”.¹⁸⁷ Nesse estudo, os cinco critérios para enquadramento dessas entidades são basicamente os mesmos apontados no precedente estudo norte-americano.

O primeiro deles é a *institucionalização* da entidade. Uma entidade institucionalizada consiste, segundo o estudo realizado pela ONU, em uma organização. De acordo com a exposição de motivos da proposta de Anteprojeto de Estatuto do Terceiro Setor brasileiro,¹⁸⁸ uma entidade institucionalizada é aquela legalmente constituída.

A organização precisa, ainda, ser *privada*, ou seja, institucionalmente separada do aparelho de Estado. De acordo com Barbosa,¹⁸⁹ no Brasil, essas entidades se revestem juridicamente da forma de associações ou fundações de direito privado — sem fins lucrativos. De acordo com a autora, as associações de caráter beneficente relacionam-se com o apelo à caridade para socorrer os desvalidos, podendo obter títulos e, em decorrência, alcançar privilégios fiscais e subvenções oficiais. Quanto às fundações privadas, expõe que são “um patrimônio afetado a um fim social ou altruístico, não-lucrativo, estando sujeitas a aprovação e fiscalização do Ministério Público, também podendo se habilitar à obtenção de títulos ou benefícios fiscais”.

Um terceiro requisito para que uma entidade se enquadre no conceito de terceiro setor seria a *ausência de finalidade lucrativa*. Para Gidron,¹⁹⁰ o termo “não lucrativo” pode suscitar dúvidas, uma vez que muitas organizações sem fins lucrativos podem gerar lucros. Segundo esse autor, as entidades do terceiro setor não devem ter como objetivo principal o lucro. Segundo Gonçalves,¹⁹¹ o que não pode haver é finalidade de lucro, própria das

social scientists from more than 35 countries, the ‘structural-operational’ definition of the non-profit sector follows the basic SNA definition fairly closely but elaborates on that definition to clarify several potential ambiguities. More specifically, according to the structural-operational definition, the NPI sector includes all entities that are: (i) Organizations, that is, institutionalized to some extent; (ii) Private, that is, institutionally separate from government; (iii) Non-profit-distributing, that is, not returning profits generated to their owners or directors; (iv) Self-governing, that is, able to control their own activities; (v) Voluntary, that is, non-compulsory and involving some meaningful degree of voluntary participation.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts**. New York: United Nations, 2003. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf>. Acesso em: 25 out. 2011, p. 16).

¹⁸⁷ “[...] resultado de parceria firmada com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG, e com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE”, segundo consta da exposição de motivos do Anteprojeto de Estatuto do Terceiro Setor. (BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit., p. 61).

¹⁸⁸ Ibidem, p. 68.

¹⁸⁹ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 489.

¹⁹⁰ GIDRON, Benjamin *et al.* Op. cit., p. 3.

¹⁹¹ GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**. Coimbra: Almedina, 2005, p. 146.

empresas privadas. Conforme Oliveira,¹⁹² não deve haver ânimo de lucro. De acordo com Franco,¹⁹³ considerando que o lucro é a apropriação privada de um resultado econômico positivo, no caso do terceiro setor essa apropriação é coletiva.

Ainda, uma definição bem detalhada de entidade sem fins lucrativos foi trazida por uma comissão de juristas formada em 2007 para propor uma nova estrutura orgânica para a Administração Pública Federal direta e indireta, envolvendo sua relação com entidades que desenvolvem atividades de interesse público — as paraestatais e as de colaboração¹⁹⁴:

§ 1º Considera-se sem fins lucrativos a entidade que, cumulativamente:
 I - não distribua, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou fundadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos no exercício de suas atividades;
 II - aplique eventuais excedentes financeiros integralmente no desenvolvimento de seus objetivos sociais, de forma imediata ou mediata, neste último caso pela constituição de fundo de reserva;
 III - preveja em seu estatuto a destinação de seu patrimônio social a outra entidade da mesma natureza ou a entidade estatal, em caso de extinção.

Em suma, são organizações sem fins lucrativos aquelas que “não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros — podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fins”.¹⁹⁵

Ainda, as organizações do terceiro setor devem ser *autoadministradas*, ou seja, conforme Mânica,¹⁹⁶ ter administração própria, sem interferência externa.¹⁹⁷ A esse respeito, na exposição de motivos do Anteprojeto de Lei do Estatuto Jurídico do Terceiro Setor, define-se uma entidade autoadministrada como aquela que é capaz de gerenciar suas próprias atividades.¹⁹⁸

Por fim, o último critério colocado pelos estudos da ONU e do IBGE para caracterização de entidades do terceiro setor é a *voluntariedade*, “na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação

¹⁹² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. Op. cit., p. 279.

¹⁹³ FRANCO, Augusto de. Op. cit., p. 25.

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Comissão de Juristas constituída pela Portaria n. 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**: Resultado Final. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=316&sec=33>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

¹⁹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit., p. 68.

¹⁹⁶ MÂNICA, Fernando Borges. *Panorama...* Op. cit., p. 166.

¹⁹⁷ Nesse mesmo sentido, Gidron, Kramer e Salamon incluem em sua definição de entidades do terceiro setor a característica da administração independente das organizações. (GIDRON, Benjamin *et al.* Op. cit., p. 3).

¹⁹⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit., p. 68.

ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores”.¹⁹⁹ Ou seja, se houver coação ou imposição por parte do poder público, perde-se o caráter voluntário.

Além dos cinco requisitos supracitados, hoje há outros critérios que a doutrina entende pertinentes para a inclusão de uma entidade no terceiro setor, especialmente no que diz respeito à sua finalidade. É necessário que essas organizações tenham finalidade pública e contribuam com o interesse geral da sociedade. De acordo com o Acórdão n. 2066/2006 do Tribunal de Contas da União – TCU,²⁰⁰ as entidades de interesse social devem ter a sociedade como destinatário. Se a organização se prestar a beneficiar só os seus associados, não é de finalidade pública, interesse público ou interesse social.

Conforme Turner,²⁰¹ existem dois tipos de organizações não-governamentais: aquelas que buscam benefícios mútuos, ou seja, que têm como finalidade o amparo de seus membros, somente, e aquelas que buscam benefícios sociais. Por esta razão, as primeiras estariam enquadradas no setor privado, enquanto as segundas pertenceriam ao terceiro setor.

Nesse mesmo sentido, Barbosa²⁰² divide as entidades privadas sem fins lucrativos em duas categorias. As organizações privadas de benefício mútuo têm como objetivo a promoção de interesse de seus membros e instituidores, como é o caso de um sindicato, ou de um clube. Já as organizações privadas de fim público são aquelas que beneficiam um largo espectro da população, defendendo fins públicos ou interesse social difuso.

A esse respeito, Franco,²⁰³ em sua definição de “público não-estatal”, propõe que pertençam ao terceiro setor as entidades que tiverem por finalidade a produção de bens ou serviços, tangíveis ou intangíveis, de uso ou interesse coletivo. Para o autor, desse conceito excluem-se, por exemplo, os sindicatos, as organizações religiosas e partidárias, que não são de interesse coletivo. Para Gonçalves,²⁰⁴ são privadas as atividades desenvolvidas por partidos políticos, imprensa, grupos e associações religiosas e sindicatos. Podem ser consideradas atividades de relevância pública, mas não deixam de ser privadas e, portanto, pertencem à sociedade, e não ao Estado.

Em suma, uma organização que defende interesses corporativos tem finalidade

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit., p. 69.

²⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.066/2006**. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Plenário. Ata n. 45/2006. Sessão 08 nov. 2006. Aprovação 09 nov. 2006. DOU 13 nov. 2006, p. 2.

²⁰¹ TURNER, Mark; HULME, David. Op. cit., p. 202.

²⁰² BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 490.

²⁰³ FRANCO, Augusto de. Op. cit., p. 38.

²⁰⁴ GONÇALVES, Pedro. Op. cit., p.145-147.

privada, pertencendo ao segundo setor, mesmo que tenha fins não lucrativos.²⁰⁵

Ainda, além de todos os critérios já expostos, há alguns autores que, segundo Mânica,²⁰⁶ restringem ainda mais o conceito de terceiro setor, inclusive delimitando a própria área de atuação das entidades.

No Brasil, não existe nenhuma definição legal de terceiro setor. Contudo, em 2009, foram feitos estudos comparativos do terceiro setor em diversos países, com objetivo de propor um aperfeiçoamento no marco legal brasileiro do terceiro setor, culminando com a proposição de uma minuta de Anteprojeto de Lei Geral ou Estatuto Jurídico do Terceiro Setor.²⁰⁷ Essa minuta traz, em seu artigo 2º, um conceito de terceiro setor bem delimitado, que contém os elementos supraexpostos:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, considera-se Terceiro Setor o conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que:

- I - desenvolvam atividades de promoção e defesa de direitos, principalmente os coletivos e difusos;
- II - realizem atividades de interesse público, assistência social ou utilidade pública, nos termos definidos em lei; ou
- III - prestem serviços sociais diretamente à população, em caráter complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Estado.

No Brasil, há autores que remontam o início do desenvolvimento do terceiro setor ao princípio do século XX.

Mânica²⁰⁸ aponta o surgimento, no início do século XX, de associações profissionais, de classe e sindicatos. Para o autor, o advento da Constituição Federal de 1934 teria contribuído bastante para a aproximação entre o Estado e a sociedade. Aponta ainda, como fator relevante, a criação da legislação trabalhista. Enumera uma sequência de fatos que contribuíram para o desenvolvimento das entidades sem fins lucrativos: na década de 1920, o auxílio do Estado a entidades prestadoras de serviços de interesse público através do uso de recursos advindos da “contribuição de caridade”; em 1931, a criação da “caixa de subvenções”, com a análise e fiscalização, pelo Ministério da Justiça, dos pedidos de subvenção social; o surgimento, em 1938, do “Conselho Nacional do Serviço Social”, com a aliança entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços de

²⁰⁵ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 170.

²⁰⁶ Ibidem, p. 173.

²⁰⁷ Pesquisa desenvolvida pelo Instituto Pro Bono, sob coordenação-geral de Gustavo Justino de Oliveira, integrada ao Projeto Pensando o Direito, desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL-MJ em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. (BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit.).

²⁰⁸ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p.175-180.

interesse público nas áreas de assistência social, saúde e educação; o advento da Lei n. 91/1935, que instituiu a “declaração de utilidade pública”, equivalente a um reconhecimento do poder público federal às entidades de direito privado nacionais que não remunerassem seus dirigentes e servissem desinteressadamente à coletividade; a evolução, em 1951, do “Conselho Nacional do Serviço Social”, que passou também a gerenciar o “Registro Geral de Instituições”, requisito para a concessão de benefícios fiscais às entidades prestadoras de serviços de interesse público; e, em 1959, o surgimento do “certificado de fins filantrópicos”, que dava a possibilidade de isenção fiscal da contribuição à previdência social para as entidades dotadas desse certificado.

Mendes²⁰⁹ expõe que a sociedade brasileira se formou de modo colonial, com perfil patriarcal e autoritário, em que muito poder estava concentrado nas mãos da Igreja. Dessa forma, até os anos 1930, essa instituição tinha grande influência sobre a prestação de serviços públicos, também realizada por imigrantes estrangeiros. A partir da década de 1950, a sociedade teria começado a se associar mais, o que foi reforçado com o golpe militar de 1964 — com um verdadeiro início de atuação das ONGs e com a oposição da Igreja ao regime militar. Mendes aponta ainda que, com o fim da ditadura militar, houve uma grande multiplicação das ONGs, em quantidade e em diversidade de finalidades.

A partir de 1988, com o fim da ditadura militar e o advento da Constituição Federal de 1988, iniciou-se o processo de redemocratização do país. Nesse período, ter-se-iam despontado dois fenômenos sociais opostos.²¹⁰

O primeiro seria um processo de desmoralização das relações entre o poder público e as entidades prestadoras de serviços públicos, que se valeriam de títulos e certificados para obter benefícios do Estado. A esse fenômeno denominou-se “pilantropia” — uma paródia ao termo “filantropia”.

Por outro lado, houve um grande aumento nos movimentos associativos, em âmbito nacional e mundial. Temas como sustentabilidade, questões sociais, ambientais e culturais passaram a fazer parte até mesmo da realidade empresarial, que foi o movimento da responsabilidade social corporativa.

No Brasil, a Constituição de 1988 incluiu, em diversos de seus dispositivos, a possibilidade e a obrigação da sociedade de complementar a ação do Estado — segundo Mânica, o texto constitucional “pela primeira vez, de maneira expressa, atribuiu também à

²⁰⁹ MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e terceiro setor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 73-91, jul./set. 2007, p. 74-77.

²¹⁰ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 180-181.

sociedade civil, por meio de organizações privadas sem fins lucrativos, o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado Brasileiro”.²¹¹

A esse respeito, o autor transcreve diversos trechos da Constituição Federal que indicam essa tendência, tais como os artigos 199, 204, 205, 213, 216 e 227, em que se estabelece a participação conjunta do Estado e da sociedade civil, preferencialmente através de entidades privadas sem fins lucrativos, na execução de atividades que envolvam saúde, assistência social, educação e patrimônio cultural.

Como já exposto anteriormente, o terceiro setor independe do primeiro e do segundo setores. Contudo, pode e deve se relacionar com eles. Nesse sentido, temos o conceito de terceiro setor formulado por Justino de Oliveira:

[...] o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possam firmar parcerias e receber investimentos (públicos e privados).²¹²

Para Mendoza,²¹³ em um Estado relacional, as organizações sem fins lucrativos e a iniciativa privada não se prestam a substituir as organizações públicas, mas com elas devem cooperar e agir de forma complementar e, inclusive, em determinados serviços públicos, podem chegar mesmo a competir.

Para esse autor, no Estado de bem-estar, em que há separação entre público e privado, há uma crença de que o Estado tenha capacidade de, por si só, resolver problemas sociais, provendo diretamente os bens essenciais — saúde, educação, cultura — aos cidadãos. A consequência é o gasto excessivo, que só seria possível com um crescimento econômico sustentado ou com uma cobrança excessiva de impostos. Esse sistema enfrenta problemas de legitimidade, especialmente quando os serviços públicos não atendem plenamente as necessidades dos cidadãos, por gerar dependência dos cidadãos em relação ao Estado — decorrente da falta de estímulo à iniciativa privada —, e com a persistência de problemas sociais, como desemprego, violência e questões ambientais.

Por outro lado, o Estado relacional pressupõe que os problemas sociais só podem ser resolvidos com a colaboração da sociedade e, para isso, os cidadãos precisam ser estimulados. Quando há ação conjunta, o resultado passa a ter mais valor do que a natureza

²¹¹ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 181.

²¹² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 279.

²¹³ MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. Op. cit., p. 60.

pública ou privada do executor de uma ação, ganhando-se assim com a eficácia social.

Medauar²¹⁴ também faz uma distinção entre o Estado de bem-estar e o modelo de Estado no início do século XXI. O primeiro tem como característica uma forte intervenção no domínio econômico, inclusive com a criação de empresas públicas, através do controle de preços e subsídios. Por outro lado, o segundo é marcado pelas privatizações, pela redução das despesas com pessoal e pelo incentivo ao terceiro setor.

A autora ainda coloca como características da década de 1990 a busca por mais democracia e o aumento das ONGs e do terceiro setor.²¹⁵ A sociedade estaria mais participativa, inclusive com a discussão de problemas governamentais no âmbito de ouvidorias, promovendo consultas sobre diversas questões e reunindo-se em organizações não-governamentais. Essas, por sua vez, exerceriam pressão e defenderiam interesses sociais perante os órgãos e poderes estatais.

2.1.2 Histórico do modelo das organizações sociais

Justino de Oliveira²¹⁶ apresenta como antecedente do modelo das organizações sociais no Brasil o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais. De acordo com o autor, a Lei federal n. 3.736, de 22 de março de 1960, autorizou a União Federal a instituir a “Fundação Pioneiras Sociais” por intermédio da incorporação da sociedade civil “Associação das Pioneiras Sociais” (art. 1º).

O art. 1º da Lei federal n. 8.246, de 22 de outubro de 1991, estipulou que “é o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais”. Justificou-se a manutenção de um regime jurídico de entidade privada na administração dos hospitais da referida fundação e a não adoção do regime jurídico único, sob o argumento de que este seria imprescindível para a manutenção do bom padrão do serviço que vinham prestando. Assim, evitar-se-ia a degradação de seus padrões de assistência, prestando-se um serviço de qualidade que dependeria da autonomia de seus administradores e de sua defesa contra possíveis ingerências externas.

Segundo Oliveira, o Tribunal de Contas da União, em 1993, posicionou-se no sentido de que a criação da “Associação Pioneiras Sociais” buscou o equilíbrio ideal entre a autonomia da entidade — imprescindível para garantir-lhe a mobilidade que inspirou sua

²¹⁴ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 97-98.

²¹⁵ Ibidem, p. 111-112.

²¹⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 179-184.

criação — e os controles mantidos pelo poder oficial, visando a assegurar o cumprimento dos fins públicos, de natureza médico-hospitalar, que presidem a existência da organização.

Salienta também que eventuais barreiras ou exigências burocráticas, quando não situadas em grau razoável e indispensável, podem prejudicar ou inviabilizar os resultados perseguidos com o inovador método institucional que balizou sua criação. Define ainda a “Associação Pioneiras Sociais” como uma entidade autônoma, que atende ao processo de descentralização por cooperação.

O autor aponta, por fim, que a Associação das Pioneiras Sociais configura-se como uma entidade com características muito peculiares e que suscita inúmeras controvérsias. Além disso, assinala que, embora se posicione favoravelmente à possibilidade de a Administração Pública adotar formas de organização e de atuação oriundas do regime privado, tal opção deve obedecer a algumas diretrizes fundamentais, como a sua não vedação pelo ordenamento jurídico. Isto posto, aponta que estas não devem se submeter integralmente aos ditames do regime jurídico privado.

2.2 Análise da legislação

Uma vez que este trabalho tem como finalidade o estudo prático de um contrato de gestão celebrado com uma organização social no âmbito do Município de São Paulo, será analisada, além da legislação federal, também a lei municipal que trata do assunto.

O que se pretende demonstrar é que, dentre as alternativas de estabelecimento de ajustes entre o Estado e o terceiro setor, merecem destaque os contratos de gestão com as organizações sociais, como forma de incremento nos resultados da prestação de serviços públicos na área de saúde. Ainda, que a medição desses resultados, exigida pela lei e pelos próprios princípios da boa governança, é possível através da inserção de um modelo de indicadores de desempenho.

2.2.1 Legislação federal

A lei que cuida das organizações sociais e dos contratos de gestão por elas firmados com o poder público, em âmbito federal, é a Lei n. 9.637/98, que até mesmo já teve sua constitucionalidade questionada, conforme será tratado nos tópicos subsequentes.

2.2.1.1 Análise da Lei federal n. 9.637/98

A Lei n. 9.637/98 estabelece que podem ser qualificadas como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Define-as ainda como “entidades de interesse social e utilidade pública”.

Para a qualificação de uma entidade nos moldes supracitados como organização social, a lei impõe outros requisitos, além de definir seu ramo de atividade.

As primeiras exigências são referentes ao conteúdo de seu ato constitutivo; à natureza; finalidade (não-lucrativa); composição (existência de uma diretoria e de um Conselho de Administração, sendo este último composto por representantes de Poder Público e de membros da comunidade); à necessidade de publicação de relatórios; além de serem feitas restrições referentes ao patrimônio.

Ainda, o diploma legal coloca requisito de ordem subjetiva para a qualificação da entidade a necessidade de aprovação, quanto à conveniência e oportunidade, de sua qualificação como organização social, pelas autoridades competentes.

Ainda nesse tema, a Lei n. 9.637/98 previu, em conformidade com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, a criação do Programa Nacional de Publicização – PNP, para estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organização social, com base em diretrizes: 1) ênfase no atendimento do cidadão-cliente; 2) ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados; e 3) controle social das ações de forma transparente.

Dispõe também sobre o Conselho de Administração: sua composição (aqui se destaca a necessidade de que 20% a 40% de seus membros sejam integrantes do Poder Público); e o mandato de seus membros e suas atribuições — dentre as quais se destacam aquelas referentes à fixação do âmbito de atuação da entidade, ao seu regimento interno, aos contratos de gestão, à aprovação de relatórios referentes a estes contratos, ao orçamento, aos demonstrativos financeiros e à fixação e remuneração de membros da Diretoria.

Além das questões referentes à qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais e sobre o seu Conselho de Administração, a lei prevê a possibilidade de elas firmarem parcerias com o Estado. Define o contrato de gestão como sendo “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como

organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º. Discrimina como princípios que o regem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, ou seja, com a inclusão do princípio da economicidade e a exclusão do princípio da eficiência, os mesmos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 para a atividade da Administração Pública.

Contudo, ficam excluídas algumas obrigações atinentes à Administração Pública, como a obrigatoriedade de licitar, prevista no art. 37, XXI. A própria organização social deve publicar, após a assinatura do contrato de gestão, regulamento contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Determina ainda a lei, quanto ao contrato, que este deve conter as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes, ser aprovado pelo Conselho de Administração e ser submetido ao Ministro de Estado ou à autoridade supervisora da área de atividade. Além disso, deve impor limites e critérios de remuneração com pessoal.

Deve ainda especificar o plano de trabalho proposto, suas metas e prazos e critérios de avaliação de desempenho, “mediante indicadores de qualidade e produtividade”. Aqui, fica bem clara a intenção do legislador de aproximar o modelo do contrato de gestão dos preceitos da Administração Pública gerencial, com foco em eficiência, metas e resultados.

Estabelece que a atividade de fiscalização deve ser exercida pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, a quem devem ser submetidos relatórios comparando as metas atingidas com as propostas, devendo estes ser analisados por comissão competente, que emitirá parecer conclusivo. Mais uma vez, deixa clara a lei que as metas estabelecidas no ajuste devem ser comparadas com os resultados alcançados, reforçando a necessidade de prestação de contas.

Indica que os responsáveis pela fiscalização devem cientificar qualquer irregularidade ao Tribunal de Contas da União e representar ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à procuradoria da entidade, devendo ser tomadas medidas referentes aos bens da entidade e de seus dirigentes.

Quanto ao fomento das organizações sociais, define a lei que podem receber do Poder Público não somente recursos orçamentários, como também servidores públicos e bens públicos, mediante permissão de uso, necessários ao cumprimento do contrato de gestão. No caso de cessão de servidor, a lei estabelece que este deve perceber as vantagens do cargo que ocupa no órgão de origem, não podendo, em regra, receber pagamento com

recursos oriundos do contrato de gestão e, caso receba vantagens pecuniárias da organização social, estas não se incorporam aos seus vencimentos originais.

Dispõe, finalmente, sobre a possibilidade de desqualificação da entidade como organização social, no caso de descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, após o devido processo administrativo, com responsabilidade dos dirigentes por sua ação ou omissão.

Ainda, a lei extinguiu o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico– CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República, estipulando a absorção de suas atividades e serviços por organizações sociais.²¹⁷

O que se verifica, pela análise da Lei n. 9.637/98 é uma preocupação constante com o aumento da eficiência da atuação da Administração Pública, com foco em resultados, por meio dos contratos de gestão.

2.2.1.2 Constitucionalidade da Lei federal n. 9.637/98

A constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n. 9.637/98 e do inciso XXIV do artigo 24 da Lei n. 8.666/93, que prevê a hipótese de dispensa de licitação para a realização de contratos de gestão com organizações sociais, está sendo questionada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF através da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923-DF.

Na ação, proposta em 1998 pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, alega-se, em suma, que o modelo consiste em uma espécie de privatização, com transferência de serviços públicos a entidades privadas, valendo-se de dispensa de licitação para tanto. Levanta-se uma série de vícios, referentes ao modelo em si, à qualificação das organizações sociais, à contratação de funcionários, aos seus salários, entre outros.

Um dos questionamentos levantados pelos proponentes diz respeito ao fato de o sistema possibilitar a contratação, sem licitação, de uma entidade que irá gerir receita pública.

Ainda, alega-se que o contrato de gestão possibilita uma transferência dos serviços do Estado, que deveriam ser feitos por autarquias e por fundações públicas, para a esfera

²¹⁷ O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron atuava na área de pesquisa, especialmente em Física, enquanto a Fundação Roquette Pinto atuava na área de radiofusão.

privada, quando a Constituição Federal não permitiria seu repasse, mas somente complementariedade entre Estado e sociedade.

Aduz-se que os serviços públicos impróprios são aqueles prestados pela Administração Pública indireta (autarquias e fundações) ou por pessoas jurídicas de Direito Privado, através de concessão ou permissão, mediante licitação prévia. Contudo, não é o que acontece na modalidade em discussão, em que haveria uma “substituição” de entidades públicas, criadas por lei, por entidades privadas, criadas por particulares por indução do Poder Público.

Alega-se que as organizações sociais substituem as entidades públicas na prestação de serviços públicos, mas não operam por sua conta e risco, como associações, sociedades e fundações, e que são financiadas pelo Estado.

Ainda, critica-se a forma de criação das organizações sociais e o fato de receberem benefícios sem cumprirem os requisitos para serem declaradas “de utilidade pública”.

Por fim, levanta-se ainda o receio de que os serviços prestados pelas organizações sociais em decorrência do contrato de gestão deixem de ser gratuitos, prejudicando os cidadãos.

Os proponentes, em seus argumentos, apontam uma série de ofensas aos princípios constitucionais:

a) Princípio da licitação

O principal argumento dos proponentes, nesse ponto, seria que o princípio licitatório não poderia ser ferido para fins de concessão ou de permissão de serviço público, nem mesmo para o caso de terceirização.

Ainda, questiona-se a possibilidade de as organizações sociais contratarem terceiros com os recursos provenientes do contrato de gestão fazendo uso de procedimentos próprios, e não de licitação.

b) Princípio da legalidade na gestão de pessoal

Os proponentes consideram a criação de uma organização social uma forma de contornar a necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal. Ainda, a forma de remuneração dos funcionários das organizações sociais afrontaria o artigo 169 da Constituição Federal, que contém o princípio da reserva legal para a fixação

da remuneração do pessoal.

c) Direitos previdenciários

No caso da cessão de servidor público à organização social que firma contrato de gestão com o Poder Público, critica-se a possibilidade de a organização dar-lhes um adicional que não será integrado ao patrimônio jurídico e nem estendido aos inativos e pensionistas.

d) Insubmissão das organizações sociais aos controles interno e externo

Para os proponentes da ação, seria inconstitucional a mera submissão das organizações sociais ao Conselho de Administração, não sendo submetidas a outras formas de controle, interno e externo.

e) Dever do Estado na prestação de serviços públicos de educação

Alega-se, em resumo, que educação é serviço público por determinação constitucional e, caso seja privado, submete-se ao regime jurídico de Direito Privado, com fiscalização do Estado.

f) Dever do Estado na prestação de serviços nas áreas de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e no acesso à ciência

Os proponentes trouxeram argumentação muito semelhantes às expostas no item sobre os serviços de educação.

g) Ofensa ao artigo 129 da Constituição Federal: as funções institucionais do Ministério Público

A não submissão das organizações sociais ao controle do Ministério Público representaria, conforme alegado, uma redução das funções daquele órgão, que deve zelar pelos direitos fundamentais.

h) Fraude à Constituição Federal e desvio de Poder Legislativo

Nesse ponto, uma das alegações dos proponentes seria a possibilidade de patologias no processo de qualificação.

Ainda, critica-se a forte influência do governo nas organizações sociais, pela determinação da Lei n. 9.637/98 de inclusão de 20% a 40% de representantes do Poder Público entre os membros do Conselho de Administração.

Por fim, entendem os proponentes que o sistema em questão serviria para fraudar a obrigatoriedade de submissão às regras do regime jurídico de Direito Público.

A medida cautelar, requerida pelos proponentes, teve seu julgamento encerrado em 2007, com indeferimento da liminar por maioria de votos.

A seguir, faz-se uma análise dos principais questionamentos levantados pelos proponentes, permeada por algumas opiniões exaradas no julgamento do processo:

1) Quanto à possibilidade de prestação de serviços pelas organizações sociais em decorrência do contrato de gestão

Enquanto os proponentes alegam que a inconstitucionalidade estaria na *transferência* dos serviços do Estado para a esfera privada, em *substituição* ao Poder Público, isso não é o que ocorre, pois a Constituição Federal admite a ação *complementar* da iniciativa privada na prestação dessas atividades. Serviços nas áreas de saúde, educação, ensino, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, ciência e tecnologia, são, conforme exposto pelo Ministro Ayres Britto em seu voto, de *titularidade estatal não exclusiva* ou, de acordo com o voto do Ministro Luiz Fux, *serviços sociais, não privativos*.

A opção por prestar os serviços diretamente ou através de entes privados é do Poder Público. Segundo o Ministro Ilmar Galvão, em sede de liminar, é uma *alternativa de gestão pública*. Dessa forma, seria uma opção por *fomentar* a prestação dos serviços pelas organizações sociais ao invés de prestá-los diretamente.

2) Quanto ao dever de licitar

a) Em relação à qualificação das entidades como Organizações Sociais

Qualificação não é uma contratação. Qualificar é *deferir um título* de organização social a uma entidade privada sem fins lucrativos que cumpra determinados requisitos, tornando-a apta a firmar um contrato de gestão com o Poder Público.

No momento da qualificação, *não há concorrência* entre as diversas interessadas. Qualificar uma entidade não significa deixar de qualificar outra, conforme asseverou o Ministro Luiz Fux em seu voto: não faria sentido licitar para qualificar.

Contudo, conforme apontou o Ministro Ayres Britto, a qualificação deve ser baseada, somente, em critérios objetivos. Alguns critérios que poderiam pautar a qualificação de uma entidade como organização social são a comprovação de serviços já prestados, garantias, tempo mínimo de existência ou capital próprio. Esses e outros dados não vão garantir, mas vão aumentar a probabilidade do sucesso de uma futura contratação.

Se o voto do Ministro Relator for acompanhado, podemos ter como resultado a declaração de inconstitucionalidade da parte do inciso II do artigo 2º da Lei n. 9.637/98, que coloca os critérios discricionários de conveniência e oportunidade para a qualificação.

b) Para a celebração do contrato de gestão

Conforme já exposto anteriormente, o contrato de gestão não é um contrato administrativo típico, mas um acordo colaborativo.²¹⁸ Dessa forma, não caberia, para a escolha do parceiro, a realização de uma licitação tradicional.

Contudo, o sucesso do modelo está aliado à boa escolha do parceiro, com uma proposta que cumpra mais adequadamente as políticas públicas pré-estabelecidas, que melhor satisfaça às necessidades da Administração.

Nesse sentido vem o entendimento exarado pelo Ministro Luiz Fux — por uma interpretação conforme à Constituição para que haja um procedimento público, informal, com regras objetivas, garantindo isonomia a todas as entidades interessadas.

²¹⁸ Conforme Justino de Oliveira, os contratos de gestão das organizações sociais não são contratos administrativos, e sim acordos administrativos colaborativos, pois: (i) o ajuste não tem por objeto adquirir bens e serviços junto à iniciativa privada ou a ela transferir a execução de atividades estatais qualificadas como serviços públicos; (ii) há conjugação de vontades para a realização de um interesse comum a ambas as partes; (iii) o vínculo instaurado pelo ajuste institui uma parceria, não originando, a princípio, prestações equivalentes entre as partes, embora possa estabelecer compromissos recíprocos com efeitos vinculantes; e (iv) o conteúdo do ajuste não é dotado de patrimonialidade, que é característica dos contratos administrativos, embora do vínculo associativo formado decorram repercussões de ordem financeira. (OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit.).

c) Nas contratações de terceiros pelas organizações sociais fazendo uso de verbas públicas

A princípio, por ser entidade privada, uma organização social não se submete aos procedimentos licitatórios — até mesmo porque fazê-la seguir o procedimento licitatório e outras formalidades excessivas tiraria a própria lógica do sistema, que é obter maior agilidade e flexibilidade para promoção da eficiência na sua atuação. Por outro lado, realizam um serviço público e, para isso, recebem recursos públicos, podendo ainda receber bens e servidores públicos.

Dessa forma, parece acertado o entendimento de que as organizações sociais se submetam a princípios da Administração Pública, bem como aos princípios que informam a boa governança. Conforme aduz em seu voto o Ministro Luiz Fux, o regime das organizações sociais deve ser informado pela *incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, conciliando-os com a flexibilidade*. A adoção de procedimentos específicos, desde que conservem a *essência da licitação*, conforme asseverou a Advocacia-Geral da União – AGU em seu parecer, é constitucional.

Para tanto, os procedimentos que serão adotados, conforme a lei que cuida do assunto, devem ser aprovados pelo Conselho de Administração e publicados.

3) Quanto à necessidade de previsão, em lei, da remuneração dos funcionários

Uma vez que as organizações sociais não são integrantes da Administração Pública, seus funcionários não são servidores públicos. Assim, sua remuneração não se baseia em lei, conforme previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, mas em contrato de trabalho.

4) Quanto à necessidade de realização de concurso público para a contratação

Pelos mesmos motivos expostos no item anterior, uma vez que as organizações sociais são entidades privadas, não precisam contratar por concurso. Contudo, de acordo com os princípios da boa administração, é importante que a contratação seja feita de forma impessoal, objetiva, definida em regulamento próprio.

5) Quanto ao controle

A despeito de os proponentes alegarem que o sistema de controle das organizações sociais pelo Conselho de Administração, introduzido pela Lei n. 9.637/98, seria insuficiente, não há na lei qualquer restrição ao controle a ser feito pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas. Os artigos 9º e 10 da lei questionada preveem que os responsáveis pela fiscalização do ajuste deverão dar ciência ao TCU e representar junto ao Ministério Público, quando for pertinente.

Em resumo, quando se propõe que seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos desta lei, o que se ressalta são as possíveis patologias do sistema, a possibilidade de desvios. Contudo, a questão deve ser encarada como uma nova forma de gestão, com busca de flexibilidade e resultados melhores na prestação de serviços, que devem ser conciliados com os princípios da administração pública, em um modelo transparente, com foco em controle e responsabilização, em atendimento à forma gerencial de administrar e aos preceitos da governança pública.

2.2.2 Legislação do Município de São Paulo

No âmbito do Município de São Paulo, o assunto é tratado pela Lei municipal n. 14.132/2006, regulamentada pelo Decreto municipal n. 47.453/2006.

2.2.2.1 Lei municipal n. 14.132/2006

A Lei municipal paulistana que trata das organizações sociais e dos contratos de gestão por elas firmados com o Poder Público é a Lei n. 14.132/2006. Essa lei manteve o seu texto muito próximo ao da Lei federal n. 9.637/98, contando com poucas — algumas delas significativas — mudanças.

A primeira delas diz respeito à atividade desenvolvida pela entidade sem fins lucrativos para sua qualificação como organização social. Enquanto a legislação federal admite o desenvolvimento de uma série de atividades — ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde —, a legislação municipal define que as atividades desenvolvidas pela entidade devem ser, somente, na área de *saúde*. Na ilustração de experiência prática que será analisada neste

trabalho, trata-se de um contrato de gestão nesta área.

Ainda no tocante à qualificação, a legislação municipal excluiu o critério subjetivo presente no inciso II do artigo 2º da Lei federal n. 9.637/98,²¹⁹ incluindo um critério objetivo: a necessidade de a entidade que pleiteia a qualificação comprovar o desenvolvimento da atividade na área de saúde por mais de cinco anos. A inserção de requisitos objetivos para a atribuição do título de organização social a uma entidade é bastante vantajosa, pois aumenta a possibilidade de uma eventual parceria ser bem sucedida, uma vez realizada com uma entidade sólida e com experiência na área de atuação. Isso porque o que se busca, através da celebração desses ajustes, é exatamente a execução de serviços com mais qualidade.

Significativa também a mudança em relação à participação do Poder Público em assuntos administrativos da organização social. Diferentemente da legislação federal, que impõe a existência de representantes do Poder Público no órgão colegiado de deliberação superior, a legislação municipal exclui essa necessidade.

Ainda, fica clara a intenção do legislador municipal de conferir mais autonomia às organizações sociais ao excluir da composição do Conselho de Administração a necessidade de representantes do Poder Público. A consequência é uma maior proteção das entidades contra ingerências do Poder Público em seus assuntos internos, aproximando-as mais, assim, do conceito de terceiro setor, que inclui as entidades que sejam autoadministradas.

Outro avanço da Lei municipal n. 14.132/2006 foi a inserção, em seu texto, da necessidade de o Poder Público dar publicidade à sua intenção de firmar um contrato de gestão. Ainda, prevê a realização de um processo seletivo no caso de haver mais de uma entidade qualificada para prestar os serviços objeto da parceria. Dessa forma, respeita-se a previsão de dispensa de licitação do inciso XXIV do artigo 24 da Lei federal n. 8.666/93,²²⁰ atendendo-se, ao mesmo tempo, os princípios da impessoalidade e da isonomia ao estabelecer a necessidade de um procedimento público para escolha da organização com a qual se realizará o contrato de gestão.

Ainda na questão do atendimento aos princípios da Administração Pública, a lei municipal fez referência expressa àqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal —

²¹⁹ “II – haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.”

²²⁰ Que teve sua constitucionalidade questionada pela ADI n. 1923-DF, juntamente com a Lei federal n. 9.637/98.

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — e aos mencionados no artigo 81 da Lei Orgânica do Município de São Paulo — que, além dos princípios supracitados, inclui também os da razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos.

No tocante à fiscalização da execução do contrato, a legislação municipal de São Paulo incluiu a obrigação de os responsáveis darem ciência de eventual irregularidade não só ao respectivo Tribunal de Contas, mas também ao Ministério Público. Assim, combate-se o argumento de que a não submissão das organizações sociais ao controle deste órgão estaria ofendendo o artigo 129 da Constituição Federal, levantado pelos proponentes da ação direta de inconstitucionalidade da legislação federal.

Quanto ao controle, a grande mudança é a explicitação, no texto legal, da submissão das organizações sociais ao controle interno do Poder Executivo e ao controle externo da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Município. Ainda, a Lei municipal n. 14.132/2006 explicita a necessidade de análise, pelo Tribunal de Contas municipal, do balanço e das demais prestações de contas das organizações sociais. A inserção da previsão expressa na lei municipal a esse respeito é importante para dirimir, de uma vez por todas, a dúvida levantada a respeito da possibilidade de controle externo das organizações sociais, quando do questionamento da constitucionalidade da lei federal que trata do assunto, em que não se fala, expressamente, dessa forma de controle.

Quanto à possibilidade de servidor público prestar serviços em uma organização social em decorrência do contrato de gestão, o legislador municipal optou por utilizar o termo “afastamento” ao invés de “cessão”.

Dessa forma, é possível concluir que o texto da Lei municipal n. 14.132/2006 apresentou algumas adaptações, especialmente nos itens que tiveram sua constitucionalidade questionada no caso da Lei federal n. 9.637/98.

Ainda, a principal mudança foi a atribuição de mais autonomia às organizações sociais, afastando-se o excesso de influência do Poder Público nos seus assuntos internos.

2.2.2.2 Decreto municipal n. 47.453/2006

A Lei municipal n. 14.132/2006, que trata das organizações sociais e dos contratos de gestão no âmbito do Município de São Paulo, é regulamentada pelo Decreto municipal n. 47.453/2006.

Conforme exposto anteriormente, o modelo municipal apresentou diversos aprimoramentos em relação ao federal, sendo um deles a publicidade da intenção do Poder Público em firmar um contrato de gestão, abrindo a todas as entidades eventualmente interessadas isonomia na participação. Essa questão está regulamentada artigo 3º do Decreto em análise, que reforça a necessidade da divulgação da pretensão, pela Secretaria Municipal de Saúde, de estabelecer a parceria, autorizando-se a dispensa do processo seletivo previsto em lei apenas no caso de somente uma entidade demonstrar interesse.

A título de ilustração de que o contrato de gestão é um acordo administrativo de natureza consensual, consta do artigo 7º do Decreto municipal n. 47.453/2006 a necessidade de sua aprovação prévia tanto pelo Conselho de Administração da organização social quanto pelo titular da Secretaria Municipal da Saúde, precedido de parecer circunstanciado da Comissão de Avaliação, ouvido também o Secretário Municipal de Gestão.

O artigo 8º do Decreto em análise prevê que, além das obrigações das partes, o conteúdo do ajuste deve abranger:

- I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social;
- II - estipulação das metas a serem atingidas e dos respectivos prazos de execução, quando for pertinente;
- III - previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- IV - estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da organização social no exercício de suas funções.

Fica, mais uma vez, reforçada a importância das metas e da possibilidade de avaliação de desempenho através de indicadores de qualidade e produtividade para os ajustes dessa espécie. Essa previsão tem forte relação com o gerencialismo administrativo e com o maior enfoque em resultados e em qualidade.

O decreto ainda regulamenta a composição, as competências e as obrigações da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão. Prevê o artigo 11 que esta comissão deverá “analisar o relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro”.

Ainda, compete à comissão “reunir-se [...] para a avaliação da execução do contrato de gestão, com base nas metas contratualmente estipuladas, nos resultados efetivamente

alcançados e no cumprimento dos respectivos prazos de execução”. Tal apreciação deve ser semestral, originando relatório conclusivo a ser encaminhado à Secretaria Municipal da Saúde, e também continuada.

Tal relatório deverá ser usado para a revisão e o aprimoramento dos contratos de gestão, pela Secretaria Municipal da Saúde, e a ele deverá ser dada publicidade, pela Secretaria Municipal de Gestão, reforçando-se a ideia de *accountability* que permeia a administração com foco em governança pública.

2.3 Conceito: definição, natureza jurídica e regime

Primeiramente, faz-se necessário discutir a natureza jurídica da entidade que recebe a qualificação de organização social.

Especialmente em virtude de serem organizações privadas sem finalidade lucrativa, e por se dedicarem à execução de atividades de interesse público, muitos autores consideram as organizações sociais como entidades integrantes do terceiro setor.

Contudo, essas entidades não atendem a todos os requisitos para enquadrá-las como pertencentes ao terceiro setor, conforme exposto no item 2.1.1, que trata do assunto. Às organizações sociais, por alguns motivos, pode-se dizer que falta autoadministração. De acordo com Mânica,²²¹ uma entidade autoadministrada é aquela que tem administração própria, sem interferência externa.²²²

Uma organização social, de acordo com a Lei federal n. 9.637/98, deve contar com 20% a 40% de membros do Poder Público no seu Conselho de Administração. Devido a essa forte influência do Poder Público em seus assuntos administrativos, é possível concluir que uma organização social não seja capaz de gerenciar sozinha suas próprias atividades, dependendo da Administração Pública para seu funcionamento e para a tomada de decisões. Nesse ponto, essas entidades afastam-se do conceito de terceiro setor. Ainda, porque o contrato de gestão envolve não só a transferência de recursos financeiros, mas também a cessão de bens e servidores públicos para que a organização social atinja o objeto contratado, depreende-se que há um estreito vínculo entre a entidade e o Poder Público, o que a torna menos independente.

Ao confrontar os contratos de gestão e os termos de parceria, Justino de Oliveira²²³

²²¹ MÂNICA, Fernando Borges. Panorama... Op. cit., p. 166.

²²² Ver nota de rodapé n. 197.

²²³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 278-280.

conclui que as organizações sociais não podem ser entendidas como integrantes do terceiro setor.²²⁴ Isso se deve à disposição expressa na lei federal que trata do assunto, no que diz respeito à participação do Poder Público no Conselho de Administração daquelas entidades, influenciando ativamente em sua gestão. Por essa razão, o autor entende que as organizações sociais afastam-se do conceito de terceiro setor, e são espécie do gênero “entidade paraestatal”.

Mendes, ao analisar a aproximação do Estado com o terceiro setor, também ressalta a dependência das organizações sociais em relação ao Poder Público:

A forma de constituição das OS e os mecanismos de regulação geram uma dependência em relação ao Estado que é incompatível com o *modus vivendi* das organizações do Terceiro Setor. Essa dependência fará com que as OS estejam mais preocupadas em atender às prioridades de governo, o que, não necessariamente, coincide com as prioridades da sociedade, apesar dos cuidados anunciados, porque é o Estado que garante a dinâmica e a manutenção institucional das OS.²²⁵

Nesse mesmo sentido, Barbosa²²⁶ afirma que, apesar de os poucos estudos jurídicos existentes sobre o tema situarem as organizações sociais como entidades do terceiro setor, estas atuam em uma lógica “quase governamental”, e, em virtude do contrato de gestão, caracteriza-se uma dependência dos recursos públicos. Para a autora, faltam a essas entidades as características de autogoverno e de participação voluntária, que são típicas das entidades privadas integrantes do terceiro setor.

No julgamento da medida liminar na ADI n. 1923-DF, em que se discutiu a constitucionalidade do modelo dos contratos de gestão com as organizações sociais, o Ministro Ilmar Galvão entendeu que o Estado, ao qualificar a organização social como tal, é o criador da entidade, que tem função de descentralização. Como seu nascimento, sua vida e sua extinção estão ligados ao Estado, a organização social pode ser entendida como um ente da Administração indireta, submetido a princípios de Direito Público.

Schoenmaker,²²⁷ ao analisar a competência dos tribunais de contas para receber e julgar a prestação de contas das organizações sociais, expôs que alguns autores e tribunais

²²⁴ “Entende-se por Terceiro Setor o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possam firmar parcerias e receber investimentos (públicos e privados). (Ibidem, p. 279).

²²⁵ MENDES, Luiz Carlos Abreu. Op. cit., p. 88.

²²⁶ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 503.

²²⁷ SCHOENMAKER, Janaína. Terceiro Setor e prestação de contas aos Tribunais de Contas. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTs**. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 69-92, jul./dez. 2009, p. 83-84.

entendem que o julgamento por aqueles deve ser direto, pois estas entidades se assemelham àquelas da administração indireta. Assim, sendo as organizações sociais uma espécie de extensão da Administração Pública, estas se submeteriam ao tratamento previsto no artigo 70 e no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal.

Como já exposto anteriormente, quando da análise da legislação pertinente ao assunto, essa característica de maior dependência das organizações sociais em relação ao poder público — que as aproxima do conceito de entidade paraestatal — é mais forte no caso federal do que no municipal.

Mesmo no caso de as organizações sociais serem consideradas entidades paraestatais, e não integrantes do terceiro setor, existem autores que mesclam os dois conceitos. É o caso de Di Pietro, que, ao apresentar as entidades paraestatais — que atuam ao lado do Estado — afirma que “nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do Terceiro Setor”.²²⁸

Inovação foi trazida pelo anteprojeto de Nova Lei Orgânica da Administração Pública,²²⁹ que criou a classificação “entidades de colaboração”, distinguindo-as das entidades paraestatais. Nesse estudo, as paraestatais, tratadas nos artigos 68 a 72, são as corporações sociais e os serviços sociais anônimos. Já as entidades de colaboração — artigos 73 a 82 — são pessoas jurídicas de Direito Privado não estatais, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, e que desenvolvem atividades de relevância pública, essenciais à coletividade, objeto de incentivo e fiscalização regular do Poder Público. Segundo o anteprojeto de lei, a única possibilidade de vínculo com entidade estatal se dá por contrato público de colaboração, do qual contrato de gestão, termo de parceria ou convênio passam a ser modalidades, e a aplicação de suas leis específicas é subsidiária.

Contudo, para este trabalho, uma vez que ainda não existe a figura jurídica das entidades de colaboração, as organizações sociais serão tratadas como integrantes do gênero paraestatal. Isso em virtude de sua relação de dependência com o ente público com quem parceiriza, para o alcance de objetivos comuns a ambos.

Quanto à natureza jurídica do contrato de gestão, há também algumas divergências na doutrina.

Para Mânica, nos ajustes em que “há definição de um regime jurídico consensual [...] que vincule as relações entre a Administração Pública e um particular, há um contrato

²²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 399.

²²⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. Op. cit.

de direito público da espécie *contrato administrativo*.”²³⁰ Contudo, o autor aponta que a legislação federal que regulamenta os contratos administrativos — Lei federal n. 8.666/93 — não se mostra adequada para contratos administrativos de fomento e para a contratação de serviços públicos de saúde.

Hoje já é amplo o entendimento de que o contrato de gestão seja mais uma espécie de acordo administrativo do que de contrato administrativo tradicional.

Oliveira aponta que a natureza jurídica do contrato de gestão é a de acordos administrativos colaborativos, que são realizados entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos. Segundo o autor, esses ajustes são “utilizados para viabilizar a concertação administrativa e têm por função principal instituir e disciplinar vínculos de colaboração entre o Estado e a sociedade civil, estando presente em ambos os casos²³¹ a atividade de fomento por parte do Estado”.²³²

O Ministro Ayres Britto, quando do julgamento do mérito da ADI n. 1923-DF, também expôs seu entendimento sobre a natureza jurídica do contrato de gestão, alegando não ser este um contrato administrativo típico, porque as partes têm interesses coincidentes.

Conforme já exposto anteriormente, neste trabalho será adotado o posicionamento de que os contratos de gestão são acordos administrativos colaborativos,²³³ uma vez que: 1) o ajuste não tem por objeto adquirir bens e serviços junto à iniciativa privada ou a ela transferir a execução de atividades estatais qualificadas como serviços públicos; 2) há conjugação de vontades para a realização de um interesse comum a ambas as partes; 3) o vínculo instaurado pelo ajuste institui uma parceria, não originando, a princípio, prestações equivalentes entre as partes, embora possa estabelecer compromissos recíprocos com efeitos vinculantes; e 4) o conteúdo do ajuste não é dotado de patrimonialidade, que é característica dos contratos administrativos, embora do vínculo associativo formado decorram repercussões de ordem financeira.

2.4 O sucesso do modelo

Neste trabalho, o que se pretende demonstrar é a relação entre o sucesso do contrato

²³⁰ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação...** Op. cit., p. 211.

²³¹ Contratos de gestão com organizações sociais e termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público.

²³² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 278.

²³³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98, p. 195.

de gestão e a possibilidade de mensuração dos resultados alcançados, comparando-os às metas estabelecidas anteriormente e que nortearam o ajuste.

Contudo, é inegável que o bom funcionamento do modelo depende também de outros fatores, iniciando-se com a adequada escolha da organização social com a qual será estabelecida a parceria.

Ainda, será exposta a forma pela qual as atividades de planejamento e de gestão estratégica podem contribuir para o êxito dos objetivos almejados quando se realiza um contrato de gestão.

2.4.1 A escolha da organização social

A adequada seleção de uma entidade para estabelecer uma parceria com o Poder Público é muito importante para que o ajuste entre ambos seja bem sucedido.

No caso dos contratos de gestão, o primeiro passo para que uma entidade possa realizar um ajuste com o Estado é a obtenção da *qualificação* de organização social. Qualificar uma entidade do terceiro setor significa atribuir-lhe um título jurídico que, conforme Paulo Modesto:

[...] parece atender a pelo menos *três propósitos*. Em primeiro lugar, *diferenciar* as entidades qualificadas, beneficiadas com o título, relativamente às entidades comuns, destituídas dessa especial qualidade jurídica. Essa diferenciação permite inserir as entidades qualificadas em um *regime jurídico específico*. Em segundo lugar, a concessão do título permite *padronizar* o tratamento normativo de entidades que apresentem *características comuns relevantes*, evitando o *tratamento legal casuístico* dessas entidades. Em terceiro lugar, a outorga de títulos permite o estabelecimento de um *mecanismo de controle* de aspectos da atividade das entidades qualificadas, flexível por excelência, entre outras razões, porque o título funciona como um instrumento que admite não apenas concessão, mas também suspensão e cancelamento.²³⁴

De acordo com a Lei federal n. 9.637/98, conforme já exposto anteriormente, para que uma entidade pleiteie a qualificação de organização social, ela precisa preencher alguns requisitos de ordem objetiva e subjetiva. As exigências objetivas referem-se à sua natureza, às atividades que presta, à sua finalidade, entre outros. Quanto à imposição subjetiva, o inciso II do artigo 2º da lei supracitada exige a:

²³⁴ MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. 24 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceirosetorreforma.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2011, p. 3-4.

[...] aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Dessa forma, o momento da qualificação é essencial para tornar uma entidade privada sem fins lucrativos hábil a firmar, futuramente, um contrato de gestão com o Poder Público. Nesse contexto:

[...] importante ressaltar a necessidade da qualificação da Organização Social na esfera de governo do contratante e a pertinência do objeto a ser contratado com a finalidade para a qual ela foi constituída. Nesse sentido, a Decisão 160/02 do TCU, pela irregularidade da dispensa de licitação fundamentada no inciso XXIV do artigo 24 da Lei de Licitações para contratação, pelo INSS, da Unesco, uma vez que esta não foi qualificada, por lei federal, como Organização Social, não houve celebração de contrato de gestão, e os serviços nas áreas de recepção, atendimento, telefonia e microinformática, não se incluem atividades relacionadas no art. 1º da Lei n. 9.637/98. O que se pode observar, a partir da legislação federal, é uma carência de mecanismos mais objetivos no momento da qualificação.²³⁵

Marques Neto,²³⁶ ao tratar do caso de credenciamento de particulares prestadores de serviços complementares na área de saúde, entende que este procedimento assegura “a regularidade e a firmeza da contratação, bem como as características subjetivas e objetivas do contratado necessárias ao bom funcionamento dos serviços e do contrato”. Aponta, ainda, que este processo não é de seleção, mas de qualificação dos particulares, ou seja, “de habilitação para que possam vir a contratar com a Administração”. Segundo o autor, o credenciamento deve ser precedido de uma convocação de todos os interessados para que demonstrem o preenchimento de condições de habilitação.

Da mesma forma que uma entidade pode se qualificar como organização social, a Lei federal n. 9.637/98 traz a possibilidade de ela perder esse título, caso não cumpra o disposto no contrato. Nesse sentido, pode-se citar decisão do Superior Tribunal de Justiça em mandado de segurança,²³⁷ mantendo a desqualificação de uma organização social, em virtude de irregularidades em um contrato de gestão com ela firmado.

²³⁵ SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. Terceiro Setor e a Lei de Licitações no Brasil. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**. Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 75-90, jul./dez. 2010, p. 82-83.

²³⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Público e privado... Op. cit., p. 126.

²³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 10.527-DF**. Relatora: Ministra Denise Arruda, 1ª Seção. DJU 07 nov. 2005.

Ressalte-se aqui a importância de que sejam cumpridas as metas do contrato e que haja a possibilidade de mensurar os resultados obtidos para compará-los com os almejados, uma vez que até mesmo a desqualificação da entidade pode decorrer do descumprimento do ajuste.

Na ação direta de inconstitucionalidade n. 1923-DF, conforme já tratado anteriormente, levantou-se a hipótese de a atribuição da qualificação de organização social a uma entidade, sem realização de certame licitatório, ferir o princípio constitucional da licitação.

A esse respeito, em seu voto, o Ministro Luiz Fux bem apontou que não se deve falar em procedimento licitatório neste momento, pois se trata de uma etapa inicial, um deferimento de título. Não há concorrência entre as eventuais interessadas em pleitear o título. Atribuir a qualificação a uma entidade não significa deixar de atribuir esse título a outra, podendo todas as interessadas obtê-lo, desde que preencham os requisitos legais e passem pela análise de oportunidade e conveniência. Quanto a esses critérios subjetivos, asseverou o Ministro Luiz Fux que se trata de discricionariedade, e não de arbitrariedade. Assim, devem ser levados em conta os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devendo ainda haver motivação. Para reforçar esse argumento, apontou ainda que há também as formalidades para o procedimento de desqualificação, reduzindo assim o espaço a arbitrariedades.

Contudo, existem também críticas à forma estabelecida pela lei federal para a qualificação, especialmente quanto à inserção dos critérios de conveniência e oportunidade para o deferimento do título. A esse respeito, o Ministério Público, em seu parecer, expôs que o critério estabelecido, por ser muito subjetivo, não atende aos padrões de isonomia. Nesse mesmo sentido, o Ministro Ayres Britto, em seu voto no mérito da ação, criticou o critério baseado em oportunidade e conveniência para a qualificação, clamando por um processo objetivo e público para a atribuição do título de organização social. Votou, assim, pela inconstitucionalidade da expressão “oportunidade e conveniência” constante do inciso II do artigo 2º da Lei federal n. 9.637/98.

Ainda em relação à questão da qualificação, os autores da ADI n. 1923-DF criticam a possibilidade de realização de um contrato de gestão, sem licitação, pelo simples fato de a entidade ser qualificada como organização social. Quanto ao procedimento de criação das organizações, os proponentes da ação alegam que este se daria mediante “um processo induzido de substituição de entes públicos por entes privados criados por encomenda, *ad hoc*, para assumir funções antes a cargo do Estado”.

A esse respeito, em sede de liminar, o Ministro Ilmar Galvão colocou que o Estado, ao qualificar a organização como tal, seria seu criador, com o objetivo de promover a descentralização. Segundo o Ministro, seu nascimento, sua vida e sua extinção estão ligados ao Estado, de quem dependeria constante e efetivamente, o que o tornaria um ente da Administração indireta, submetido a princípios de Direito Público.

A Lei n. 14.132/06, do Município de São Paulo, dirimiu algumas dessas discussões quanto ao tema da qualificação, ao excluir o critério subjetivo e incluir um requisito objetivo para atribuição do título: a necessidade de a entidade comprovar o desenvolvimento da atividade na área de saúde por mais de cinco anos.

Justino de Oliveira²³⁸ defende que, a despeito de não ser necessária licitação para qualificação de uma entidade como organização social, é importante agregar ao procedimento legal uma fase de verificação, baseada em critérios objetivos, para averiguação de sua capacitação técnico-gerencial e comprovação de *expertise* na área em que suas atividades são desenvolvidas.

Assim, seria importante pautar o momento do deferimento do título em critérios como comprovação de serviços já prestados, garantias, tempo mínimo de existência ou capital próprio. Esses e outros requisitos não são capazes de garantir, mas podem aumentar a probabilidade do sucesso de uma futura contratação com o Poder Público.

A título de comparação, os requisitos estabelecidos pela Lei federal n. 9.790/99 para que uma entidade privada sem fins lucrativos obtenha a qualificação de organização da sociedade civil de interesse público, podendo, assim, firmar termo de parceria com o Poder Público, são um pouco mais extensos do que aqueles estabelecidos pela Lei federal n. 9.637/98 para obtenção do título de organização social e realização de contrato de gestão.

Além de definir, no § 1º do artigo 1º, o conceito de entidade sem fins lucrativos, a lei supracitada exclui a possibilidade de se qualificarem alguns determinados tipos de instituições — inclusive as organizações sociais — e exige sua dedicação exclusiva a um rol pré-definido de atividades. Ainda, impõe o conteúdo de sua norma estatutária, inclusive no que diz respeito aos princípios e à prestação de contas.

Um ponto significativo trazido pelo artigo 18 da Lei federal n. 9.790/99 diz respeito à impossibilidade de, após cinco anos, uma entidade manter, concomitantemente com a qualificação de OSCIP, outra qualificação que tenha obtido — inclusive a qualificação de

²³⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 208.

organização social.

No Acórdão n. 2066/2006, do Tribunal de Contas da União,²³⁹ o Ministro Relator aponta que, devido às exigências trazidas pela Lei federal n. 9.790/99, a maioria das organizações não governamentais prefere não pleitear a qualificação de OSCIP:

[...] Tudo leva a crer que a maioria esmagadora das ONGs evita qualificar-se como OSCIP para poder continuar a beneficiar-se do inaceitável mecanismo que hoje prevalece, pelo qual o Poder Público distribui recursos a essas organizações por meio de convênios, sem recorrer a edital público para selecionar os melhores projetos. Em função de uma duvidosa concepção doutrinária do direito Brasileiro, dá-se uma espécie de “ação entre amigos”.

De acordo com Salinas,²⁴⁰ a Lei n. 9.790/93 não previu incentivos fiscais para as OSCIP, como aqueles que possuem as entidades que detêm outros títulos, como as de Utilidade Pública Federal – UPF²⁴¹ ou as que possuam Declaração de Entidade Filantrópica.²⁴² A consequência pode ser “afastar do novo regime as entidades de fins comunitários autênticas, que dificilmente estariam dispostas a *perder todos os benefícios atuais em nome de benefícios futuros e incertos*”.²⁴³

Segundo Modesto,²⁴⁴ o melhor seria adotar uma postura mais exigente na qualificação, sem que esta acarretasse a perda dos benefícios previstos em lei para as entidades de utilidade pública. É o caso do que fez a Lei n. 9.637/98, ao determinar que as entidades que se qualificarem como organizações sociais já receberão, por força de lei, o título de utilidade pública, não precisando fazer uma opção.

Em suma, o estabelecimento de critérios mais rigorosos e objetivos para a qualificação são de inegável importância para a seleção de entidade hábil a formalizar uma parceria com o Estado e a auxiliá-lo na consecução de seus objetivos. Se o que se busca com a descentralização administrativa é exatamente melhorar o desempenho na execução

²³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.066/2006**. Op. cit., que se trata de auditoria de convênios firmados com ONGs. Nesse mesmo sentido, Barbosa afirma que as entidades que já celebraram convênios com o poder público também não se interessam, em regra, pela qualificação OSCIP. (BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 498).

²⁴⁰ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil**: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. 256 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008, p. 153.

²⁴¹ Que têm o benefício da concessão da isenção de Imposto de Renda aos seus doadores.

²⁴² Que têm o benefício da isenção de pagamento da quota patronal incidente sobre a folha salarial de seus empregados.

²⁴³ MODESTO, Paulo. Op. cit., p. 13.

²⁴⁴ Ibidem, p. 13-14.

de certas atividades e obter determinados resultados, a qualificação de entidades para contratar com o Estado é um momento bastante importante.

Antes da efetiva formalização de um contrato de gestão, ainda é necessária a *seleção* do projeto e da organização social, dentre aquelas que tenham sido previamente qualificadas para tal, que melhor satisfaçam o interesse da Administração Pública contratante.

A Lei federal n. 8.666/93, em seu artigo 24, inciso XXIV,²⁴⁵ traz a hipótese de dispensa do procedimento licitatório para a “celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”.

Tendo o contrato de gestão a natureza de acordo administrativo colaborativo,²⁴⁶ e não de contrato administrativo típico, este realmente não se submete às regras da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Além disso, não há, no texto da Lei federal n. 9.637/98, qualquer exigência referente à realização de processo licitatório para a escolha da organização social com quem o Poder Público firmará o contrato de gestão. Dessa forma, dispensa-se a licitação para contratação de organização social, desde que respeitadas as previsões normativas contidas na Lei n. 9.637/98, inclusive quanto ao seu escopo e à sua qualificação.

Conforme já exposto anteriormente, esse é um dos aspectos que sofreram maiores questionamentos quando da propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra essa lei e contra o inciso XXIV do artigo 24 da lei federal de licitações.

Já a legislação do Município de São Paulo — Lei municipal n. 14.132/2006 — determina, nos parágrafos do artigo 5º, que a Administração Pública deve dar publicidade à decisão de firmar um contrato de gestão, abrindo ainda um processo seletivo no caso de haver mais de uma entidade qualificada para prestar o serviço objeto da parceria.

O posicionamento majoritário da doutrina vai neste sentido: de não deixar a Administração livre para a escolha do parceiro privado, sem a adoção de quaisquer parâmetros, no caso de haver mais de uma organização que possa assumir o objeto pretendido.

Essa preferência pela adoção de um critério seletivo se dá tanto no caso de celebração de contratos de gestão com organizações sociais como de termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público ou ainda de convênios.

²⁴⁵ Incluído pela Lei federal n. 9.648/98.

²⁴⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98... Op. cit., p. 189.

Esse procedimento se coaduna com os princípios da impessoalidade e da moralidade, além de ampliar as possibilidades de selecionar uma proposta e uma entidade que tenham condições de atingir os objetivos almejados quando da celebração do contrato de gestão.

Mendes²⁴⁷ alerta para o risco de, em processos de publicização, as decisões serem orientadas por interesses político-partidários ou por uma demonstração de prestígio pessoal de dirigentes governamentais. Como forma de combater essas situações, o autor propõe que a qualificação e a escolha das organizações do terceiro setor sejam mais seletivas e imparciais.

Barbosa²⁴⁸ aponta que a dispensa de licitação para a celebração de contratos de gestão tem recebido algumas ressalvas por parte de estudiosos do Direito Administrativo pátrio, tais como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho. Quanto aos convênios, entende que, no caso de a licitação ser inexigível, por haver inviabilidade de competição, o processo deve estar instruído com a razão da escolha do executante e com a justificativa do preço. Em caso de haver mais de um possível prestador do serviço que a Administração deseja contratar, a autora coloca que deveria haver um critério de seleção da entidade conveniente pautado na isonomia — não necessariamente a licitação, tal como prevista na Lei federal n. 8.666/93. Quanto ao caso dos termos de parceria, defende a adoção de critérios baseados na impessoalidade para a seleção de OSCIP. Ressalta que o Decreto n. 3.100/99 estabelece a realização de concurso de projetos, em caráter facultativo, para a escolha da OSCIP parceira, e que a não obrigatoriedade desse processo seletivo contraria o princípio da isonomia.

A esse respeito, já foi decidido, no Acórdão n. 1777/2005 do TCU,²⁴⁹ dentre outras deliberações, que:

9.4 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem a inclusão em normativo próprio de dispositivo que obrigue a aplicação do critério de seleção de Oscip previsto no art. 23 do Decreto n. 3.100/99 em toda e qualquer situação.

Salinas²⁵⁰ expõe que, no caso dos convênios, após a apresentação — espontânea ou

²⁴⁷ MENDES, Luiz Carlos Abreu. Op. cit., p. 88.

²⁴⁸ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 504-518.

²⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.777/2005**. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Plenário. Ata n. 43/2005. Sessão 09 nov. 2005. Aprovação 16 nov. 2005. DOU 22 nov. 2005, p. 2.

²⁵⁰ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil...** Op. cit., p. 110-113.

induzida — dos projetos por parte das entidades interessadas, a seleção é feita afastando-se a licitação, devido à diferença entre os contratos administrativos e os convênios, em que há “mútua colaboração entre os partícipes, inexistência de lucro, preço, remuneração e/ou interesse patrimonial”. Contudo, atenta para o excesso de discricionariedade administrativa decorrente da ausência de parâmetros de seleção de projetos a serem desenvolvidos por entidades do terceiro setor, acabando por ocasionar irregularidades envolvendo transferências voluntárias para essas organizações. Quanto à questão dos termos de parceria com as OSCIP,²⁵¹ a autora aponta que, de forma análoga ao caso dos convênios, não há compulsoriedade, no ordenamento jurídico, de realização de processo seletivo para escolha de entidades e projetos. Contudo, no Decreto n. 3.100/99, que regulamentou a Lei n. 9.790/99, há diretrizes para a realização de concurso de projetos, de caráter não obrigatório. A esse respeito, cita opiniões de autores no sentido de que, por um lado, a faculdade fere o princípio da isonomia e, por outro, a obrigatoriedade do procedimento poderia torná-lo burocratizado. Ainda, cita que esse processo, indicado para a seleção de OSCIP para realização de termos de parceria, tem sido usado por alguns órgãos da Administração Pública para selecionar projetos que serão pactuados sob a forma de convênio.

Pagani,²⁵² falando genericamente sobre as transferências de recursos públicos para entidades do terceiro setor, aponta que, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003, as LDO seguintes têm feito, além dos requisitos relacionados ao tipo de transferência, outras exigências. Dentre elas, destaca-se, nos exercícios de 2004 a 2007, a exigência de publicação de normas adicionais sobre transferências do Executivo, que “deveriam prever, entre outros aspectos, ‘critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos e prazo do benefício’”.²⁵³ Ainda, sobre o dever de licitar para a celebração de convênios, aponta que, nas relações público-públicas, a licitação é, incontestavelmente, inexigível. Contudo, nas relações público-privadas, pode-se alegar que a licitação seja inexigível porque convênio não é contrato — mas não se pode ignorar a possível existência de diversos interessados, o que deveria ensejar algum mecanismo de seleção.²⁵⁴ Conclui expondo que no regime de controle prévio das transferências de recursos públicos para o terceiro setor existem lacunas, que “se referem a um processo administrativo para tal seleção, legalmente previsto, garantidor de respeito ao

²⁵¹ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil...** Op. cit., p. 146-150.

²⁵² SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit.

²⁵³ Ibidem, p. 142.

²⁵⁴ Ibidem, p. 309-310.

princípio da igualdade, que se mostre adequado à contratação destas parcerias”.²⁵⁵ Ao final de sua obra, o autor apresenta uma proposta de reforma da legislação de controle, sendo um dos pontos destacados a necessidade de um regime jurídico único para as transferências que, dentre outras providências, institua um processo administrativo universal de seleção.²⁵⁶

No que diz respeito a um regime jurídico único para o tratamento das entidades do terceiro setor e de suas relações com o Poder Público, o Relatório de Pesquisa “Estatuto Jurídico do Terceiro Setor” e o Anteprojeto de Estatuto do Terceiro Setor,²⁵⁷ formulado em 2009 por uma comissão de juristas selecionada para tal, culminou com uma proposta de Estatuto do Terceiro Setor. O artigo 36 deste Anteprojeto de Lei traz a seguinte redação: “O Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional disciplinando normas relativas às parcerias do Estado com o terceiro setor e ao processo de seleção pública das entidades do Terceiro Setor parceiras do Estado”. Na nota explicativa que trata desse artigo, consta que esta é uma questão crucial para a transparência das relações entre Estado e terceiro setor.

Ainda, um outro estudo realizado por uma comissão de juristas, que culminou com uma minuta de Anteprojeto de Nova Lei Orgânica da Administração Pública,²⁵⁸ trata genericamente das contratações do terceiro setor pelo Poder Público como contratos públicos de colaboração. Assim, esse tipo de ajuste englobaria, para a estipulação de regras gerais, os convênios, contratos de gestão e termos de parceria. No artigo 77 da minuta, determina-se que, exceto em casos específicos, tal contrato deve ser precedido de chamamento público, a respeito do qual se explica, na exposição de motivos, que:

O principal objetivo do modelo normativo adotado pelo anteprojeto é o de estabelecer, como exigência prévia à celebração do contrato, a realização de procedimento público sob a denominação de chamamento público, corrigindo-se falha hoje existente na legislação que disciplina os ajustes da Administração Pública com os referidos entes. O objetivo é o de permitir o amplo e prévio controle de todas as contratações, pela adoção de um método transparente de escolha do contratado e de determinação do conteúdo do contrato. O chamamento público não é um processo de licitação — e, por isso, não segue o regime legal desta, que não foi concebido para a formatação de contratos de colaboração — mas se inspira em princípios de algum modo semelhantes. Deveras, o processo será realizado em consonância com os princípios legais e

²⁵⁵ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 318.

²⁵⁶ Ibidem, p. 458.

²⁵⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit.

²⁵⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento. Op. cit.

constitucionais da Administração Pública, especialmente publicidade, isonomia e motivação.

Diante do exposto, conclui-se que, havendo mais de uma organização social qualificada e hábil a realizar o contrato de gestão com o Poder Público, impõe-se a realização de um processo seletivo para escolha daquela que melhor satisfaça os interesses da Administração, atendendo assim aos seus princípios.²⁵⁹

O princípio da indisponibilidade do interesse público impediria a Administração de ceder bens, pessoal e recursos a terceiros por mera liberalidade. Além disso, o princípio da isonomia (inciso XXI do artigo 37 e artigo 5º, ambos da CF) impõe que todas as organizações sociais tenham o direito de ser tratadas igualmente, não se podendo escolher entre uma ou outra por critérios subjetivos.

Logo, tendo em vista tais princípios — além da moralidade, economicidade e objetividade —, é necessária a observância de um procedimento seletivo diverso da licitação, nos moldes da Lei n. 8.666/93, e que seja hábil a selecionar a melhor alternativa para atender o interesse público. Além disso, uma entidade selecionada por um processo imparcial e com critérios bem definidos poderá contribuir melhor para o alcance das metas das parcerias firmadas entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos.

Em suma, procedimentos cuidadosos de qualificação de possíveis parceiros do Poder Público como organizações sociais e de escolha do projeto e da entidade que melhor se adéquem aos objetivos almejados são essenciais para o sucesso de um contrato de gestão.

2.4.2 Planejamento de metas e gestão estratégica

Além de uma escolha adequada do parceiro, o sucesso do acordo também depende de diversos outros fatores, dentre eles um adequado planejamento das metas que se deseja atingir, quando é feita a decisão por estabelecer uma parceria. Quando as metas são bem planejadas e pré-estabelecidas, poderá ser feito o acompanhamento de seu cumprimento, através de mecanismos adequados.

Ao apresentar a questão do direito da população em face do Estado, relativo à organização e ao funcionamento dos sistemas de saúde no Brasil, envolvendo as atividades

²⁵⁹ SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. Op. cit., p. 83-84.

estatais e não-estatais, Mânica²⁶⁰ destaca, dentre as funções do Estado, a de planejamento de políticas públicas.

No relatório elaborado, em 2008, por comissão criada para formular Minuta de Anteprojeto de Nova Lei Orgânica da Administração Pública,²⁶¹ ressalta-se a atividade de planejamento estatal. No artigo 34 do anteprojeto de lei, aponta-se que “o planejamento da ação governamental deve propiciar a racionalidade administrativa, a coordenação das políticas públicas e a realização dos direitos fundamentais, mediante planos e programas”. Ainda, divide-se o conteúdo do planejamento em orçamentário e financeiro, finalístico geral, regional, setorial e intersetorial.

Rattner define o planejamento, aplicado à esfera do poder público, como:

[...] uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha dos objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para a sua realização.²⁶²

Nesse contexto, Salinas²⁶³ aponta que a tarefa de planejamento visa a solucionar os problemas de uma determinada comunidade, através da elaboração de objetivos, e que, para isso, é necessário identificar os meios que conduzirão à realização daqueles objetivos previamente formulados.

A atividade estatal de planejamento está compreendida entre as práticas de governança pública.

Bresser Pereira²⁶⁴ afirma que o modelo estrutural de governança tem um aspecto gerencial, enfatizando uma administração por objetivos, com uma nova forma de controle e responsabilização. Destaca a questão do planejamento estratégico envolvido na gestão pública:

Enquanto na administração burocrática o planejamento está limitado às leis e regulamentos, sem casos individuais ou sem levar em conta possíveis respostas de adversários, o planejamento gerencial envolve uma definição pormenorizada dos processos a serem seguidos e das estratégias

²⁶⁰ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação...** Op. cit., p. 162.

²⁶¹ BRASIL. Ministério do Planejamento. Op. cit.

²⁶² RATTNER, Henrique. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 8, *apud* SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Reforma administrativa de 1967: a reconciliação do legal com o real. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schimitt Caccia (Coords.). **Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro**: de 1930 aos dias atuais. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 457-486, p. 475.

²⁶³ SALINAS, Natasha Schimitt Caccia. Reforma administrativa de 1967... Op. cit., p. 475.

²⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 9-11.

a serem adotadas, dependendo das respostas. Assim, a reforma da gestão pública não implica menos trabalho gerencial mas geralmente mais, apesar de envolver descentralização. Isso é tão verdadeiro que uma distorção que pode facilmente ocorrer é a do planejamento excessivo e dispendioso. Se esse erro for evitado, porém, os ganhos de eficiência da reforma da gestão pública serão substanciais.

Nas notas explicativas do artigo 14 da minuta do Anteprojeto de Estatuto Jurídico do Terceiro Setor,²⁶⁵ propõe-se a extensão da observância dos parâmetros, instrumentos e práticas de boa governança às entidades do terceiro setor, com o objetivo de torná-las mais transparentes. Dentre os preceitos da governança pública enumerados no artigo supracitado, destaca-se, no inciso III, a “gestão profissional da entidade realizada a partir do planejamento, programação e avaliação constante de suas atividades e estratégias, com estabelecimento de metas, objetivos e resultados a serem alcançados”.

As atividades de planejamento e de estabelecimento de metas a serem atingidas são características do modelo de Administração Pública gerencial e da governança pública, com foco em uma gestão por resultados.

Um estudo interdisciplinar dos aspectos genéricos da administração, envolvendo as funções de planejamento, organização e controle de gerência de recursos humanos, financeiros, políticos, informações teria, segundo Vigoda-Gadot,²⁶⁶ caracterizado o *New Public Management*. No campo dos serviços públicos, o autor cita o uso de indicadores de *performance* como uma das características trazidas pelo *New Public Management* no final da década de 1990.

No caso brasileiro, Gaetani²⁶⁷ aponta como um dos desafios de governança a necessidade de implementação de novos conceitos de gestão pública, como orientação para desempenho, foco em resultados, ênfase em contratualização, flexibilização e descentralização.

Abrucio²⁶⁸ insere a gestão por resultados como um passo a favor da efetividade das políticas públicas destacando que, para isso, faz-se necessário orientar a Administração Pública por indicadores e metas. Ressalta que, apesar de estes já terem sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, ainda é bastante restrito o seu uso, sendo pouco conhecidos pelo público e de baixa assimilação por parte da classe política.

Justino de Oliveira, ao analisar uma das inovações levadas a cabo pela Emenda

²⁶⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit., p. 86.

²⁶⁶ VIGODA-GADOT, Eran. Op. cit., p. 29-33.

²⁶⁷ GAETANI, Francisco. Op. cit., p. 266.

²⁶⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória... Op. cit., p. 82-83.

Constitucional n. 19/98, faz alusão a essa nova face da Administração Pública. Para o autor, a inserção no texto constitucional da figura do contrato de gestão — que não abriga todas as funções a ele acometidas pelo nosso ordenamento jurídico — parece ter tido a intenção de:

[...] salientar e disseminar, por meio da criação de um novo instituto jurídico, *uma nova forma de desempenhar as atividades administrativas*, sobretudo sob o ponto de vista interno da organização administrativa. Nessa *nova forma de administrar* há o predomínio de técnicas dialógicas, que necessariamente colocam em relevo as *funções de interação e negociação* entre órgãos e entidades administrativas, as quais visam estipular uma *programação das ações* a serem desenvolvidas, com o intuito de permitir uma melhor *avaliação de desempenho* e controle dos resultados oriundos dessas ações.²⁶⁹

Dessa forma, a reforma trazida pela Emenda Constitucional n. 19/98 teve a importante função de constitucionalizar essa nova forma de administrar, focada em programação, planejamento de metas e avaliação de resultados, característicos de uma administração mais colaborativa e focada em eficiência.

A atividade de planejamento é, então, essencial para traçar os objetivos e as metas que se pretende alcançar com cada ação da Administração Pública.

Bresser Pereira, em entrevista concedida à revista Reforma Gerencial,²⁷⁰ ressalta a importância dessa emenda constitucional para a redução de custos, o aumento da eficiência e do desempenho da Administração Pública.

A orientação da ação pública com foco em metas e resultados é mais frequentemente observada nos modelos de interação do Poder Público com entidades privadas, especialmente aquelas sem fins lucrativos.

Morales²⁷¹ aponta como uma das vantagens das organizações públicas não-governamentais – OPNEs o fato de terem um “modelo organizacional de características pós-burocráticas, inseridas num sistema de avaliação de resultados pelas agências internacionais de financiamento, bem como estruturas flexíveis, já adaptadas a trabalhar por objetivos e metas”.

No Brasil, o modelo de administração com enfoque em metas e resultados tem se materializado através das relações da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente por meio de contratos de gestão e termos de parceria.

²⁶⁹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 161.

²⁷⁰ REFORMA GERENCIAL. Op. cit.

²⁷¹ MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., 76-77.

O texto da Lei federal n. 9.637/98, que cuida dos contratos de gestão com as organizações sociais, deixa clara a intenção do legislador de inserir essa figura jurídica nos moldes da governança pública e da administração pública focada em resultados, com estabelecimento de diretrizes e metas e seu concomitante e posterior controle.

No artigo 7º dessa lei, além da enumeração de princípios que devem ser seguidos quando da elaboração do contrato de gestão,²⁷² determina-se, no inciso I, a “especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade”. Fica claro que o enfoque da parceria é o cumprimento de diretrizes e metas, que devem ser estabelecidas pautando-se em critérios objetivos e cujo cumprimento deve ser verificado.

No tocante ao controle do cumprimento dos objetivos que ensejaram a realização do ajuste, a lei também traz, em seu artigo 8º, especialmente no § 1º, que a execução do contrato será fiscalizada por órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, através de relatório que contenha comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Como um reforço do enfoque do acordo em diretrizes e metas, o artigo 4º da lei ainda dispõe que uma das atribuições do Conselho de Administração é a de fiscalizar o seu cumprimento e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

O descumprimento do contrato de gestão — que inclui a verificação do atingimento das metas pré-estabelecidas — pode acarretar a desqualificação da organização social, conforme previsto no artigo 16 da lei que cuida do assunto. Dessa forma, a própria existência da organização social, qualificada como tal, está ligada ao cumprimento de diretrizes e metas.

Essa característica de enfoque em metas e resultados também está presente em outros tipos de ajustes que caracterizam o novo contratualismo da Administração com entidades privadas sem fins lucrativos, como é o caso dos termos de parceria com as OSCIP.

A Lei federal n. 9.790/99, que cuida do assunto, também determinou a observância

²⁷² Quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade — os quais devem reger as atividades da Administração Pública e também são característicos do modelo de governança pública.

de princípios administrativos e de governança pública no inciso I do artigo 4º: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

Ainda, o artigo 10 estabelece, em seu § 2º, que as cláusulas do termo de parceria devem conter, dentre outros, o programa de trabalho, a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma e a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado.

Além da exigência de pautar o acordo em diretrizes e metas objetivamente determinadas, passíveis de terem seu cumprimento analisado, a lei supracitada, da mesma forma que a Lei federal n. 9.637/98, também impõe que deve ser elaborado relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, que será objeto de fiscalização.

O Decreto n. 3.100/99, que regulamenta a Lei federal n. 9.790/99, reforçou a questão do enfoque em resultados, ao fazer constar, em seu artigo 12, que a prestação de contas do termo de parceria envolverá, dentre outros itens, um relatório comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados.

Assim, o foco do planejamento em diretrizes e metas é característico das novas figuras jurídicas para o estabelecimento de parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos: contratos de gestão e termos de parceria.

Segundo Valle,²⁷³ a opção pelo controle de resultados não exclui a atenção em relação aos processos. Ainda, ressalta que é necessário saber “o resultado que se quer alcançar” e “qual o resultado se pode alcançar”. De seu ponto de vista, das relações entre Administração e terceiro setor espera-se uma ação aperfeiçoada:

Significa dizer que já por ocasião da concepção do instrumento regedor da parceria — contrato de gestão ou termo de parceria — essa cogitação quanto aos possíveis aperfeiçoamentos é de se fazer presente, determinando a inclusão ou a reformatação de metas e indicadores de desempenho que permitam a incorporação desse aprimoramento.

Ainda, acrescenta que, para que uma parceria seja legitimada, é necessário que as metas e o desempenho que se propõe atingir sejam superiores àqueles que a Administração, por execução direta, conseguiria, garantindo assim um incremento de qualidade em favor da sociedade.

²⁷³ VALLE, Vanice Lírío do. Terceiro setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle das OS e OSCIPs. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 2, n. 4, p. 47-64, jul./dez. 2008, p. 59-60.

Sobre as medidas de desempenho, Mello²⁷⁴ aponta que “devem ser relevantes, entendíveis, realizáveis, completas, neutras, oportunas e comparáveis” e, ainda, passíveis de serem auditadas. Para o autor, os indicadores de desempenho devem medir a economia, a eficiência, a efetividade e a conveniência dos resultados.

No caso específico dos contratos de gestão na área de saúde no Estado de São Paulo, Sano²⁷⁵ aponta que os resultados evidenciam avanços de gestão, especialmente em termos de eficácia e eficiência de gastos, recursos humanos e desempenho. O autor atribui esse sucesso à flexibilização administrativa, ao planejamento e à execução por meio de metas capazes de serem avaliadas.

De acordo com Quirós,²⁷⁶ o planejamento de metas possibilita um controle de resultados, com responsabilização, mas que esta só é sustentável e efetiva se houver uma estratégia do Estado, com vínculo entre programação, orçamento e resultados. Nesse contexto, destaca que “o estabelecimento de critérios de avaliação de metas para avaliar o desempenho costuma converter-se também em um gargalo durante a fase de programação”. Isso porque a capacidade institucional para quantificar os critérios e indicadores de avaliação é limitada, em virtude da ausência de registros históricos de informações. A esse respeito, conclui que, nos modelos baseados na responsabilização pelos resultados, o uso de indicadores e de metas para avaliação de desempenho “constitui um processo de aprendizagem simultâneo, gradual e flexível, que deve ajustar-se à capacidade institucional, à disponibilidade de informação e à natureza dos programas públicos”. Assim, coloca que o aperfeiçoamento desses medidores é um objetivo de longo prazo. Ainda, ressalta que é muito importante que tanto o avaliador como o avaliado conheçam bem as metas e os critérios que serão usados como referência para medir o desempenho.

A questão da informação e da má-elaboração das metas foi destaque no Acórdão n. 2066/2006 — Plenário do TCU,²⁷⁷ que cuida de relatório consolidado das auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Nesse relatório, consta que a Secretaria Adjunta de Fiscalização fez uma análise em

²⁷⁴ MELLO, Gilmar Ribeiro de. Op. cit., p. 37-63; p. 59.

²⁷⁵ SANO, Hinorobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 78.

²⁷⁶ QUIRÓS, Mário Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006, p. 165-216, p. 171-173.

²⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.066/2006**. Op. cit.

auditorias, chegando à conclusão de que alguns dos vícios referentes aos repasses de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos referem-se à má-elaboração de planos de trabalho, à imprecisão dos objetos e à insuficiência da descrição de metas.

3.1.2 Os objetos não são definidos com precisão, faltam especificações completas de seus elementos característicos descritas de forma detalhada, objetiva e clara de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter.

3.1.3 Em geral, as metas são descritas com insuficiência de informações qualitativas e quantitativas, muitas vezes de forma genérica, de difícil entendimento. Não trazem informações que permitam avaliar os objetivos que se pretende atingir, como serão realizadas as ações e o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade.

3.1.4 A falta de clareza nos desdobramentos das metas e das ações que efetivamente deverão ser implementadas, redundam em cronogramas de desembolso irreais, sem correlação entre as etapas de execução física e os aportes requeridos, de modo a quantificar realisticamente ao longo do tempo as parcelas de recursos necessárias, potencializando, assim, a liberação excessiva ou insuficiente de recursos em prejuízo da racionalidade administrativa e dos serviços que se pretende disponibilizar à população.

Dessa forma, observa-se que a imprecisão na definição de metas e critérios de desempenho que se pretende atingir ao realizar uma parceria pode comprometer seriamente seus resultados, inclusive no que diz respeito aos prazos e à quantificação de recursos necessários.

Quirós²⁷⁸ expõe a importância do estabelecimento dos critérios de avaliação e de metas, ressaltando a limitação na capacidade institucional para defini-los, pela ausência de registros históricos. Aponta que, para a definição de diretrizes, são importantes um processo de aprendizagem gradual e simultâneo e a disponibilidade de informação.

A corroborar com o estudo apresentado pelo TCU e com a opinião de Quirós, Souza²⁷⁹ acrescenta que, para a eficácia da adoção de um controle de resultados, faz-se necessária a clareza das metas e dos indicadores de desempenho a serem atingidos, ou seja, do objetivo que se pretende controlar. Assim:

[...] é preciso que essas metas e indicadores de desempenhos sejam objetivamente descritas e mensuráveis. Se os resultados que se pretende atingir com a execução do instrumento de parceria entre o Estado e a

²⁷⁸ QUIRÓS, Mário Mora. Op. cit., p. 171-173.

²⁷⁹ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 480.

entidade do terceiro não estiverem claros, o controle de resultados restará, simplesmente, inviabilizado.

Dessa forma, observa-se que as atividades estatais de programação e planejamento são essenciais para o estabelecimento dos objetivos e metas pretendidos. No caso do planejamento das metas e resultados almejados com as parcerias, esse é essencial para que se possa conduzir as contratações de forma a atingir os objetivos traçados, e o estabelecimento de parâmetros de desempenho é um processo que se aprimora com a experiência adquirida com o passar do tempo.

2.4.3 Mensuração de resultados

Conforme já exposto anteriormente, o grande avanço da administração pública gerencial e do modelo de governança pública em relação aos modelos que os antecederam é o enfoque nos resultados da atuação administrativa.

Uma vez que as metas devem ser atingidas, é também necessário mensurar o seu alcance, por diversas razões, algumas das quais serão tratadas nessa seção.

2.4.3.1 Importância para a execução contratual

Já se expôs bastante sobre a importância do planejamento para o sucesso de um contrato de gestão. Também, como será demonstrado mais adiante, a avaliação posterior do alcance das metas propostas também é de grande valia, especialmente no que diz respeito ao controle e ao estabelecimento de resultados. Contudo, pouco se fala sobre a importância do acompanhamento do alcance de metas e resultados *durante* a execução do contrato de gestão.

Conforme consta do § 1º do artigo 8º da Lei federal n. 9.637/98, que cuida do assunto, a fiscalização e o acompanhamento do contrato devem ser feitos periodicamente ou a qualquer momento ao longo do período de sua execução:

Art. 8º - A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º - A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados

alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Assim, da mesma forma que o parceiro privado tem como obrigação cumprir o objeto estabelecido no projeto, a obrigação do parceiro público não se limita, somente, aos repasses de recursos — e concessão de bens e servidores públicos, quando for o caso. O Poder Público tem a função de acompanhar a entidade sem fins lucrativos no decorrer da execução do contrato de gestão.

Segundo Oliveira,²⁸⁰ esse tipo de relação é característico da ação negociada, que originou o fenômeno da nova contratualização administrativa. A esse respeito, o autor cita a opinião de Pontier²⁸¹ sobre o termo “contratualização”, indicando que este é mais amplo do que “contrato”, pois envolve a substituição das relações baseadas em subordinação ou comando por outras fundadas em discussão e troca. Cita ainda Chevalier, que partilha da opinião de que a “contratualização implica a substituição das relações baseadas na imposição e na autoridade por relações fundadas sobre o diálogo e na busca do consenso”.²⁸²

Assim, em um modelo administrativo focado em consenso, e não imperativo, ganham mais importância as técnicas de negociação e diálogo, e a função do Estado deve ir além da de mero provedor de recursos quando estabelece um ajuste com uma entidade do terceiro setor. O Poder Público tem vital importância no acompanhamento concomitante com a execução do acordo, e também posterior a ela, para garantir o seu sucesso. A participação do Estado é uma de suas obrigações, envolvendo inclusive questões relativas à responsabilidade, o que será abordado em um tópico mais adiante.

Quirós expõe a importância, para a avaliação de resultados e para a medição do desempenho, dos momentos de programação prévia e de acompanhamento ao longo de sua execução:

Considera-se usualmente que a avaliação *ex post* é de pouca utilidade, argumentando-se que tem alcance muito limitado e que detecta erros quando já é tarde demais para enfrentá-los. No entanto, esse aparente fracasso é explicado por duas razões fundamentais: primeiro, a

²⁸⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 45.

²⁸¹ PONTIER, Jean-Marie. **Les contrats de plan entre l'État et les régions**. Paris: PUF, 1998, p.17, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 45-46.

²⁸² CHEVALLIER, Jacques. Synthèse. In: FORTIN, Yvonne (Dir.). **La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980**. Paris: L'Harmattan, 1999. p. 403, *apud* OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 46.

inadequação das políticas e dos programas; segundo, a ausência de acompanhamento durante sua fase de execução.²⁸³

Assim, administração com foco em resultados não se limita a um controle *a posteriori*, como o vocábulo “resultado” pode, erroneamente, nos levar a concluir. Essa forma de administrar tem seu sucesso pautado também *a priori*, no momento de programação e planejamento e, não menos importante, concomitantemente com a execução da ação.

O acompanhamento realizado durante a execução de um acordo permite até mesmo a intervenção e a correção de eventuais desacertos, a fim de direcionar o ajuste para o cumprimento dos objetivos que levaram à sua celebração.

2.4.3.2 Importância para estabelecimento de responsabilidade

O modelo de administração focada em resultados e a ideia de governança pública impõem, para o aumento da eficiência da atuação administrativa, que esta também seja transparente, focando a *accountability* e a responsabilização.

De acordo com Longo,²⁸⁴ a crise do modelo burocrático teria favorecido a aparição do modelo de gestão pública como alternativa. Dentre as características desse modelo, destacam-se a função de direção pública, a delimitação de responsabilidade entre política e gerência, a descentralização, a *responsabilização por resultados* e o uso de forças de mercado para produção de serviços públicos. Segundo esse autor,²⁸⁵ a gestão pública vem como uma forma de adaptação ao setor público, como resposta às necessidades de fortalecimento de governança, promoção da renovação ética e atendimento à necessidade de acrescentar novos valores aos valores burocráticos: racionalidade econômica, eficiência, *responsabilidade por resultados*, colaboração, proteção ao patrimônio público e exercício ativo da cidadania.

No caso brasileiro, Abrucio²⁸⁶ aponta que a reforma administrativa conta com quatro eixos estratégicos, sendo um deles a transparência e a responsabilização do Poder Público. Segundo Abrucio, o controle é necessário para promover a eficiência e a efetividade da administração pública.

²⁸³ QUIRÓS, Mário Mora. Op. cit., p. 171-173.

²⁸⁴ LONGO, Francisco. La gestión pública... Op. cit., p. 291.

²⁸⁵ Ibidem, p. 316-317.

²⁸⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente... Op. cit., p. 83-84.

No estudo intitulado “Responsabilização na Administração Pública”,²⁸⁷ também se ressalta a importância dos objetivos claros, dos indicadores de desempenho e das informações para que haja uma responsabilização por resultados. Aponta-se a necessidade de o controle perseguir a obtenção de eficiência, economia e eficácia,²⁸⁸ não se limitando a perseguir adequação às normas. Ainda, ressalta-se a necessidade de estabelecimento de *critérios para a responsabilização por resultados*, através do aumento da discricionariedade e também dos controles, com *objetivos claros, indicadores de desempenho*, sistemas de informação confiáveis e acessíveis e informação sobre resultados e qualidade dos sistemas de controle.

Mello,²⁸⁹ ao comentar as recomendações de governança para entidades do setor público, a partir do “Estudo 13” do Public Sector Committee,²⁹⁰ aponta que “é preciso estabelecer e relatar as medidas de desempenho, para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e se são utilizados eficiente e efetivamente”. Expõe que as medidas de desempenho servem tanto como instrumentos de gestão como de responsabilidade. De acordo com Mello, elas oferecem informações para que as entidades do governo possam decidir quando e onde gastar seus recursos, e também para a implementação de melhorias de forma eficiente e com qualidade. Ainda, aponta a importância das informações de medidas de desempenho para “avaliar se a entidade tem alcançado os objetivos eficientemente e usado os recursos disponíveis com eficiência e economicidade”.²⁹¹

Para isso, defende o autor a necessidade de algum critério de comparação, que pode ser dos resultados obtidos com previsões anuais, com entidades similares ou com as metas estabelecidas.

Um dos principais fatores da necessidade de ampliação de controles e de responsabilização advém da autonomia e da discricionariedade resultantes da descentralização administrativa, bem como da dificuldade criada pela difusão das administrações em redes, em que uma pluralidade de atores participa das decisões administrativas.

²⁸⁷ CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. Op. cit., p. 93-94.

²⁸⁸ O que envolve a boa aplicação de recursos e o atingimento de resultados, configurando o controle de gestão.

²⁸⁹ MELLO, Gilmar Ribeiro de. Op. cit., p. 37-63; p. 58.

²⁹⁰ Comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores – IFAC, formado para dedicar-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria.

²⁹¹ MELLO, Gilmar Ribeiro de. Op. cit.

Peters²⁹² aponta que a governança tem duas faces: se, por um lado, busca-se a ampliação da qualidade de prestação de serviços, a administração das organizações individuais e a democratização desses serviços, por outro lado, fortalecem-se as redes, amplia-se a autonomia de agentes sociais e de organizações autônomas de redes. Como consequência, assinala a ausência de normas claras e uma redução da democracia pela delegação excessiva de poder, o que envolve problemas referentes à responsabilidade e à representatividade. Diante dessa “fraqueza” da governança, o autor descreve o surgimento da metagovernança, que teria advindo da necessidade de aumentar o controle, reduzindo em parte a autonomia das redes e de outras formas de governo descentralizado. Uma das propostas dessa nova forma de governar seria a possibilidade de compatibilizar autonomia e controle. Para isso, destaca-se o uso da gestão de desempenho como forma de controlar potencialmente as organizações autônomas:

Finalmente, o uso crescente de gestão de desempenho [...] fornece um meio de controlar potencialmente as organizações autônomas. [...] a ideia fundamental é que, pelo uso de metas mensuráveis para os resultados dos programas públicos, as organizações centrais de controle podem monitorar e controlar o comportamento dessas organizações. [...] As metas que são estabelecidas na gestão de desempenho tendem a ser flexíveis [...], garantindo que os níveis de desempenho possam ser negociados ano após ano.²⁹³

Destaca ainda o autor que a gestão de desempenho é um componente útil para a *accountability*, sendo os indicadores importantes tanto para alcançar a responsabilidade como para a questão da democracia.

A responsabilização também é aliada, por Abrucio, à ideia de democracia.²⁹⁴ Segundo o autor, a democracia consiste na busca de três ideais, que seriam seus princípios orientadores. Primeiro, o governo deve emanar da vontade de popular, que é a fonte de soberania. Segundo, os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele. Terceiro, o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos. Abrucio expõe a questão da *accountability* necessária para conferir o caráter democrático ao Poder Público e levanta a questão da responsabilização pelo desempenho: “A utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de

²⁹² PETERS, B. Guy. Op. cit., p. 295-296.

²⁹³ Ibidem, p. 300.

²⁹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op. cit., p. 81.

accountability democrática”.²⁹⁵

A responsabilização, ligada à noção de *accountability*, é também levantada por Marques Neto²⁹⁶ como uma solução para a questão do *déficit* democrático, no caso específico da União Europeia.

Quirós²⁹⁷ expõe as reformas administrativas e legais que teriam criado um ambiente propício para a avaliação do desempenho público e a responsabilização pelos resultados nos “países industrializados”. Uma delas consistiu em um processo orientado para os resultados, a satisfação do usuário e níveis crescentes de eficiência na prestação dos serviços públicos.

Ainda, destaca-se a modernização do processo orçamentário e a descentralização da sua execução. A esse respeito, reforça-se que, se os gerentes responsáveis por programas desfrutam de maior liberdade na administração e na execução dos recursos alocados, por outro lado estão sujeitos à realização de metas predeterminadas, ou seja, aumenta sua responsabilização por resultados.

O autor também destaca como um dos pontos da reforma a medição do desempenho público e a responsabilização por resultados, com a “incorporação de mecanismos alternativos para avaliar os programas públicos, medir o desempenho e promover a responsabilização pelos resultados, incluindo o desenvolvimento de incentivos para vinculá-los à eficiência e à produtividade”.

Dessa forma, temos que, da descentralização, que caracteriza um dos pontos da reforma gerencial brasileira que deu origem à figura do contrato de gestão, é que decorre a necessidade de maior controle e, conseqüentemente, de responsabilização.

Longo²⁹⁸ aponta diversos “dilemas éticos” decorrentes do processo de modernização administrativa. Dentre eles, destacam-se o da discricionariedade *vs.* controle e o da fragmentação *vs.* descentralização.

Quanto ao primeiro, o autor explica que os gestores públicos precisam de um espaço discricionário para a tomada de decisões. Contudo, isso deve ser equilibrado com mecanismos de controle e prestação de contas, acarretando a responsabilidade do administrador por suas decisões e pelo impacto delas.

No que diz respeito ao dilema fragmentação *vs.* descentralização, Longo aponta que nos desenhos descentralizados surgem organizações com amplas margens de autonomia

²⁹⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op. cit., p. 84.

²⁹⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios... Op. cit., p. 197.

²⁹⁷ QUIRÓS, Mário Mora. Op. cit., p. 179-182.

²⁹⁸ LONGO, Francisco. La gestión pública... Op. cit., p. 309-319.

para perseguir suas finalidades. Isso demanda o desenho de novos sistemas de responsabilização, baseados em resultados.

A questão da discricionariedade na atuação administrativa, decorrente do processo de globalização, também é apontada por Prats i Català.²⁹⁹ Para o autor, os controles tradicionais são inadequados, e mesmo os novos controles de gestão por resultados também têm limites, o que acaba por aumentar a possibilidade de corrupção. Aponta a necessidade de aumento da transparência, do controle e da responsabilidade de políticos e gestores.

Para Bresser Pereira,³⁰⁰ “a administração por resultados é uma forma de descentralização [...]. Na reforma da gestão pública, a descentralização é obtida pela transferência da prestação de serviços para agências e organizações sociais”. Ainda, o autor aponta a democracia como pré-requisito para reforma da gestão pública e afirma que os mecanismos de responsabilidade gerencial devem ser compatíveis com a descentralização.

A combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública é apontada por Sano³⁰¹ como a preocupação central da Nova Gestão Pública. Segundo o autor, essa nova forma de administrar teria como objetivo atacar dois males burocráticos: o *excesso de procedimentos* e a *baixa responsabilização*, através da *flexibilização* da administração pública e do aumento da *accountability*. Para concretizar essas funções, a Nova Gestão Pública conta com três mecanismos: administração voltada para resultados, contratualismo e flexibilização com responsabilização, através do uso de mecanismos de controle.

No caso específico do terceiro setor, Morales aponta como um dos principais problemas e desafios na relação das organizações não-governamentais com o Estado “o *trade off* entre a necessidade de autonomia e a responsabilização pelo uso de recursos públicos”.³⁰² Ainda, aponta que é necessário “estabelecer critérios a partir dos quais serão feitas as avaliações de desempenho e resultado, as regras de transparência e publicidade, a pauta constitutiva da relação”.

Barbosa³⁰³ aponta que, em 1997, a pedido do governo brasileiro, o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo — IDESP realizou uma pesquisa para avaliar a legislação nacional do terceiro setor. Uma das propostas atingidas com esse

²⁹⁹ PRATS I CATALÀ, Joan. Op. cit., p. 28.

³⁰⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 9-12.

³⁰¹ SANO, Hinorobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 66.

³⁰² MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., p. 78.

³⁰³ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 491-492.

estudo foi a de responsabilização de dirigentes de entidades privadas sem fins lucrativos por desvio na aplicação de recursos públicos.

No que diz respeito, especificamente, ao contrato de gestão, Mânica³⁰⁴ aponta que o regime da Lei n. 9.637/98 é mais adequado à contratação externa de serviços de saúde do que o da Lei n. 8.666/93, uma vez que “privilegia a negociação, a responsabilização por eventuais desvios e o controle dos resultados alcançados [...]”.

Concluindo, a responsabilização por resultados é um mecanismo que se presta a solucionar alguns problemas decorrentes do modelo gerencial de administração, que decorrem da multiplicidade de atores e da ampliação da autonomia, e ainda amplia o caráter democrático da atuação administrativa. E é nesse sentido que se fazem necessários o planejamento e o estabelecimento de metas que se pretende atingir e que possam ser controladas, permitindo assim o adequado mecanismo de responsabilização pelas ações decorrentes de um contrato de gestão.

2.4.3.3 Importância para subsidiar futuras ações administrativas

Como exposto anteriormente, já existem no Brasil algumas bases legais e teóricas que permitem ao Poder Público implementar um modelo focado em interação com entidades privadas, especialmente aquelas sem fins lucrativos.

Essa contratualização se presta a diversas funções, tais como a busca da *expertise* da administração privada, a colaboração e o consenso como forma de melhora da eficiência, a eficácia e a economicidade da ação administrativa, entre outros.

Contudo, parcerizar ou não é uma opção da Administração Pública. Caso seja feita a alternativa pelo uso do acordo administrativo com entidades privadas para auxiliar o Poder Público no exercício de suas funções, também é necessária a escolha da forma de fazê-lo, do parceiro com quem se pretende fazê-lo e do momento adequado de pôr em prática tal opção.

Conforme exposto pelo Ministro Luiz Fux, em seu voto no mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923-DF, o Poder Público direciona a atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e resultados a serem alcançados. Essa preferência não é uma renúncia ao dever constitucional do Poder Público de atuar, mas uma opção de cumprir esses deveres de forma indireta — através de

³⁰⁴ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação privada...** Op. cit., p. 257.

fomento, regulação —, que pode ser mais eficiente, ágil e flexível. E essa opção, salvo em casos excepcionais, não é obrigatória, ficando a cargo dos próprios representantes do povo.

Dessa forma, a opção por prestar os serviços não exclusivos do Estado diretamente ou através de entes privados sem fins lucrativos é do Poder Público.

Ainda nessa linha, em sede de liminar na ação supracitada, o Ministro Ilmar Galvão entendeu que o contrato de gestão é uma alternativa de gestão pública. É uma opção por fomentar a prestação de determinados serviços pelas organizações sociais ao invés de prestá-los diretamente. Para que se possa fazer esse tipo de decisão, a Administração Pública precisa de informações que permitam uma escolha segura e que aumentem as chances de sucesso da parceria.

Schmidt-Assmann³⁰⁵ aponta a importância da informação para a atividade administrativa. Para o autor, a ação da Administração pressupõe a obtenção de informação. Considera a informação e a comunicação como os pressupostos dos dogmas básicos do Direito Administrativo. Destaca como uma das vantagens de um sistema baseado em informações a melhora da eficácia e a capacidade de adaptação da Administração.

Ainda, são de grande relevância as atividades de planejamento e de articulação administrativa para, dentro de um contexto, optar-se pela contratualização com as entidades privadas sem fins lucrativos.

A Minuta de Anteprojeto de Nova Lei Orgânica da Administração Pública, no Brasil,³⁰⁶ demonstra, em seus artigos 38 a 49, a importância da atividade de articulação da Administração. Aponta-se que essa função tem como objetivo a eficácia, a eficiência e a compatibilização da atuação dos agentes estatais com as políticas públicas, o planejamento e as diretrizes governamentais. Através dela, pretende-se atingir a uniformidade, a racionalidade e a coesão política dos órgãos estatais entre si e quando se relacionam com entidades paraestatais e não-estatais.

Quanto à questão da eficiência das transferências de recursos às entidades do terceiro setor e dos vínculos de colaboração que as envolvem, Souza³⁰⁷ aponta que esta pode ser aprimorada com o planejamento. Através de elaboração de proposta de plano pela Administração Pública, esta pode estabelecer antecipadamente os “tipos de vínculo de colaboração que se dispõe a firmar e os respectivos prazos de vigência, os requisitos de elegibilidade das entidades pretendentes à colaboração e, ainda, os aspectos principais do

³⁰⁵ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Op. cit., p. 288-290.

³⁰⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento. Op. cit.

³⁰⁷ SOUZA, Rodrigo Pagani de. Op. cit., p. 462-463.

processo administrativo por meio do qual os projetos apresentados pelas entidades serão selecionados”. Segundo o autor, esse processo promove a eficiência e pode favorecer a democracia, se for feito o uso de consulta pública para fins de planejamento.

Quirós³⁰⁸ aponta, para a relevância do sistema de avaliação de resultados e de medição de desempenho, uma adequada programação, vinculada ao orçamento. A esse respeito, entende necessário que o órgão que pretende implementar uma gestão por resultados saiba responder, à luz da sua própria missão institucional, algumas perguntas, como:

Quais são os objetivos e as políticas que orientam a sua gestão?, quem são os usuários (beneficiários) dos bens e serviços que se produz?, quais são as necessidades desses usuários?, quais são os programas estratégicos para satisfazer essas necessidades?, quais as metas anuais e plurianuais?, quem são os funcionários responsáveis pelos programas?, quais são os mecanismos para controlar sua execução?, e em que prazo e a que custo se prevê o cumprimento das metas estabelecidas?

Ainda, aponta a importância do estabelecimento dos critérios de avaliação e de metas, expondo que há uma limitação na capacidade institucional para defini-los, pela ausência de registros históricos. Ressalta a importância de um processo de aprendizagem gradual e simultâneo e da disponibilidade de informação.

Nesse sentido, podemos concluir que a aplicação de um sistema de avaliação de metas e resultados em uma ação pública, como um contrato de gestão, pode ser muito útil para elucidar dúvidas e prover o Poder Público de valiosas informações. Esses dados vão ser de grande valia para esclarecer à Administração quando planejar uma parceria futura, qual a melhor forma de fazê-lo, qual o momento oportuno, qual o tipo de parceiro desejado e qual o projeto mais adequado e as metas que se pretende atingir, entre outros.

Uma proposta interessante foi trazida no Anteprojeto de Estatuto do Terceiro Setor,³⁰⁹ em que se propõe, no artigo 61, a criação de um Conselho Nacional do Terceiro Setor. No artigo seguinte, enumeram-se diversas funções que competiriam a esse Conselho, como a atividade informativa, de coordenação, de estímulo e de organização. Destacam-se os incisos V e VI do artigo supracitado:

VI - Planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre o Terceiro Setor no Brasil,

³⁰⁸ QUIRÓS, Mário Mora. Op. cit., p. 171-173.

³⁰⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Op. cit.

gerando informações atualizadas sobre este segmento;
 VII - Promover simpósios, seminários e encontros sobre o Terceiro Setor, intermediando o intercâmbio de experiências e troca de informações entre o Brasil e outros países, assim como entre os entes da Federação.

Um órgão nos moldes propostos seria de grande importância para reunir informações, inclusive a respeito de parcerias já realizadas, para auxiliar a Administração a tomar decisões sobre futuros acordos com entidades do terceiro setor.

Dessa forma, a prática administrativa focada em planejamento, acompanhamento e controle de metas e resultados também pode ter como finalidade o aprendizado da Administração, subsidiando-a com valiosas informações para pautar suas ações futuras.

2.5 Responsabilização pelos resultados³¹⁰

As questões da responsabilização e da prestação de contas ou *accountability* são fundamentais para a efetivação da democracia.³¹¹

Nesse sentido, Abrucio aponta que “a utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais.”³¹²

Bresser Pereira expõe que “somente dentro de uma estrutura democrática é possível aceitar o alto grau de autonomia atribuído aos administradores nas reformas da gestão pública”.³¹³ Isso porque o modelo de administração pública burocrática se deu em um contexto de Estado liberal e não democrático, com ênfase em controles rígidos, mas a nova gestão pública dá ao administrador autonomia, “controlada *a posteriori* por mecanismos de responsabilidade gerencial, em particular pelo mecanismo de responsabilidade social”.³¹⁴

Um dos principais desafios inerentes à provisão de serviços através das

³¹⁰ Uma vez que o foco deste trabalho é a análise do cumprimento de metas e resultados pelas entidades privadas sem fins lucrativos que realizam parcerias com o Estado, o enfoque da questão da responsabilidade também será o cumprimento de metas. Desta forma, por não terem relação com o objetivo deste estudo, não será realizada uma análise a respeito dos outros tipos de responsabilização que decorrem dos contratos de gestão, tais como aquela referente a questões trabalhistas, a responsabilidade civil por danos causados a terceiros em decorrência das atividades exercidas, ou a responsabilização por desvio de recursos.

³¹¹ A esse respeito, Marques Neto, ao analisar o tema controle dentro de um contexto de Reforma da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito, expõe que a Administração Pública da União Europeia tem sofrido uma modernização tanto na gestão financeira como nas formas de controle, a fim de combater o déficit democrático. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios... Op. cit., p. 196-197).

³¹² ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op. cit., p. 84.

³¹³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 11.

³¹⁴ Ibidem, p. 11.

organizações não governamentais é o equilíbrio entre a necessidade de autonomia conferida a essas entidades e a responsabilidade pelas atividades por elas assumidas.

A esse respeito, Morales afirma que “o *trade-off* entre necessidade de autonomia e a responsabilização pelo uso dos recursos públicos é um problema comum a qualquer forma de organização pública”.³¹⁵

Segundo o autor, quando as organizações com quem o Estado contratualiza usam recursos públicos, é necessário combater problemas como a captura desses recursos pelos grupos privados, o seu uso por grupos de interesse ou em proveito da própria organização, entre outros.

Morales afirma que um grande desafio no contexto da contratualização é combinar a autonomia e a independência com “o princípio da co-responsabilidade, pelo qual as organizações públicas aportam recursos, inclusive financeiros, em contrapartida aos recursos estatais”.³¹⁶ Para o autor, isso implica que as organizações não governamentais assumam riscos semelhantes aos das demais organizações privadas.

Para Longo,³¹⁷ o modelo de gestão pública, que surgiu como alternativa para enfrentar as disfunções do modelo de administração burocrática, tem, dentre outras características, o uso de mecanismos de responsabilização pelo rendimento, preferencialmente com base em resultados.

Ainda, expõe que o modelo de gestão pública traz um discurso ético com diversos valores, como a racionalidade econômica, a responsabilidade por resultados, a possibilidade de colaboração de outros atores, a proteção ao patrimônio público e a abertura ao exercício da cidadania. Quanto à responsabilização pelos resultados, Longo expõe que:

A boa Administração segue exigindo a adequação da conduta dos servidores públicos a elevados padrões de probidade e honestidade, mas suas exigências vão mais além da mera observância de procedimentos. *Os gestores públicos também devem se fazer responsáveis pelos resultados de sua atuação*, o que obriga à colocação em prática de mecanismos efetivos de exigência e prestação de contas mas implica, acima de tudo, *interiorizar a responsabilização pelos resultados como um valor inerente à gestão pública*.(g.n.)³¹⁸

Dessa forma, Longo aponta a responsabilização por resultados como uma

³¹⁵ MORALES, Carlos Antônio. Op. cit., p. 78.

³¹⁶ Ibidem, p. 82.

³¹⁷ LONGO, Francisco. La gestión pública... Op. cit., p. 290.

³¹⁸ Ibidem, p. 297-298 (tradução livre).

superação da responsabilidade somente por descumprimento de preceitos formais e legais, típica do modelo burocrático. A esse respeito, citou Behn (2001), que teria reforçado a necessidade de definir e desenvolver novos modelos de *accountability*, capazes de combinar as responsabilizações típicas do modelo burocrático — por probidade e honestidade — com a nova forma de responsabilidade, pelo rendimento.³¹⁹

Por fim, Longo levantou o mesmo dilema exposto por Morales: a questão da dificuldade em equilibrar fragmentação e responsabilização. Segundo o autor, os desenhos descentralizados contam com diversas organizações dotadas de autonomia, dificultando a prestação de contas. Ainda, entende que “o desenho de novos sistemas de responsabilização, baseados fundamentalmente nos resultados, deverá fazer frente a esses problemas e minimizar os perigos de evasão dos controles e centrifugação das responsabilidades”.³²⁰

Conforme já exposto anteriormente, no estudo³²¹ coordenado pelo Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, observa-se que a responsabilização por resultados sofreu uma evolução, pois até algumas décadas atrás, priorizava-se o controle de legalidade, que seria o único a ter um caráter jurídico. Contudo, com o aumento da discricionariedade, desenvolveu-se uma necessidade de ampliação dos controles. Para sua realização, propõe-se a implementação de um conjunto de procedimentos, envolvendo:

- objetivos claros e visíveis e normas de serviço em relação aos quais se medirá o desempenho da organização;
- indicadores de desempenho para avaliar resultados, com ênfase na utilidade mais do que na precisão das medidas;
- sistemas de informação confiáveis e acessíveis para apoiar a tomada de decisões e a medição de resultados;
- informação oportuna e compreensível sobre os resultados, qualidade dos sistemas de controle e cumprimento das normas.³²²

Bresser Pereira³²³ também afirma que a reforma da gestão pública contribuiu para um novo modo de responsabilização. Enquanto as três formas burocráticas de responsabilização caracterizam-se por apresentarem normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria, as três formas da administração gerencial

³¹⁹ LONGO, Francisco. La gestión pública... Op. cit., p. 302.

³²⁰ Ibidem, p. 310.

³²¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006, p. 94.

³²² Ibidem, p. 94-95.

³²³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural... Op. cit., p. 9-10.

caracterizam-se pela administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando à excelência e à responsabilidade social. Ressalta o autor que estas novas formas não invalidam, somente substituem em parte as formas burocráticas. Os novos instrumentos para viabilizar parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos — contratos de gestão e termos de parceria — são mais hábeis a efetivar a responsabilização por resultados do que os ajustes tradicionais e os convênios.

Sobre o assunto, Barbosa, fazendo um paralelo entre os convênios e os termos de parceria, a respeito da responsabilização pelo uso de recursos públicos, concluiu que:

O controle sobre os convênios concentra-se na forma de aplicação dos recursos, não priorizando a avaliação dos resultados. Nos termos de parceria, há a previsão expressa de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado (art. 10, §2º, III, da Lei 9.790/1999).³²⁴

Mânica, versando sobre os contratos de gestão, expôs, fazendo referência aos artigos 6º a 9º e 12 da Lei federal n. 9.637/98, que:

O regime geral para disciplina do contrato de gestão previsto pela Lei nº 9.637/98 é mais adequado à contratação externa de serviços públicos de saúde (e à delegação da gestão de uma unidade pública de saúde) do que aquele previsto pela Lei nº 8.666/93, pois privilegia a negociação, *a responsabilização por eventuais desvios e o controle dos resultados alcançados*, além de fazer referência à garantia, por meio de previsão orçamentária, dos recursos necessários ao alcance das metas ou, em outras palavras, no caso ora analisado, à devida prestação dos serviços públicos de saúde. (g.n.)³²⁵

Portanto, a responsabilização pelo cumprimento de resultados se faz necessária em virtude da opção, pela Administração Pública, pelo estabelecimento de parcerias com entidades privadas não lucrativas, para que com ela colaborem na consecução de seus objetivos, e atende os preceitos da governança pública.

Assim, o contrato de gestão com as organizações sociais é um dos principais instrumentos capazes de viabilizar uma atuação administrativa na prestação de serviços públicos com mais eficiência, dando contornos práticos à atuação da Administração Pública gerencial e pautada nos princípios da governança pública. Contudo, para que tal instrumento, cujo enfoque é o cumprimento de resultados, possa ter o seu real propósito atingido, além do planejamento das metas que se pretende atingir, é essencial a

³²⁴ BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. Op. cit., p. 490.

³²⁵ MÂNICA, Fernando Borges. **Participação privada...** Op. cit., p. 257.

possibilidade de aplicar um modelo que permita mensurar o cumprimento desses resultados. A contribuição deste trabalho, no próximo capítulo, será a introdução de um modelo que, apesar de inicialmente mentalizado para ser utilizado na iniciativa privada, é passível de ser aplicado às organizações públicas e privadas sem fins lucrativos, desde que seja devidamente adaptado a essa realidade. Esse modelo, o *balanced scorecard*, será apresentado como uma possibilidade de aprimoramento da medição do desempenho que hoje se obtém com as parcerias entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. A proposta é permitir, na prática, que seja possível aos contratos de gestão cumprirem o que parece ser uma das finalidades de sua inserção no ordenamento jurídico: a possibilidade de incrementar os resultados e a qualidade nos serviços públicos através da colaboração entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.

3 METAS E RESULTADOS: USO DO *BALANCED SCORECARD*

A administração pública hoje tem como enfoque os resultados e a qualidade e o contrato de gestão com as organizações sociais é uma das formas de expressão dessa realidade. Conforme foi exposto, são necessárias uma atividade de planejamento das metas pretendidas com a celebração do ajuste e uma alternativa para mensurar os resultados atingidos.

Para tal, propõe-se o uso do *balanced scorecard*, ferramenta inicialmente mentalizada para ser usada na iniciativa privada, mas que pode ser utilizada na Administração Pública e, em especial, nos ajustes celebrados com entidades privadas. Devidamente adaptado para a realidade pública, planejado e utilizado, pode ser de grande valia como ferramenta de gestão pública com enfoque em resultados e desempenho.

Neste capítulo será feita uma exposição sobre o surgimento do modelo do *balanced scorecard* e sobre seu funcionamento. A seguir, será apresentada uma metodologia para o desenvolvimento do *balanced scorecard* para uma organização, com ênfase na iniciativa privada, para a qual o modelo foi inicialmente mentalizado. Ainda, será feito um estudo a respeito das necessidades de adaptação do modelo para uso no Setor Público e na área da saúde. Por fim, será relatada a experiência de um contrato de gestão firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, com a proposta de implementação do modelo estudado a essa experiência prática.

3.1 O modelo do *balanced scorecard* (BSC)

Neste tópico, será feita uma introdução ao surgimento do modelo do BSC. A seguir, será explicado o seu funcionamento e, ao final, será feita uma proposta de construção e desenvolvimento de um *balanced scorecard*, a fim de possibilitar uma visualização mais prática.

3.1.1 Histórico e definição

Segundo Costa,³²⁶ o modelo do *balanced scorecard* foi desenvolvido em um

³²⁶ COSTA, Ana Paula Paulino da. *Balanced scorecard: conceitos e guia de implementação*. São Paulo:

momento posterior à Segunda Guerra Mundial, em que os Estados Unidos perderam a liderança da gestão e da tecnologia industrial para o Japão. Uma das causas para a perda da hegemonia norte-americana teria sido a carência de medidas de desempenho que captassem as mudanças nos processos de produção, uma vez que o sistema tradicionalmente usado — de contabilidade de custos — não supria mais as necessidades apresentadas nesse novo ambiente competitivo.

Era necessário estabelecer critérios de desempenho mais amplos do que aqueles meramente contábeis, focados somente em medidas financeiras de curto prazo e que não auxiliavam na avaliação da eficiência dos processos e da lucratividade.³²⁷

Dentre diversos pesquisadores que se dedicaram ao tema, Robert Kaplan, professor da Harvard Business School, apresentou, juntamente com outros estudiosos, algumas soluções práticas para a questão da avaliação de desempenho, com destaque para duas ferramentas gerenciais.

A primeira, o sistema ABC (Activity-Based Costing), desenvolvida por Kaplan em conjunto com Robin Cooper,³²⁸ consiste em um método que pode ser usado por uma empresa para especificar os custos que estão ligados a cada centro de custos (atividade, segmento, área ou produto), a fim de detectar como cada um desses centros influi ou contribui para a rentabilidade da organização, no todo. Esse método permite aos dirigentes verificar como maximizar a *performance*, aplicando estratégias para o aumento da rentabilidade.

A outra, o BSC, ou *balanced scorecard*, será objeto de estudo deste capítulo.

Os autores do modelo definiram o *balanced scorecard* como um “conjunto de indicadores que oferecem à alta gerência uma rápida, porém ampla, visão do negócio”.³²⁹

O início do desenvolvimento desta ferramenta se deu com a realização da pesquisa “Measuring Performance in the Organization of the Future”, realizada por David Norton, executivo do Instituto Nolan Norton, e por Robert Kaplan.

A pesquisa tinha como objetivo elaborar novos modelos de medição de desempenho, tendo em vista que, conforme supracitado, os métodos conhecidos pelas empresas para medirem sua *performance* — em regra, baseados em informações contábeis e financeiras — já não eram mais suficientes para avaliar a criação de valor sustentável

Atlas, 2008, p. 1.

³²⁷ COSTA, Ana Paula Paulino da. Op. cit., p. 3.

³²⁸ COOPER, Robin; KAPLAN, Robert. **The Design of Cost Management Systems: Text, Cases and Readings**. New Jersey: Prentice-Hall, 1991.

³²⁹ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **Custo e desempenho: administre seus custos para ser mais competitivo**. São Paulo: Futura, 1998, p. 71.

para o futuro.³³⁰

Traçando um paralelo com a Administração Pública, é possível dizer que, hoje, também há uma carência de indicadores de desempenho, que é um dos desafios para a prática do modelo com enfoque em resultados.

Os pesquisadores estudaram o caso da empresa Analog Devices, que utilizava um sistema de medição de desempenho um pouco mais avançado do que usualmente se fazia na época. Segundo Zago,³³¹ essa organização media seu progresso com base em atividades de melhoria contínua, usando um *scorecard* corporativo que continha não só diversas medidas financeiras como também aferições baseadas em critérios diversos, como: prazo de entrega ao cliente, qualidade e ciclo de processos de produção, eficácia no desenvolvimento de novos produtos, entre outras.

O estudo fez os pesquisadores chegarem à conclusão de que o modelo usado pela empresa poderia ser aprimorado:

As discussões em grupo levaram a uma ampliação do *scorecard*, que se transformou no que chamamos *balanced scorecard*, organizado em torno de quatro perspectivas distintas — financeira, do cliente, interna e de inovação e aprendizado. O nome refletia o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendência e ocorrências e entre perspectiva interna e externa de desempenho.³³²

Dessa forma, o BSC foi idealizado como uma ponderação balanceada, equilibrada (daí o seu nome) entre diversos indicadores de desempenho, para mensurar as metas da empresa, possibilitando não só melhores resultados a curto prazo como também a longo prazo.

Após a complementação dos estudos em empresas, por Kaplan e Norton, estes foram procurados por executivos das empresas Rockwater e FMC Corporation para a implementação do BSC nestas organizações, mas com um foco que ia além da concepção original do modelo. O que se procurava era a criação de novas estratégias e o alinhamento das organizações a elas, “afastando-se do tradicional foco de curto prazo, na redução de

³³⁰ OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José de. **Um diagnóstico da gestão estratégica baseada no *balanced scorecard***: um estudo de caso. 2008. 147 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2001, p. 51.

³³¹ ZAGO, Sílvio Luis da Silva. ***Balanced scorecard* como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público**: caso prático: DMAE. 2006. 111 p. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006, p. 46.

³³² KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação: *balanced scorecard***. Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 12. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 8.

custos e na concorrência de preços baixos, procurando gerar oportunidades de crescimento, oferecendo aos clientes produtos e serviços personalizados com alto valor agregado”.³³³

Dessa forma, o BSC, que foi inicialmente mentalizado para ser um sistema de medição de desempenho, deixou de ser somente um modelo de avaliação da *performance* da organização e foi se transformando, também, em um método de gestão estratégica³³⁴:

As experiências revelaram que executivos arrojados utilizavam o BSC não apenas para esclarecer e comunicar estratégias, mas também para gerenciá-las. Na realidade, o BSC deixou de ser um sistema de medição aperfeiçoado para se transformar em um sistema gerencial essencial.³³⁵

O artigo “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”³³⁶ traz relatos das novas experiências de uso do BSC como mecanismo de gestão para processos em organizações, tais como: “estabelecimento de metas individuais de equipe, remuneração, alocação de recursos, planejamento, orçamento, *feedback* e aprendizado estratégico”.³³⁷

Para Costa, o uso do *balanced scorecard* teria passado por três etapas: uso como medida de desempenho, evoluindo para um sistema de comunicação e alinhamento estratégico e, finalmente, para um sistema de gestão estratégica.

A primeira utilização — *como medida de desempenho* — refere-se à captação de fatores importantes que garantam a sobrevivência de uma empresa a longo prazo, uma vez que as medidas financeiras não bastavam para avaliar a criação de valor futuro. Com o advento de inovações tecnológicas, impunha-se a necessidade não de aumentar o número de indicadores, mas a abrangência das medidas de desempenho. Nesse contexto, a novidade trazida pelo BSC seria a de reunir, em somente um relatório, “as medidas que indicavam o alcance das metas necessárias para a criação de valor futuro”.³³⁸

O modelo leva em consideração o desempenho da empresa em quatro perspectivas — financeira, do cliente, de processos internos e de aprendizado e crescimento —, que se comunicam e refletem a visão e a estratégia da organização. Não há um padrão a ser

³³³ ZAGO, Sílvio Luis da Silva. Op. cit., p. 47.

³³⁴ “Em suma, o que era uma preocupação deu origem, inicialmente, a um sistema de medição de desempenho que se transformou, primeiro, em um sistema de comunicação e alinhamento estratégico e, depois, num sistema de gerenciamento de estratégia, culminando numa nova forma organizacional fixada na estratégia”. (COSTA, Ana Paula Paulino da. Op. cit., p. 5).

³³⁵ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia**... Op. cit., p. ix.

³³⁶ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Using the balanced scorecard as a strategic management system. **Harvard Business Review**. Boston, v. 74, p. 76-85, jan./fev. 1996.

³³⁷ OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José de. Op. cit., p. 52.

³³⁸ COSTA, Ana Paula Paulino da. Op. cit., p. 6.

seguido pela empresa, que deve determinar quais métricas são mais importantes para o seu caso.³³⁹

Contudo, o uso deste indicador foi evoluindo, e o primeiro desenvolvimento do uso do BSC teria sido referente à *comunicação* e ao *alinhamento estratégico*.³⁴⁰ O BSC surgiu como um indicador de desempenho para a estratégia geral da empresa, e não segmentado por áreas. Dessa forma, reflete a visão e a missão de uma empresa, e não a necessidade de alcançar objetivos específicos. Como consequência, não se limita a um sistema de controle de desempenho de comportamentos passados, mas consiste em um instrumento para alinhar as iniciativas dentro da empresa à sua estratégia, para obter resultados a curto e a longo prazo.

O *balanced scorecard* continuou evoluindo até que passou a ser aplicado como um *sistema de gestão estratégica*. A esse respeito, não basta saber se a estratégia delineada está sendo executada conforme o planejamento, sendo necessário também considerar se as hipóteses traçadas quando do lançamento da estratégia permanecem válidas. Dessa forma, o BSC é um instrumento flexível, uma vez que continuará fornecendo aos gestores informações valiosas, mesmo quando as condições a que estão submetidas as organizações forem alteradas.

Em outras palavras, conforme colocado por Costa,³⁴¹ “o BSC é uma excelente ferramenta gerencial, pois serve para assegurar que a operação ocorra em perfeito acordo com a estratégia da empresa e serve também para checar a própria estratégia”, atingindo, assim, o que seus mentores denominaram “organização focada na estratégia”.

De acordo com Caldeira,³⁴² o BSC evoluiu de uma ferramenta de medição balanceada para uma ferramenta de gestão estratégica. Para o autor, o sucesso depende não só da boa implementação da estratégia, mas também de sua gestão, de uma forma continuada. Para isso, é necessário que os colaboradores da organização estejam motivados e alinhados para participar da estratégia, o que explica o conceito de organização voltada para a estratégia.

Para a Administração Pública, em especial para as parcerias estabelecidas com entidades privadas sem fins lucrativos, a BSC terá importância tanto como modelo de

³³⁹ “Não existe um conjunto de métricas que seja certo ou errado, por isto, cada empresa deve decidir o que é importante para medir a performance da visão e estratégia”. (MANSUR, Ricardo. *Balanced scorecard: revelando SEPv: estudo de casos brasileiros*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008, p. 3).

³⁴⁰ COSTA, Ana Paula Paulino da. Op. cit., p. 6-8.

³⁴¹ Ibidem, p. 9.

³⁴² CALDEIRA, Jorge. *Implementação do balanced scorecard no Estado*. Coimbra: Alamedina, 2009, p. 36.

avaliação de desempenho quanto como ferramenta de gestão, conforme será proposto.

Segundo Kaplan e Norton³⁴³, o alinhamento do planejamento estratégico com as ações da empresa deve se dar por meio de quatro iniciativas:

1. Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia

A equipe da alta administração da empresa deve traduzir a estratégia da organização em objetivos estratégicos específicos, que devem ser encadeados em um diagrama que demonstre causa e efeito nas perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Forma-se, assim, um mapa estratégico. Para cada um dos objetivos, indicam-se medidas de desempenho para uma simples mensuração nos diversos níveis, tornando a análise menos subjetiva.

2. Comunicar e associar objetivos e medidas

Devem-se transmitir as medidas e os objetivos estratégicos para a empresa por diversas formas de comunicação, tais como jornais internos e quadros de avisos. Devem-se incluir os funcionários no processo de comunicação para o bom sucesso da estratégia da empresa.

3. Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas

Devem ser estabelecidas, pelos executivos, metas para obter mudanças organizacionais.

4. Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico

O aprendizado estratégico é o aspecto mais importante e inovador do método do *balanced scorecard*. Cria-se instrumentos que proporcionam o aprendizado organizacional em nível executivo.

A estrutura para ação proposta pelo BSC pode ser sintetizada pela seguinte figura:

³⁴³ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit.

Figura 2 - O *balanced scorecard* como estrutura para ação estratégica³⁴⁴

3.1.2 As quatro dimensões do BSC

Segundo Kaplan,³⁴⁵ as quatro perspectivas ou dimensões do *scorecard* equilibram “os objetivos de curto e longo prazos, os resultados desejados e os vetores do desempenho desses resultados, as medidas objetivas concretas e as medidas subjetivas mais imprecisas”. E essa multiplicidade de medidas é conectada por uma unidade de propósito, apontando para a execução de uma estratégia integrada.

O *balanced scorecard* inclui medidas dos resultados desejados e dos processos que possam assegurar tais resultados no futuro.

Para Caldeira³⁴⁶, cada perspectiva — cliente, financeira, processo e aprendizagem — pode ser explicada através de uma única questão, que será respondida através dos objetivos estratégicos que a organização pretende alcançar:

³⁴⁴ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Op. cit., p. 12.

³⁴⁵ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. *A estratégia em ação...* Op. cit., p. 26.

³⁴⁶ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 38.

Tabela 1 - Objetivos estratégicos e as quatro perspectivas do BSC³⁴⁷

Perspectiva	Questão
Cliente	Quais os objetivos a atingir para satisfazer os clientes?
Financeira	Quais os objetivos a atingir para otimizar os recursos e ainda contribuir para a satisfação do cliente?
Processo	Quais os objetivos a atingir para que o processo da organização seja excelente e consiga assim satisfazer o cliente e contribuir para os objetivos financeiros?
Aprendizagem	Quais os objetivos a atingir para motivar e entregar competências aos colaboradores garantindo a excelência nos processos internos?

Caldeira ressalta a importância de que os objetivos sejam claros e quantificáveis.

Segundo Kaplan,³⁴⁸ as medidas genéricas que figuram na maioria dos *scorecards* das empresas são: na perspectiva financeira, o retorno sobre o investimento e o valor econômico agregado; na perspectiva do cliente, a satisfação, a retenção, a participação de mercado e a participação de conta; na perspectiva interna, a qualidade, o tempo de resposta, o custo e o lançamento de novos produtos; e, na perspectiva de aprendizado e crescimento, a satisfação dos funcionários e a disponibilidade dos sistemas de informação.

3.1.2.1 A dimensão financeira

Conforme exposto anteriormente, uma das inovações trazidas pelo BSC foi a avaliação das organizações por outras perspectivas além da financeira, tradicionalmente usada por elas. Contudo, o BSC também conservou a dimensão financeira, segundo Kaplan, devido à sua utilidade para “sintetizar as consequências econômicas imediatas de ações consumadas”³⁴⁹.

O autor expõe que as medidas financeiras de desempenho indicam se a estratégia adotada pela organização está contribuindo para a melhoria de seus resultados financeiros. As medidas financeiras mais comuns estão relacionadas à lucratividade, mas também podem cuidar de outros objetivos, tais como o crescimento de vendas ou a geração de fluxo de caixa.

Kaplan expõe que as medidas financeiras “representam a meta de longo prazo da empresa: gerar retornos superiores a partir do capital investido na unidade de negócio”³⁵⁰.

³⁴⁷ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 38 (adaptado).

³⁴⁸ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 44.

³⁴⁹ Ibidem, p. 26.

³⁵⁰ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 64.

Segundo o autor, os executivos das unidades de negócios devem especificar por quais indicadores o sucesso da instituição será avaliado a longo prazo e também as variáveis mais importantes para criar e impulsionar os objetivos de resultado a longo prazo. Ainda, “todos os objetivos e medidas das outras perspectivas do *scorecard* deverão estar associados à consecução de um ou mais objetivos na perspectiva financeira”.³⁵¹

Assim, as medidas integrantes de um *scorecard*, em todas as suas perspectivas, fazem parte de cadeias de causa e efeito, que terminam em objetivos financeiros.

3.1.2.2 A dimensão do cliente

De acordo com Kaplan, na perspectiva dos clientes, é necessário primeiramente eleger em que segmentos de mercado e de clientes se deseja atuar e competir. Inicialmente, identificam-se os segmentos de mercado existentes na população atual e, dentre eles, seleciona(m)-se aquele(s) em que se quer atuar. Essa seleção deve ser feita, pois “empresas que tentam ser tudo para todo o mundo acabam não sendo nada para ninguém”.³⁵²

É nesses segmentos que se obterá a receita — componente dos objetivos da perspectiva financeira. É necessário criar e oferecer serviços que sejam valorizados pelos clientes para obter bons resultados financeiros a longo prazo. Identificados os nichos de mercado e os clientes que se deseja captar, é necessário estabelecer qual a medida de desempenho pretendida nesses segmentos-alvo. As medidas essenciais de resultados na perspectiva dos clientes são: satisfação, fidelidade, retenção, captação e lucratividade.

Tabela 2 - A perspectiva do cliente: medidas essenciais³⁵³

Participação de mercado	Reflete a proporção de negócios num determinado mercado (em termos de clientes, valores gastos ou volume unitário vendido)
Captação de clientes	Mede, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios atrai ou conquista novos clientes ou negócios
Retenção de clientes	Controla, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios retém ou mantém relacionamentos contínuos com seus clientes
Satisfação de clientes	Mede o nível de satisfação dos clientes de acordo com critérios específicos de desempenho dentro da proposta de valor
Lucratividade dos clientes	Mede o lucro líquido de cliente ou segmentos, depois de deduzir as despesas específicas necessárias para sustentar esses clientes

³⁵¹ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 65.

³⁵² Ibidem, p. 68.

³⁵³ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Op. cit., p. 72.

Figura 3 - Medidas essenciais na perspectiva dos clientes³⁵⁴

Ainda, Kaplan aponta que os resultados oferecidos pela organização ao cliente serão determinantes para que estes mudem ou permaneçam fiéis àquele fornecedor.

O autor³⁵⁵ ressalta que, depois de formulada a dimensão do cliente, os executivos já deverão ter uma clara ideia de seus segmentos pretendidos de clientes e negócios, dispondo de um conjunto de medidas essenciais³⁵⁶ para eles. “Essas medidas de resultados representam metas para as operações, logística, marketing e desenvolvimento de produtos e serviços das empresas”.

Por outro lado, Kaplan aponta que tais avaliações também revelam alguns dos defeitos das medidas financeiras tradicionais, pois cuidam de ocorrências passadas e, portanto, os funcionários não têm conhecimento de como está o seu desempenho em relação à satisfação dos clientes antes que seja tarde demais para influenciar os resultados.

Também deve ser identificado pelos executivos o que é mais valorizado pelos clientes que integram o segmento-alvo previamente escolhido, para determinar a proposta de valor a ser oferecida ao seu público-alvo.

Por fim, o autor ainda expõe que existem três classes de atributos, compostas por objetivos, e que devem ser selecionados para que a organização amplie seus negócios com

³⁵⁴ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Op. cit., p. 72.

³⁵⁵ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 90.

³⁵⁶ Participação, retenção, captação, satisfação e lucratividade.

os clientes específicos pertencentes ao segmento de mercado escolhido para a sua atuação:

- Atributos de produtos e serviços: funcionalidade, qualidade e preço.
- Relacionamento com os clientes: qualidade da experiência de compra e das relações pessoais.
- Imagem e reputação.³⁵⁷

Conclui-se que, através da seleção de objetivos e medidas específicos nessas três classes, a organização desenvolve a capacidade de oferecer propostas de valor superiores aos seus segmentos-alvo.

3.1.2.3 A dimensão dos processos internos

Kaplan expõe que é na perspectiva dos processos internos que são identificados, pelos executivos, os processos críticos nos quais a organização deve alcançar a sua excelência. Segundo o autor, esses processos permitem que a organização:

- ofereça as propostas de valor capazes de atrair e reter clientes em segmentos-alvo de mercado.
- satisfaça as expectativas que os acionistas têm de excelentes retornos financeiros.³⁵⁸

Ou seja, as medidas tomadas devem ser dirigidas aos processos internos que tenham maior impacto na satisfação dos clientes e na consecução dos objetivos financeiros da organização.

Para Kaplan,³⁵⁹ a sequência ideal é, primeiramente, o desenvolvimento de objetivos e medidas para as perspectivas financeira e do cliente para, depois, focalizar as métricas dos processos internos naqueles procedimentos que conduzirão aos objetivos dos clientes e dos acionistas.

Através dessa perspectiva, não se deve limitar a melhorar os processos existentes, mas também é necessário identificar processos que ainda não são executados e que poderiam contribuir para o sucesso da estratégia da empresa.

A perspectiva de processos internos deve incorporar objetivos e medidas de operações a curto prazo e também inovações a longo prazo.

³⁵⁷ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 90.

³⁵⁸ Ibidem, p. 27.

³⁵⁹ Ibidem, p. 97.

Segundo o autor, normalmente as instituições focalizam a melhoria dos processos operacionais já existentes, mas é recomendável que os executivos definam uma cadeia de valor completa dos processos internos que tenha início com o processo de inovação, prossiga com os processos de operações e termine com o serviço pós-venda.

O processo de inovação diz respeito à identificação das necessidades atuais e futuras dos clientes e ao desenvolvimento de novas soluções para as necessidades detectadas.

Os processos de operações referem-se à entrega dos produtos e à prestação dos serviços aos clientes existentes.

Os serviços pós-venda têm como finalidade complementar o valor que foi proporcionado aos clientes pelos produtos que lhes foram fornecidos ou os serviços que lhes foram prestados.

Kaplan³⁶⁰ expõe que cada organização usa um conjunto específico de processos para criar valor para os seus clientes e majorar os seus resultados financeiros, mas que existe uma cadeia de valor genérica que serve de modelo a qualquer empresa, que deve adaptá-la para construir a sua própria perspectiva dos processos internos. Esse modelo, conforme já exposto, é composto por três processos principais: inovação, operações e serviço pós-venda, explicados anteriormente e esquematizados na figura seguinte:

Figura 4 - A perspectiva dos processos internos: o modelo da cadeia de valores genérica³⁶¹

Em suma, enquanto os sistemas tradicionais de medição de desempenho focalizam somente a monitoração e a melhoria dos indicadores de custo, o diferencial apresentado pelo *balanced scorecard*, neste ponto, é fazer com que os requisitos de desempenho dos processos internos decorram das expectativas de participantes externos específicos.

Essa característica do BSC o torna uma ferramenta muito útil de avaliação de

³⁶⁰ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 101.

³⁶¹ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Op. cit., p. 102.

serviços públicos, especialmente porque os resultados almejados têm relação com a satisfação de necessidades e interesses da sociedade.

O autor cita como uma das evoluções recentes³⁶² a incorporação do processo de inovação como um componente muito importante da dimensão dos processos internos, já que esse processo seria o responsável por enfatizar a importância de antes identificar quais as características dos segmentos de mercado que a empresa pretende atingir com sua oferta de produtos e serviços, para após projetar e desenvolver os bens e serviços que sejam capazes de satisfazer esse nicho específico. Isso aumenta o valor das atividades de pesquisa, projeto e desenvolvimento.

Também se ressalta que os processos operacionais continuam sendo importantes e que as empresas precisam identificar características de custo, qualidade, tempo e desempenho para que possam oferecer aos seus clientes produtos e serviços de qualidade superior.

Por fim, o serviço de pós-venda diz respeito a um momento posterior à entrega do produto ou à prestação do serviço ao cliente.

3.1.2.4 A dimensão de aprendizado e crescimento

Segundo o criador do sistema do *balanced scorecard*, a quarta perspectiva, de aprendizado e crescimento, “identifica a infraestrutura que a empresa deve construir para gerar crescimento e melhoria a longo prazo”, enquanto a segunda e a terceira perspectivas (clientes e processos internos) identificam os fatores críticos para o sucesso atual e futuro. Trata-se da constante necessidade de aprimoramento, decorrente da competição global.

Os objetivos que foram estabelecidos nas duas primeiras perspectivas — financeira e clientes — demonstram onde a empresa precisa se destacar para que obtenha um desempenho excelente, excepcional. Por outro lado, os objetivos da dimensão de aprendizado e crescimento proporcionam a infraestrutura para a consecução de “objetivos ambiciosos” nas demais dimensões. Assim, as metas da perspectiva de aprendizado e crescimento “são os vetores de resultados excelentes nas três primeiras perspectivas do *scorecard*”.³⁶³

As fontes de aprendizado e crescimento, segundo Kaplan, são: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais, sendo que há lacunas entre suas capacidades atuais e

³⁶² KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 122.

³⁶³ Ibidem, p. 131.

aquilo que será necessário para alcançar um desempenho inovador. Para fechar essas lacunas, é necessário o investimento na reciclagem dos funcionários, no aperfeiçoamento da tecnologia de informação e sistemas e no alinhamento dos procedimentos e das rotinas organizacionais.

Quando se leva em consideração a necessidade de retorno financeiro a curto prazo, geralmente há dificuldade em sustentar os investimentos em aumento de capacidade de pessoal, sistemas e processos organizacionais. Contudo, a consequência de abrir mão desses gastos aparecerá a longo prazo.

No tocante à categoria da capacidade dos funcionários, os três principais indicadores que devem ser focados são a satisfação, a produtividade e a retenção. Para o autor, o ânimo e a satisfação do funcionário com o emprego são importantes para o aumento da produtividade, da capacidade de resposta, da qualidade e da melhoria do serviço aos clientes. Já a produtividade dos empregados “mede o resultado do impacto agregado da elevação do nível de habilidade e do moral dos funcionários, pela inovação, pela melhoria dos processos internos e pelos clientes satisfeitos”.³⁶⁴ O que se deve medir é a relação entre a produção dos funcionários e o número de empregados necessário para que esse nível de produção possa ser atingido. Por fim, a retenção de funcionários diz respeito à manutenção daqueles empregados nos quais a empresa tem interesse a longo prazo, uma vez que funcionários antigos e leais guardam os valores da empresa e o conhecimento dos processos organizacionais.

Quanto às capacidades dos sistemas de informação, este diz respeito aos dados sobre clientes, processos internos e as consequências financeiras das decisões tomadas de que os funcionários devem dispor para que ajam com eficácia em um ambiente competitivo. Cada categoria de funcionário precisa de informações diferentes para o adequado desempenho de suas funções.

No que diz respeito à motivação, ao *empowerment*³⁶⁵ e ao alinhamento, o autor expõe que não basta que os empregados sejam habilitados para suas funções e que disponham de excelente acesso às informações caso não sejam motivados a agir no interesse da empresa ou caso não tenham liberdade para decidir ou atuar.

Kaplan conclui que os vetores de resultados referentes à perspectiva de aprendizado e crescimento são mais genéricos e menos desenvolvidos que os das outras três dimensões do *balanced scorecard*:

³⁶⁴ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 136.

³⁶⁵ Atribuição de autonomia aos funcionários para participarem da tomada de decisões.

Eles incluem índices agregados de cobertura de funções estratégicas, disponibilidade de informações estratégicas e nível de alinhamento pessoal, de equipe de departamento com os objetivos estratégicos. A ausência de indicadores concretos específicos aponta a importância do desenvolvimento de indicadores customizados sobre funcionários, sistemas e medidas organizacionais que tenham uma relação mais íntima com a estratégia da unidade de negócios.³⁶⁶

Para Caldeira, “existe uma relação explícita entre as quatro perspectivas: boa *performance* nos objectivos da aprendizagem induz melhorias nos processos internos que, por sua vez têm impacto nos resultados financeiros e geram melhorias na organização aos olhos dos clientes”.³⁶⁷

Nos serviços públicos, especialmente na área de saúde, a importância da perspectiva de aprendizagem e crescimento é inegável, pois são atividades das quais o Estado não pode se desincumbir, sendo necessário um constante aprendizado para uma melhoria na qualidade da prestação dos serviços.

3.1.3 Relações de causa e efeito

Para Kaplan,³⁶⁸ estratégia consiste em um conjunto de hipóteses ou relações sobre causas e efeitos. Dessa forma, o sistema de medição precisa explicitar as relações entre os objetivos e as medidas — nas quatro perspectivas.

A cadeia de causa e efeito deve permear todas as perspectivas do BSC: “As relações de causa e efeito podem ser expressas por uma sequência de afirmativas do tipo ‘se—então’”,³⁶⁹ que seriam as hipóteses. A estratégia da unidade de negócios se dá através de uma sequência de relações de causa e efeito.

O autor explica as relações de causa e efeito através do seguinte exemplo: uma das medidas financeiras de uma organização pode ser o retorno sobre o capital empregado (ROCE), sendo o vetor dessa medida, por exemplo, a ampliação das vendas aos clientes já existentes, por serem bastante leais à empresa. Assim, inclui-se a lealdade do cliente no *scorecard*, na perspectiva do cliente, já que ela exerce influência no retorno sobre o capital empregado, que está na perspectiva financeira. Para que haja tal influência, a organização

³⁶⁶ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 152.

³⁶⁷ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 38.

³⁶⁸ KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação...** Op. cit., p. 27.

³⁶⁹ Ibidem, p. 27.

precisa saber o que causa a lealdade do cliente — por exemplo, uma entrega pontual de pedidos. A pontualidade também passa, assim, a fazer parte da perspectiva do cliente. Cabe, a seguir, averiguar em que processos internos a organização precisa se desenvolver para manter a entrega pontual de produtos: por exemplo, através da redução dos ciclos dos processos operacionais e do aumento da qualidade dos processos internos. Essas duas medidas passam, assim, a fazer parte da perspectiva dos processos internos. Por fim, é necessário investigar como obter essas duas medidas, e pode-se chegar à conclusão de que seja através do treinamento para melhorar a capacitação dos funcionários — objetivo que passará a fazer parte da perspectiva de aprendizado e crescimento.

O que se observa é uma cadeia de relações de causa e efeito, atravessando as quatro dimensões do *balanced scorecard*.

Figura 5 - Relações de causa e efeito³⁷⁰

³⁷⁰ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Op. cit., p. 31.

A estratégia é essencial para as atividades de planejamento e programação da Administração Pública.

3.1.4 Desenvolvimento prático do BSC

Para garantir o sucesso da implementação do BSC em uma organização é necessária uma atividade de planejamento e de desenvolvimento do modelo.

Niven,³⁷¹ ao expor as etapas para a construção do BSC, aponta que o trabalho deve iniciar com o estabelecimento de objetivos nítidos, relacionados especialmente ao motivo racional que levou à opção pelo desenvolvimento do modelo. Após, é necessário escolher a unidade organizacional adequada para a construção do BSC.

O autor ressalta também a importância do patrocínio executivo, ou seja, o apoio da alta gerência para um projeto bem-sucedido de *balanced scorecard*. Ainda, aponta-se a necessidade de se montar uma equipe adequada, com divisão de funções e responsabilidades que, segundo Niven,³⁷² deve ser composta, além do patrocinador executivo, pelo “campeão do *balanced scorecard*”, pelos membros da equipe e por um especialista em mudança organizacional.

Montada a equipe, o próximo passo a ser executado, segundo o autor, é a formulação do planejamento de projeto,³⁷³ que deve durar de quatro a doze meses e contar com os seguintes passos: reunião e distribuição de material de apoio; desenvolvimento e confirmação da missão, dos valores, da visão e da estratégia; realização de entrevistas com os executivos; desenvolvimento de objetivos e medidas em cada uma das perspectivas do BSC — seguida por um *workshop* executivo, para obter o consenso da alta gerência acerca dos objetivos e das medidas desenvolvidas pela equipe, e de uma reunião para obter o *feedback* dos funcionários; desenvolvimento de vinculações de causa e efeito, também com posterior *workshop* executivo; estabelecimento de metas para as medidas, mais uma vez seguido por um *workshop* executivo; e, por fim, desenvolvimento de um plano de implementação contínua do *balanced scorecard*.

O trabalho de desenvolvimento do modelo termina com a comunicação do projeto de BSC, ou seja, com a transmissão, aos funcionários, dos conceitos da ferramenta e dos benefícios que ela pode trazer.

³⁷¹ NIVEN, Paul R. *Balanced scorecard passo-a-passo*: elevando o desempenho e mantendo resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

³⁷² Ibidem, p. 71.

³⁷³ Ibidem, p. 77-80.

3.1.4.1 Alinhamento do BSC com a missão, os valores, a visão e a estratégia da organização

Niven³⁷⁴ identifica como componentes de um BSC eficaz a missão, os valores, a visão e a estratégia.

Para o autor, “a missão define o propósito central da organização — a razão de sua existência. A missão captura a contribuição e o valor que uma organização pretende transmitir à humanidade [...]”.³⁷⁵ A missão deve inspirar mudança, ser duradora e facilmente entendida e comunicada. O BSC permite que uma organização traduza sua missão em objetivos concretos, que nivelem todos os funcionários.

Quanto aos valores, Niven aponta que “representam as convicções firmemente mantidas na organização e os princípios eternos que ela utiliza para orientar o processo decisório”.³⁷⁶ Para o autor, os valores são demonstrados através dos comportamentos dos funcionários da organização no cotidiano, sendo que não existe um conjunto de valores certos ou errados, e sim aqueles contidos nas crenças do líder de cada instituição. Aponta, ainda, a dificuldade em se transformar os valores de uma organização em outros que sejam mais apropriados, mas que tal mudança é possível especialmente após a identificação clara dos valores vigentes no momento da transformação. Através do BSC, é plausível avaliar o alinhamento de valores na organização inteira e determinar até que ponto ela está vivenciando os valores que afirmou para si.

Para Niven, “a visão significa nossa transição entre a missão e visão duradouras e o dinâmico e quase sempre confuso mundo da estratégia. A visão oferece um cenário global daquilo que a organização pretende ser no final”.³⁷⁷ A visão sempre acompanha a missão, ou seja, a finalidade, e os valores. A sua importância é mostrar a direção, motivar a ação e coordenar esforços. Para o autor, as visões devem ser concisas, verificáveis, exequíveis e inspiradoras. Uma “afirmação de visão” deve envolver toda a equipe e descrever como a organização criará valor no futuro, ou seja, representa um conjunto de competências, processos e propostas de valor ao cliente para atingir um futuro financeiro almejado.

Por fim, em virtude da dificuldade em chegar a uma definição única para a estratégia, o autor aponta que os princípios que a regem são a compreensão (a estratégia deve ser compreendida pelos tomadores de decisão para que entrem em um consenso), as

³⁷⁴ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 89.

³⁷⁵ Ibidem, p. 116.

³⁷⁶ Ibidem, p. 116.

³⁷⁷ Ibidem, p. 116.

atividades diversificadas (escolha de um grupo de atividades diverso dos concorrentes), as trocas (entre os concorrentes), a adequação (integração entre as atividades escolhidas para um sucesso duradouro), a continuidade (as estratégias não devem ser constantemente reinventadas) e os variados processos de pensamento (realização de exercícios conceituais e analíticos). Uma estratégia eficaz é a combinação de um grupo de atividades de forma diferente daquelas executadas pelos concorrentes. Segundo Niven, “utilizando o *balanced scorecard*, as organizações têm a grande oportunidade de vencer ao traduzir sua estratégia em suas partes integrantes ao longo das quatro perspectivas”.³⁷⁸ Dessa forma, os funcionários da organização poderão se concentrar nos elementos estratégicos sobre os quais têm influência.

Oliva e Borba apresentam os conceitos essenciais de um plano estratégico da seguinte forma:

Tabela 3 - Conceitos básicos³⁷⁹

Planejamento estratégico	É o processo que mobiliza a empresa para escolher e construir seu futuro.
Negócio	É o entendimento do principal benefício esperado pelo cliente.
Missão	É a razão de existir da empresa no seu negócio. “Salvar vidas”, “promover saúde”.
Princípios	São os balizamentos para o processo decisório e o comportamento da empresa no cumprimento de sua missão.
Análise do ambiente	É um conjunto de técnicas que permitem identificar e monitorar permanentemente as variáveis competitivas que afetam a performance da organização.
Visão	É a explicação do que deve ser visualizado pela e para a empresa.
Objetivos	São resultados que a empresa precisa alcançar, em prazo determinado, para concretizar sua visão, sendo competitiva no ambiente atual e futuro.
Estratégia competitiva	É o que a empresa decide fazer e não fazer, considerando o ambiente, para concretizar a visão e atingir os objetivos, respeitando os princípios, visando cumprir a missão no seu negócio.
Horizonte estratégico	Dimensão temporal do planejamento estratégico, requerido para concretização dos objetivos.

³⁷⁸ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 117.

³⁷⁹ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 181.

3.1.4.2 Desenvolvimento de medidas de desempenho nas quatro dimensões

Em sua obra “*Balanced scorecard* passo a passo: elevando o desempenho e mantendo resultados”, Niven apresenta as definições de objetivos e medidas e propõe um modelo para desenvolvê-los contando a história da estratégia da organização.

O primeiro passo é a escolha das perspectivas para compor o BSC; afinal, as perspectivas financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizagem e crescimento não devem ser obrigatórias e nem exclusivas. A seguir, é necessário reunir diversas fontes de informação, tais como relatórios, planos de projetos, publicações, dados da concorrência. A finalidade do levantamento de dados é a obtenção de informações que possam reforçar os fundamentos do BSC. A captação de dados deve ser seguida por entrevistas com os membros da equipe executiva, a fim de mostrar-lhes o valor do modelo e a capacidade de obtenção de resultados.

Niven apresentou esquematicamente o desenvolvimento do BSC como uma pirâmide, com setas que indicam que o modelo é um processo ascendente e descendente. O início da formulação do BSC se dá a partir do topo, com a tradução da missão, dos valores, da visão e da estratégia. Contudo, há também a aprendizagem estratégica, que ocorre de baixo para cima e que resulta do uso do BSC:

Figura 6 - Traduzindo com o *balanced scorecard*³⁸⁰

³⁸⁰ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 130

Niven expõe que os objetivos de desempenho encontram-se entre a estratégia — definição de atividades e opções para se destacar como organização — e as medidas de desempenho — formuladas para a avaliação da eficiência geral, servindo como uma ponte.

Caldeira³⁸¹ ressalta que a construção dos objetivos estratégicos deve obedecer a alguns critérios. Devem ser: claros e concisos; ambiciosos mas alcançáveis; correlacionados entre si e passíveis de mensuração. Ainda, expõe que cada objetivo deve estar perfeitamente enquadrado em uma perspectiva, não podendo fazer parte de duas delas.

Niven aponta que a melhor forma de se criar objetivos de desempenho é através da formulação de perguntas referentes a cada uma das perspectivas do BSC.

No caso da perspectiva financeira, o autor expõe que se poderia questionar “Que passos financeiros são necessários para garantir a execução de sua estratégia?”, e, na perspectiva do cliente, “Quem é nosso público-alvo e qual é a nossa proposta de valor em servi-lo?”. Na dimensão dos processos internos, a pergunta poderia ser “Visando satisfazer nossos clientes e interessados, em que processos nos destacar?”, e, na perspectiva de aprendizagem e crescimento, “De que habilidades e ferramentas nossos funcionários precisam para ajudá-los a executar nossa estratégia?”.³⁸²

Após reuniões para obter os objetivos, é necessário decidir quais deles se deseja manter, levando em consideração que, a cada objetivo, no BSC devem corresponder duas medidas de desempenho.

As medidas de desempenho devem ser usadas como ferramentas para cumprir os objetivos traçados e, assim, atingir a estratégia: “as medidas são padrões quantificáveis (em geral, mas não sempre) usados para avaliar e comunicar o desempenho em relação aos resultados esperados”.³⁸³

Caldeira, que denomina as medidas de desempenho como “indicadores de medição da *performance*”, aponta que a cada objetivo devem corresponder um ou mais indicadores, cujas características essenciais devem ser: medição correta do objetivos, ou seja, pertinência com o objetivo que se deseja medir; fiabilidade; medição barata; simplicidade; envolvimento de informações acessíveis; abrangência de um intervalo de tempo identificado, para garantir a que momento diz respeito um determinado resultado; a existência de um

³⁸¹ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 59.

³⁸² NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 131-133.

³⁸³ Ibidem, p. 140.

responsável designado, capaz de atuar sobre os indicadores; e a existência de uma unidade de medida corretamente identificada, como números absolutos, percentagens, índices, unidades monetárias ou dias, entre outros.

Niven classifica as medidas de desempenho em medidas de resultado e de tendência, sendo que ambas devem estar presentes para que o BSC seja bem formado. As medidas de resultado “enfocam os resultados ao fim de um período, normalmente caracterizado pelo desempenho histórico”, e as medidas de tendência “‘orientam’ ou levam às medidas de resultado do desempenho, normalmente medindo processos e atividades intermediárias”.³⁸⁴ Em suma, enquanto as primeiras denotam os resultados das ações previamente praticadas, as segundas fazem a previsão do desempenho dos indicadores de resultado.

Já Caldeira³⁸⁵ divide as medidas de desempenho em indicadores de resultado e indicadores de ação. Os primeiros têm como finalidade medir, em concreto, a *performance* do objetivo estratégico. Como nem sempre eles conseguem explicar, de forma clara para todos, os resultados de alguns objetivos estratégicos, às vezes é necessário associar um indicador com poder explicativo. Esses são os indicadores de ação, que explicam como foi alcançado determinado resultado. O autor exemplifica os dois tipos de indicadores através de uma tabela:

Tabela 4 - Indicadores de resultado e de ação³⁸⁶

Objetivo	Indicador de resultado	Indicador de ação
Diminuição dos tempos de espera	Nº de dias de redução do tempo de espera	% de processos com atraso superior a 5 dias
Aumento do nível de qualidade do serviço	Taxa de qualidade do serviço	Taxa de satisfação relativamente ao serviço k
Redução de custos de exploração	% de redução de custos de funcionamento	% de redução do economato
Captação de novas receitas	Valor das novas receitas	Nº de novas fontes de financiamento negociadas e assinadas
Agilização de processos internos	Nº de processos internos melhorados	Nº de processos internos em alteração
Aumentar o número de parcerias externas	Nº de parcerias externas	Nº de parcerias identificadas
Aumento de competências	Índice de <i>competências</i>	Taxa de adequabilidade da ação de formação y
Aumento do nível de implantação dos valores corporativos	Taxa de implantação dos valores corporativos	Taxa de implantação do valor k

³⁸⁴ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 142.

³⁸⁵ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 71-73.

³⁸⁶ Ibidem, p. 72-73 (adaptado).

Para Niven, as *medidas financeiras*, em entidades com fins lucrativos pertencentes ao setor privado, dizem respeito especialmente à melhoria de resultados na linha de produção, através do enfoque em medição de crescimento, lucratividade e valor. No mundo empresarial, o autor cita como principais medidas financeiras utilizadas³⁸⁷: total de ativos, total de ativos por funcionário, lucros em porcentagem de ativos totais, receita em ativos líquidos, receita em ativos totais, rendimentos/ativos totais, margem bruta, lucro líquido, lucro em porcentagem de vendas, lucro por funcionário, receita, receita de novos produtos, receita por funcionário, rendimento patrimonial líquido (ROE), rendimento sobre o capital empregado (ROCE), taxa de retorno sobre o capital investido (ROI), valor econômico adicionado (EVA), valor de mercado adicionado (MVA), valor adicionado por funcionário, taxa de crescimento composta, dividendos, valor de mercado, valor da ação, mistura do acionista, lealdade do acionista, fluxo de caixa, custos totais, taxa de crédito, dívida, dívida em patrimônio líquido, juros recebidos, vendas diárias a receber, giro das contas a receber, dias a pagar, dias em estoque e taxa de giro do estoque.

Na *dimensão do cliente*, Treacy e Wiersema³⁸⁸ citam três disciplinas para desenvolver a proposta de valor: excelência operacional (menor variedade de produtos, preços baixos e conveniência), liderança em produtos (inovação) e proximidade da clientela (construção de relacionamentos duradouros com a clientela por atender a fundo suas necessidades). A organização deve se focar em uma dessas três propostas de valor ao cliente.

Niven aponta como medidas de excelência operacional o preço, a seleção (de produtos e serviços), a conveniência, a denominada “zero falha” e o crescimento.

No tocante à liderança em produtos, medidas de desempenho comuns seriam foco em *marketing* e funcionalidade, ou seja, “quantidade de necessidades do cliente satisfeitas”.

Se o que se deseja é focar a proximidade com a clientela, medidas que devem ser utilizadas são o conhecimento do cliente, as soluções oferecidas a eles, penetração (intimidade com a clientela), dados do cliente, a cultura de conduzir ao sucesso do cliente e as relações de longo prazo.

³⁸⁷ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 146.

³⁸⁸ TREACY, Michael; WIERSEMA, Fred. **The Discipline of Market Leaders**. Reading, MA: Perseus Books, 1995, *apud* NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 147.

O autor aponta as medidas do cliente mais usuais³⁸⁹: satisfação do cliente, fidelidade do cliente, fatia de mercado, reclamações do consumidor, reclamações solucionadas no primeiro contato, taxa de rendimento, tempo de resposta ao pedido do cliente, preço direto, preço comparado ao da concorrência, custo total para o consumidor, duração média do relacionamento com o cliente, perda da clientela, retenção da clientela, taxa de aquisição de clientes, porcentagem da receita gerada por novos clientes, número de consumidores, venda anual por consumidor, taxa de ganho (vendas realizadas / contatos de venda), visitas do cliente à empresa, horas gastas com os clientes, custos de marketing como porcentagem de vendas, quantidade de anúncios publicados, número de propostas apresentadas, reconhecimento da marca, taxa de retorno, número de congressos assistidos, volume de vendas, quantidade de gastos com a clientela-alvo, vendas por veículo, porte médio da clientela, quantidade de clientes por funcionário, gastos com atendimento ao consumidor, lucratividade do cliente e frequência (número de transações der venda).

No tocante à *dimensão dos processos internos*, o que se busca são basicamente resultados referentes aos clientes e às finanças, o que pode levar ao desenvolvimento de atividades e processos inovadores. Niven enumera como medidas internas³⁹⁰ o custo médio por transação, a entrega pontual, o tempo médio do líder, o giro de estoque, as emissões ambientais, os custos com pesquisa e desenvolvimento, o envolvimento comunitário, as patentes registradas, a idade média das patentes, a proporção de produtos novos em relação ao total de ofertas, a média mensal de estoque, as taxas de utilização do trabalho, o tempo de atendimento ao pedido do cliente, a porcentagem de erros, o retrabalho, a disponibilidade de base de dados para o cliente, o momento do ponto de equilíbrio, a melhoria do tempo do ciclo, as contínuas melhorias, as queixas de garantia, a identificação dos principais usuários, os produtos e serviços sequenciados, a taxa interna de retorno dos projetos novos, a redução do desperdício, a utilização do espaço, a frequência de devoluções, o tempo ocioso, a precisão do planejamento, o tempo de comercialização dos novos produtos e serviços, a introdução dos novos produtos e o número de histórias positivas na mídia.

Por fim, a *perspectiva de aprendizagem e crescimento do funcionário*, que possibilita a execução das três outras dimensões, deve ser medida por indicadores que garantam que os “funcionários possuam as técnicas corretas, possam acessar as informações apropriadas e estejam motivados e alinhados com as metas da organização”,

³⁸⁹ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 155.

³⁹⁰ Ibidem, p. 165.

sustentando “a sua capacidade de crescer e melhorar enquanto o ambiente de negócios enfrenta inevitáveis mudanças”.³⁹¹ As principais medidas relacionadas por Niven nesta dimensão são³⁹²: participação do funcionário em associações de classe e sindicatos, investimentos em treinamento por cliente, tempo médio de serviços prestados, porcentagem de funcionários com diploma de nível superior, número de funcionários treinados interfunções, absenteísmo, taxa de giro, sugestões do funcionário, satisfação do funcionário, participação nos planos de detenção de ações, acidentes de trabalho, valor adicionado por funcionário, índice de motivação, número de pedidos circulantes por cargo, taxa de diversificação, índice de *empowerment* (em número de gerentes), qualidade de trabalho ambiental, classificação da comunicação interna, produtividade do funcionário, número de *scorecards* produzidos, promoção da saúde, horas de treinamento, índice de cobertura da competência, conquista de metas pessoais, término de avaliações de desempenho no prazo, desenvolvimento da liderança, planejamento da comunicação, acidentes relatados, porcentagem de funcionários com computadores, índice de informações estratégicas, designações interfuncionais, gestão do conhecimento e violações éticas.

Ressalte-se que nem todas as perspectivas e nem todos esses indicadores de desempenho se aplicam a todas as instituições, sendo necessário o desenvolvimento de acordo com os objetivos de cada organização.

3.1.4.3 Finalização do BSC

Dentre todas as possíveis métricas que foram apresentadas, é difícil a tarefa de selecionar quais devem integrar o BSC de uma organização e qual deve ser a relação entre elas.

Niven³⁹³ apresenta alguns critérios para a escolha de medidas de desempenho.

Um deles é a vinculação com a estratégia, uma vez que o BSC é exatamente uma ferramenta para “traduzir a estratégia em ação através das medidas de desempenho”. É importante ressaltar que se a estratégia da empresa estiver mais ligada a uma área, esta merece destaque, mas é importante também incluir no BSC medidas de desempenho em outras áreas.

³⁹¹ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 174.

³⁹² Ibidem, p. 172.

³⁹³ Ibidem, p. 178-183.

Outro critério é o quantitativo. Critérios genéricos, como “ótimo”, “bom”, “regular” são subjetivos, e devem ser substituídos por percentuais, números, dados concretos.

No caso da administração Pública, é importante pautar a análise de desempenho em critérios objetivos, especialmente por questões de transparência e *accountability*.

Niven ainda aponta os fatores de acessibilidade — facilidade e baixo custo na obtenção de medidas — e fácil compreensão — para que os funcionários possam avaliar a importância das medidas.

O equilíbrio é também um parâmetro para a escolha de indicadores. Isso significa que valorizar muito determinadas medidas pode tornar inviável a atividade, devendo estas métricas ser contrabalançadas com outras.

Outro critério é a relevância das medidas que figuram no *scorecard* para descrever o processo ou o objetivo que se pretende avaliar. Nesse ponto, o autor ressalta que um índice, por ser uma combinação de diversas medidas individuais que resultam em um único indicador de desempenho, pode mascarar informações.

Por fim, Niven aponta como critério para seleção de medidas a “definição comum”. Medidas sem definição, definidas sem clareza ou sobre as quais não haja um consenso prejudicam o entendimento de toda a equipe que deverá ser responsável por atingi-las.

Quanto à quantidade de medidas que devem compor o BSC, o autor aponta que um *scorecard* de alto nível deve ter de vinte a vinte e cinco delas.

No que diz respeito à sua distribuição entre as quatro dimensões, Niven expõe que a divisão esperada é de cerca de três ou quatro medidas para a perspectiva financeira, entre cinco e oito para a dimensão do cliente, de cinco a dez para a perspectiva dos processos internos e entre três e seis medidas para a dimensão da aprendizagem e do crescimento do funcionário.³⁹⁴

Ainda, recomenda a criação de um “dicionário de dados” das medidas utilizadas, que deve conter informações relevantes sobre cada uma delas, e a realização de *workshops* para compartilhá-las com a equipe da organização e obter um *feedback*.

Caldeira³⁹⁵ propõe a confecção de um documento semelhante, o qual denomina “ficha de indicador”, que cataloga as suas características, permitindo uma análise sobre sua funcionalidade. Ainda, recomenda a criação de um “mapa de indicadores”, que é um documento que reúne os objetivos estratégicos, os respectivos indicadores, as metas, tolerâncias, excelências e pesos.

³⁹⁴ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 185.

³⁹⁵ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 79-85.

O último passo para trabalhar com os indicadores criados é o estabelecimento de vinculações de causa e efeito. Um simples conjunto de medidas em cada uma das quatro dimensões não compõe um *balanced scorecard*, que deve ser formado pelo relacionamento entre elas. Para Niven, o BSC permite descrever a estratégia da organização através dos objetivos e medidas estipulados, que devem estar ligados entre si, formando uma cadeia de causa e efeito, ou “mapa estratégico”.

Caldeira aponta que “as relações causa-efeito explicam, no mapa estratégico, as correlações existentes entre os objetivos estratégicos das quatro perspectivas”.³⁹⁶ Devem se constituir correlações positivas e claras para todos os colaboradores. O autor expõe que os objetivos geram relações dentro da mesma perspectiva, de forma lateral, ou de perspectiva em perspectiva, sempre em um movimento ascendente. Ainda, aponta que um objetivo pode gerar efeitos em mais de um objetivo que esteja com ele relacionado.

Para Niven, esse encadeamento deve se dar a partir dos indicadores de desempenho contidos na perspectiva de aprendizagem e crescimento do funcionário até atingir uma melhoria nos indicativos integrantes da perspectiva financeira.

Niven explica a criação de um mapa estratégico através do exemplo da abertura de uma nova empresa de consultoria. Nesse caso, desejando-se medir o crescimento da receita — integrante da perspectiva financeira —, seria necessário possuir uma forte base de clientes leais. Para obter a lealdade do cliente, é necessário oferecer a eles boas soluções e gastar tempo com eles. Para corresponder a essas expectativas, é preciso possuir informações estratégicas sobre os clientes, o que é possível através da manutenção de um completo banco de dados, que integra a dimensão dos processos internos. Para que o banco de dados seja uma ferramenta de sucesso, os funcionários precisam ser incentivados a usá-lo. Na perspectiva da aprendizagem e do crescimento do funcionário, é possível, por exemplo, inserir o indicador “conquista da competência”, que diz respeito aos funcionários que possuem mais competências para contribuir com a formação do banco de dados. Possuirão maior competência os funcionários que tiverem, por exemplo, mais treinamento e planos de desenvolvimento.

O exemplo formulado pelo autor é esquematizado abaixo:

³⁹⁶ Ibidem, p. 560.

Figura 7 - As relações de causa e efeito no *balanced scorecard*³⁹⁷

Dessa forma, dentro de cada perspectiva é possível identificar indicadores de resultado do sucesso e os correspondentes indicadores de tendência, que motivam o desempenho. Articulando suposições ao longo das séries de medidas de desempenho vinculadas, constrói-se o mapa estratégico. Mudanças na orientação estratégica da organização, com o passar do tempo, podem requerer adaptações e alterações nas medidas.

Caldeira³⁹⁸ aponta ainda que podem ocorrer falhas nas relações causa-efeito, das quais decorre a não concretização dos objetivos estratégicos. Segundo o autor, essas falhas podem decorrer de diversos motivos:

- Objetivos com fraca relação causa-efeito, como consequência da ausência de correlação entre eles;

³⁹⁷ NIVEN, Paul R. Op. cit., 204.

³⁹⁸ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 63-64.

- Indicadores de objetivos desajustados, ou seja, uso de indicadores ruins para medir o grau de concretização de determinados objetivos;
- Metas muito ou pouco ambiciosas, que são impossíveis de alcançar ou facilmente alcançáveis; e
- Defasagem temporal de resultados nos indicadores, uma vez que a frequência de acompanhamento estratégico não coincide com a concretização dos objetivos estratégicos.

Por fim, o autor expõe que a implementação da metodologia BSC pode se dar por intervenção *top-down* ou *bottom-up*.

No primeiro caso, constrói-se o mapa estratégico corporativo, ou seja, de toda a organização, para depois fazê-lo em relação às unidades orgânicas. No segundo caso, usa-se o procedimento inverso. O resultado é uma abordagem mais robusta na intervenção *top-down* e uma implementação menos sólida pela escolha *bottom-up*.

3.1.4.4 Acompanhamento do BSC

Finalizada a elaboração do BSC e iniciada a sua implementação, é necessário definir a frequência de acompanhamento dos resultados obtidos.

“A frequência do acompanhamento estratégico identifica a periodicidade com que a organização analisa os seus resultados, confrontando-os com as metas estabelecidas inicialmente.”³⁹⁹ Nesse momento, as chefias e seus colaboradores se reúnem para apresentar resultados, analisar desvios e, se for o caso, oferecer soluções corretivas. Sugere-se que a frequência seja mais alta — mensal, por exemplo — no início da implementação da metodologia, depois passando a bimestral ou trimestral ou, no máximo, quadrimestral.

No caso dos contratos de gestão, como já exposto anteriormente, o acompanhamento periódico do cumprimento de metas que estão sendo obtidas com o ajuste é uma obrigação do parceiro público, e a negligência em relação a este acompanhamento pode ensejar a responsabilização pelo não alcance dos resultados.

Quando se realiza o acompanhamento dos resultados, é necessário verificar o cumprimento de metas que, segundo Caldeira, “quantificam o nível de desempenho a

³⁹⁹ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 73.

atingir para o cumprimento do objetivo estratégico”.⁴⁰⁰

O autor expõe que, no nível de plano estratégico, as metas são estabelecidas anualmente, e depois devem ser fracionadas de acordo com os períodos de acompanhamento estratégico. Ressalta-se a importância de levar em consideração a sazonalidade da atividade da organização e seu impacto sobre as metas e também a necessidade de ajustar as metas à realidade e aos recursos disponíveis, sempre levando em consideração que essas podem ser alteradas durante o percurso.

Ao se comparar o resultado com a meta pré-estabelecida, podem ocorrer desvios. Para Caldeira, “a tolerância indica a margem ‘aceitável’ de desvio do resultado face à meta. Tem por objetivo constituir-se como um ‘alerta’ face a um eventual incumprimento do desempenho ideal do objectivo”.⁴⁰¹ O autor entende que o ideal é estabelecer a tolerância de 10% para os indicadores em geral, de 5% para os indicadores críticos, ou seja, que não podem falhar, e de 15% para aqueles que podem ser afetados por terceiros ou que dependem de recursos escassos ou não garantidos.

A excelência ocorre quando a meta é ultrapassada em uma determinada percentagem.

No caso dos contratos de gestão, o não alcance de uma meta pode ter como consequência o não pagamento de uma parte variável ajustada.

Há objetivos para cuja consecução contribui mais de um indicador, aos quais devem ser dados pesos, de acordo com sua importância. Para evitar a sua subjetividade, a análise do objetivo deve ser feita por uma média ponderada, atribuindo-se maior peso aos aspectos mais críticos para sua consecução.

Dessa ponderação decorre o modelo de *scoring*, representado pelo seguinte exemplo:

Tabela 5 - Modelo de *scoring*⁴⁰²

Indicador	Resultado (a)	Meta (b)	Resultado/meta (c)=(a)/(b)	Peso (d)	Valor (e)=(c)x(d)	Valor para o objetivo Somatória de (e)
X	8	10	0,80	40%	0,3200	82,2%
Y	98%	95%	1,03	30%	0,300	
Z	456	678	0,67	30%	0,2018	

⁴⁰⁰ CALDEIRA, Jorge. Op. cit.

⁴⁰¹ Ibidem, p. 75.

⁴⁰² Ibidem, p. 77 (adaptado).

Se todas as metas forem atingidas, o resultado será 100%, e se todas forem ultrapassadas, o resultado será superior a 100%. Caldeira propõe que tais resultados sejam usados para definir a tolerância para o alerta e para a excelência:

Tabela 6 - Exemplo de solução para definição de tolerância e excelência⁴⁰³

Objetivo	Cor	Intervalo
Falhado	Vermelho	Abaixo de 75%
Em risco	Amarelo	Entre 75% e 100%
Cumprido	Verde	100%
Superado	Azul	Acima de 120%

Para uma visão mais geral sobre o BSC, o autor finaliza com a apresentação de um mapa consolidado:

Figura 8 - Modelo de mapa consolidado⁴⁰⁴

3.2 Adaptação do modelo à Administração Pública

Cada vez mais, evidencia-se a necessidade de que os serviços públicos sejam providos aos cidadãos com níveis superiores de eficiência e qualidade. De acordo com Osborne e Gaebler, “os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços

⁴⁰³ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 78.

⁴⁰⁴ Ibidem, p. 104.

cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca; [...] uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem”.⁴⁰⁵

A qualidade na execução dos serviços públicos, que hoje se impõe, pode ser bastante aprimorada pelo uso de mecanismos como o *balanced scorecard*. Nesse sentido, se pronunciou Bresser-Pereira a respeito dessa característica da Administração Pública contemporânea, em que se destaca a necessidade de uma atuação com mais qualidade, que pode ser aprimorada pelo uso de indicadores de desempenho:

A estratégia de gestão por excelência, mais usada hoje na administração de empresas da iniciativa privada, é a gestão pela qualidade, que também está sendo adotada cada vez mais pela administração pública dos diversos países. No Brasil inclusive, o processo de introdução da gestão pela qualidade começou no início dos anos 90. O problema é que, para você fazer uma gestão da qualidade, tem que ter objetivos e indicadores de desempenho bem definidos e liberdade para escolher os processos mais adequados para atingir esses objetivos.⁴⁰⁶

Dessa forma, as alterações propostas para o BSC a fim de adaptá-lo à realidade pública terão sempre em vista essa necessidade que cada vez mais se evidencia, de que haja um incremento na qualidade e no desempenho da atuação administrativa em relação aos serviços públicos. O resultado, além do atendimento aos preceitos do modelo teórico de Administração Pública gerencial, é uma atuação administrativa mais voltada para o cidadão e, portanto, mais legítima.

Apesar de o uso do BSC ter sido inicialmente mentalizado para a aplicação em entidades com fins lucrativos, muitos autores têm proposto o seu uso na Administração Pública, em virtude da carência de mecanismos para analisar o desempenho das organizações públicas e gerir a sua performance estratégica.

No caso aqui em exame, será proposta a sua adaptação para avaliação do desempenho obtido nos contratos de gestão, uma vez que esses ajustes são realizados justamente com enfoque em resultados, que devem ser mensurados.

Para um incremento na qualidade e no acompanhamento das ações da Administração Pública, através de algumas adaptações, o modelo do BSC pode facilmente ser aplicado a entes da Administração direta, indireta e a entidades sem fins lucrativos que

⁴⁰⁵ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução Sérgio Fernando G. Bath; Ewandro M. Júnior. 6. ed., Brasília: MH Comunicação, 1995, p. 152, *apud* CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Op. cit., p. 427.

⁴⁰⁶ REFORMA GERENCIAL. Op. cit., p. 2.

estabelecem parcerias com o Estado, tais como as organizações sociais que com ele firmam contratos de gestão.

Caldeira, em sua obra “*Balanced scorecard no Estado*”,⁴⁰⁷ propõe-se a dar uma perspectiva de aplicação da metodologia BSC nos ambientes dos organismos do Estado português.

O autor expõe que são quatro os documentos centrais do planejamento e da prestação de contas no Estado:

- Plano estratégico, cujo objetivo é definir a estratégia da organização a longo prazo. A confecção deste documento é muito importante para o setor público, pois este geralmente se centra mais no cumprimento de sua missão, diferentemente do setor privado, que se assenta na boa execução da estratégia;
- Plano de atividades, ou operacionalização;
- Orçamento; e
- Relatório de atividades, ou concretização dos resultados.

Caldeira define a gestão estratégica como as “decisões e execuções de gestão, que estabelecem e condicionam o desenvolvimento da estratégia de uma organização e, conseqüentemente, a sua *performance* a médio e longo prazo”.⁴⁰⁸

O autor divide o *modelo de gestão estratégica em cinco fases*: estudo estratégico, formulação estratégica, implementação, acompanhamento e prestação de contas.

A primeira, *estudo estratégico*, visa ao diagnóstico da organização, do ponto de vista interno — recursos humanos, financeiros e materiais — e externo — meio ambiente onde está inserida. As principais ferramentas para esse estudo são a análise dos *stakeholders*, para conhecê-los e se capacitar a geri-los, e a análise *SWOT*.

Os *stakeholders* são indivíduos, grupos de interesse ou outras organizações que têm interesse na organização, e são motivados por diferentes objetivos, que podem ou não ser conflitantes com os objetivos da organização.⁴⁰⁹ O autor propõe uma divisão dos *stakeholders* em internos ou externos à entidade, separando-os de acordo com o nível interesse e sua capacidade de influência e poder, para definir o comportamento da organização em relação a cada um deles, conforme esquematizado na tabela a seguir:

⁴⁰⁷ CALDEIRA, Jorge. Op. cit.

⁴⁰⁸ Ibidem, p. 15.

⁴⁰⁹ Ibidem, p. 18.

Tabela 7 - Modelo de matriz de análise dos *stakeholders*⁴¹⁰

		NÍVEL DE INTERESSE	
		Baixo	Alto
PODER	Pouco	Esforço mínimo	Manter informado
	Muito	Manter satisfeito	Gerir em proximidade

No caso de uma organização social que formalizou um contrato de gestão com o poder público para a prestação de serviços na área de saúde, os *stakeholders* internos são os funcionários da organização e os membros do parceiro público que participam de sua administração e, os externos, os pacientes e a sociedade em geral.

Já no que diz respeito à análise SWOT, segundo o Boletim n. 17 do Tribunal de Contas da União,⁴¹¹ que propôs a sua aplicação na técnica de auditoria, “a palavra SWOT é um acrônimo formado pelas palavras inglesas: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças)”. Na análise das capacidades internas da organização, devem-se identificar suas forças e fraquezas, e, no ambiente externo, no qual a entidade atua, é necessário reconhecer as oportunidades e as ameaças existentes. Os resultados devem ser cruzados em uma matriz:

		Pontos fracos					Pontos fortes				
		Ponto fraco 1	Ponto fraco 2	Ponto fraco 3	Ponto fraco 4	...	Ponto forte 1	Ponto forte 2	Ponto forte 3	Ponto forte 4	...
Ameaças	Ameaça 1										
	Ameaça 2										
	Ameaça 3										
	Ameaça 4										
	...										
Oportunidades	Oportunidade 1										
	Oportunidade 2										
	Oportunidade 3										
	Oportunidade 4										
	...										

Figura 9 - Modelo de matriz SWOT⁴¹²

⁴¹⁰ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 20 (adaptado).

⁴¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **BTCU Especial**, n. 17, 9 dez. 2003. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/SWOT_MVR.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2012.

⁴¹² CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 24.

Caldeira aponta que devem ser utilizados os sinais de (+) sobre as interações positivas — ameaças combatidas ou oportunidades aproveitadas — e de (–) sobre as interações negativas — ameaças potenciadas ou oportunidades desperdiçadas, servindo para delinear a estratégia que vai pautar as estratégias da organização.

A segunda fase do modelo de gestão estratégica é a *formulação estratégica*, que consiste no estabelecimento de um plano, que contenha a missão, a visão, os valores corporativos, as linhas de orientação estratégica, os objetivos, as metas e as iniciativas estratégicas.

Depois, Caldeira expõe que deve ser feita a *implementação da estratégia*, que é a sua operacionalização, ou seja, sua passagem da teoria à prática.

A fase seguinte é o *acompanhamento estratégico*, e é nesse ponto que o BSC “surge como uma ferramenta possível e que tem tido uma excelente aceitação nas organizações privadas e públicas”.⁴¹³ Para Caldeira, a introdução da metodologia do *balanced scorecard* na organização desencadeia um processo de sistematização da estratégia e, simultaneamente, constitui um instrumento de monitoramento para o acompanhamento da *performance* estratégica e operacional, o que permite acompanhar o impacto das ações e das decisões operacionais nos objetivos estratégicos, comparando a *performance* da organização com as metas previamente definidas.

No caso do contrato de gestão, o acompanhamento do cumprimento de metas deve ser concomitante com a execução do ajuste e periódico.

A quinta fase é a *prestação de contas*, em que a organização apresenta o nível de *performance* dos seus resultados, explica seus desvios.

Conforme exposto anteriormente, essa fase também é muito importante nos contratos de gestão, por questões de controle e estabelecimento de responsabilidades, no caso de não terem sido cumpridos os objetivos buscados quando da opção pela formalização do ajuste.

O autor expõe que nem todas as organizações estão aptas à utilização da metodologia, e entende válido que, ao aplicá-la, sejam feitas adaptações necessárias para que a ferramenta respeite as especificidades de cada entidade e de seus colaboradores.

No caso específico da Administração Pública, Caldeira⁴¹⁴ aponta como benefícios iniciais da aplicação do BSC: o acompanhamento, no curto prazo, da *performance*

⁴¹³ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 34.

⁴¹⁴ Ibidem, p. 40-41.

estratégica da organização; a prontidão na identificação das causas de eventuais desvios da estratégia; a disseminação da estratégia na organização; o alinhamento dos colaboradores-chave da organização com a estratégia e a focalização dos colaboradores na concretização dos objetivos estratégicos.

Contudo, o autor também enumera desafios à aplicação do BSC no Estado e em realidades de outros países, uma vez que a metodologia foi concebida nos Estados Unidos da América, por norte-americanos, e para o setor privado:

- As organizações públicas estão coladas aos ciclos políticos que são geradores de momentos de inexistência, indefinição ou suspensão da estratégia. Em determinados momentos, existem ciclos de mudança dentro do mesmo ciclo político.
- Nem sempre é dada a importância ao que poderá ser o papel da organização a longo prazo. Muitas vezes, as organizações são pressionadas a premiar a *performance* operacional em detrimento da *performance* estratégica de médio e longo prazo.
- Os resultados da *performance* das organizações são do interesse público. Por vezes, a exposição desses resultados pode ser complexa.
- Existem inúmeros *stakeholders* com interesse e poder na organização.
- Muitas organizações não têm recursos nem capacidade para cumprir os objetivos definidos superiormente nas grandes linhas orientadoras da tutela.
- Na maior parte das vezes, os resultados demoram mais tempo a surgir do que no setor privado.
- No Estado, existem momentos em que a capacidade de as organizações motivarem os colaboradores é baixa ou nula.⁴¹⁵

Quanto às colocações feitas pelo autor, ressalte-se a importância de avaliações a curto, médio e longo prazo no caso de serviços como o de saúde, que não podem ser interrompidos.

Ainda, no tocante ao interesse público na consecução dos objetivos da atuação pública, o enfoque em resultados e o seu cumprimento contribuem para dar maior legitimidade ao Estado.

Para o autor, a principal ferramenta do BSC é o mapa estratégico. Dentre as funções deste instrumento, estão: explicar, comunicar e fazer entender a estratégia, ou seja, facilitar a explicação da estratégia dentro da organização. O mapa também se presta a medir objetivamente a eficácia da estratégia, ou seja, analisar a *performance* dos objetivos, o seu grau de concretização. Decorre da necessidade de uma organização de saber se está cumprindo sua missão e atingindo sua visão, através de avaliações de forma continuada e a

⁴¹⁵ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 41-42.

curto prazo. Por fim, o mapa tem ainda como finalidade analisar as causas dos desvios positivos e negativos em relação às intenções anteriormente estabelecidas.

Caldeira explica o mapa estratégico como uma matriz em que os objetivos estratégicos da organização geram relações entre si e estão disciplinados horizontalmente pelas quatro perspectivas (cliente, financeira, processos e aprendizagem) e enquadrados na vertical pelos vetores estratégicos.

O autor aponta a diferença das quatro perspectivas no setor privado e no setor público. Por exemplo, enquanto o fator crítico de sucesso, na iniciativa privada, é a maximização do valor para o acionista, no setor público almeja-se a excelência do desempenho no cumprimento da missão.

De fato, este é o objetivo da Administração Pública atual: agir com eficiência e prestar serviços de qualidade, e é também o que se pretende viabilizar através da realização de parcerias com o setor privado, em especial o não lucrativo.

Grande diferença também é apontada na perspectiva financeira, pois enquanto os objetivos pretendidos nas empresas são, dentre outros, rentabilidade, ou criação de riqueza, na iniciativa pública, em que não há a intenção de obter lucro, os objetivos financeiros relacionam-se com a produtividade, a eficiência, ou a redução de custos.

Como exposto anteriormente, eficiência, eficácia e economicidade são objetivos da administração pública gerencial. Contudo, apesar da natureza não lucrativa do Estado ou das organizações sociais, é possível o estabelecimento de indicadores financeiros, desde que adaptados a essa realidade.

Na perspectiva do cliente, também há uma diferença: os clientes são os utentes (usuários do serviço público), cidadãos e contribuintes.

A propósito, Caldeira expõe que, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, no Estado não é a perspectiva financeira que vem no topo, e sim a dimensão do cliente.

No relato da experiência estudada, os “clientes” serão os pacientes do serviço de saúde e todos os potenciais clientes existentes na população em geral.

No que diz respeito aos objetivos estratégicos integrantes das quatro dimensões, Caldeira explica que estes permitem comunicar as intenções estratégicas dos colaboradores da Administração e devem expressar, de forma clara, uma intenção.⁴¹⁶

Em relação aos objetivos delineados para as empresas, a grande diferença para as

⁴¹⁶ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 55.

entidades sem fins lucrativos fica por conta da perspectiva financeira, em que Caldeira afirma que nem sempre o cumprimento desses objetivos gera efeitos sobre os objetivos da dimensão dos clientes. No caso do Estado, a maior parte desses objetivos concentra-se na otimização dos recursos financeiros, como, por exemplo, redução de custos, captação de novas receitas ou aumento da produtividade, enquanto no segundo setor os objetivos giram em torno do lucro.

O autor ainda aponta que há muitas especificidades que diferenciam os organismos do Estado uns dos outros, relativas à tutela, à gestão, aos recursos e aos colaboradores.

Também, afirma que “é crítica a identificação de todos os constrangimentos à aplicação da metodologia BSC, bem como a definição do nível de abrangência, profundidade e complexidade que se pretende na sua aplicação”.⁴¹⁷ A abrangência se refere a que unidades ou colaboradores deverão fazer parte da metodologia. A profundidade diz respeito ao esclarecimento do nível em que será implementado o BSC. A complexidade é a definição da profundidade de detalhe que o projeto deve assumir.

Niven⁴¹⁸ também realiza uma série de colocações a respeito do setor público e das entidades sem fins lucrativos e apresenta adaptações do modelo do BSC a essa realidade.

Primeiramente, o autor afirma que estas organizações não buscam compensações financeiras, mas a conquista de missões, e, por isso, a arquitetura do BSC deve ser alterada, para diminuir a influência dos indicadores financeiros e elevar a função da missão e dos clientes.

Historicamente, o autor aponta o ano de 1993 nos Estados Unidos como sendo um marco para o tema, pois foi promulgada naquela situação a Lei Governamental do Desempenho e Resultados, que exigia que as agências custeadas pelo governo criassem e implementassem um sistema de responsabilização baseado na medição de desempenho, com fixação de metas e objetivos.⁴¹⁹ O que diferenciava esta iniciativa das antecedentes era o fato de a obrigação de ter que cumprir metas estar lastreada em lei. Ainda, merecem destaque as questões do encolhimento do orçamento e do aumento da informação e do conhecimento da população, que exige um equivalente incremento na responsabilidade do governo:

Empregar tecnologias de medição do desempenho permite que os gestores do setor público demonstrem claramente aos legisladores e

⁴¹⁷ CALDEIRA, Jorge. Op. cit., p. 64.

⁴¹⁸ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 354-377.

⁴¹⁹ Ibidem, p. 355.

cidadãos o valor que seus programas trazem a seus componentes. Localizar esse valor surge do desenvolvimento de indicadores significativos e com base em resultados que podem ser usados para avaliar a eficácia do programa de sucesso.⁴²⁰

O que o autor aponta é exatamente um precedente da Administração Pública gerencial e do modelo de governança pública, focada em metas e na responsabilização dos dirigentes pelo seu cumprimento.

E é o que hoje se vê no Brasil, cuja Administração Pública tem cada vez mais se aproximado dos preceitos do gerencialismo e da governança pública, com enfoque em resultados e na possibilidade de responsabilização por seu cumprimento.

Ainda, a questão da demonstração, perante os cidadãos, do cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos é uma questão relacionada com os deveres administrativos de responsividade — atendimento às necessidades da população — e de prestação de contas, conforme abordado por Vigoda-Gadot,⁴²¹ aspectos necessários para a democracia.

Nesse contexto, na realidade brasileira, é que se encaixa o advento do novo contratualismo do Poder Público com as entidades privadas sem fins lucrativos, a exemplo do contrato de gestão com as organizações sociais, que está sendo tratado neste trabalho. Até mesmo o próprio texto da Lei federal n. 9.637/98, que trata do assunto, demonstra constantemente a preocupação com o tema das metas e dos resultados nos §§ 1º e 2º do artigo 8º, no inciso X do artigo 4º, no inciso I do artigo 7º e no inciso II do artigo 20.

Dada a necessidade crescente de cumprimento de resultados na Administração Pública, Niven expõe que o uso e a aceitação do BSC nessa realidade têm aumentado muito, mas ressalta a necessidade da modificação de sua estrutura básica, uma vez que o modelo foi mentalizado para a realidade empresarial, que busca o lucro.

Segundo o autor, com as devidas adaptações, o *balanced scorecard* para o setor público poderia ser esquematizado da seguinte forma:

⁴²⁰ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 357.

⁴²¹ VIGODA-GADOT, Eran. Op. cit., p. 13.

Figura 10 - *Balanced scorecard* do setor público⁴²²

Da mesma forma que Caldeira, Niven também ressalta que a estratégia continua sendo o ponto central do modelo. Contudo, expõe que há maior dificuldade para as organizações do governo delinearem uma estratégia clara e concisa. Daí a importância de uma entidade descrever a sua missão — razão de sua existência e o que ela pretende conquistar —, para auxiliar a orientar o desenvolvimento das medidas de desempenho que conduzam ao seu cumprimento. Segundo o autor, a disposição da missão no topo do BSC é a primeira diferença do modelo delineado para o setor público em relação ao modelo utilizado para o setor privado, pois o que flui da missão é o ponto de vista do cliente e da organização, e não dos interessados nas finanças.

Outra grande distinção entre o setor empresarial e as entidades sem fins lucrativos, como também ressaltou Caldeira, é o conceito de cliente, que compreende desde a entidade

⁴²² NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 358.

legislativa que envolve o financiamento até o beneficiário do serviço prestado.

No que diz respeito à perspectiva das finanças, Niven aponta que “as medidas financeiras serão mais vistas como facilitadoras do sucesso do cliente ou como restrições com as quais o grupo deve operar”, uma vez que a meta do governo “é executar sua missão e as exigências do cliente, e não atingir o sucesso financeiro”.⁴²³ Isso não significa que a métrica financeira tenha perdido a importância, pois no setor público também é essencial trabalhar com eficiência e gerar valor a baixos custos.

No tocante às medidas dos processos internos, o autor entende que estas devem derivar da proposta de valor refletida na perspectiva do cliente. Ou seja, é necessário mais do que simplesmente cumprir orçamentos, que é uma postura tradicionalmente adotada pelo Poder Público.

O autor ainda ressalta a importância de disseminar o sistema, em especial para o alinhamento de cima para baixo dentro da organização. O autor exemplifica que um objetivo de alto nível, como “reduzir a pobreza infantil”, não pode ser atingido por somente um grupo com medidas em um único BSC, mas por um cenário mais amplo. Para isso, é necessário que diversas “agências de governo” trabalhem de forma colaborativa. Esse modelo colaborativo tem forte relação com a Administração Pública Consensual que, de acordo com Justino de Oliveira,⁴²⁴ expressa uma nova forma de administrar.

Quanto às dificuldades no desenvolvimento do *balanced scorecard* no setor público, Niven aponta uma série de problemas que podem ocorrer, dando em alguns casos alternativas para superá-los:

- A dificuldade de mensurar algumas ações, como, por exemplo, a redução da taxa de HIV na população, inclusive pela quantidade de tempo que pode decorrer para que se alcance um resultado efetivo. A solução apontada pelo autor é a substituição dos resultados pelos produtos, ou seja, substitutos a curto e médio prazo dos resultados, cujo sucesso indica que os resultados serão atingidos a longo prazo. Um exemplo concreto de produto que pode contribuir para o cumprimento de um resultado é a localização de indivíduos de risco para a contração de HIV e o fornecimento de conscientização a eles.
- A ideia de que os resultados serão usados para punir. Por ser uma questão cultural, Niven aponta que é difícil sua solução, e que é necessária uma mudança de postura

⁴²³ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 360.

⁴²⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Op. cit., p. 56.

dos executivos e gerentes em relação aos demais funcionários.

- A dificuldade em definir qual a verdadeira missão da organização, o que é preciso para o desenvolvimento de medidas de desempenho em conformidade com ela.
- O receio de o público não compreender resultados negativos, uma vez que as informações sobre o desempenho do setor público devem ser liberadas para qualquer cidadão.
- A dúvida sobre a utilidade de se investir em algo que só irá durar até o final daquela administração. Para Niven, essa preocupação perde o sentido, pois em sua opinião, a medição do desempenho é uma postura que deverá ser adotada, de agora em diante, em todas as administrações.
- A cultura pública de não confiar nas soluções de negócios. O autor aponta que esta visão está mudando e que cada vez deverá ser menos nebulosa a linha que separa as práticas de negócios das governamentais.
- Restrições técnicas, uma vez que muitos órgãos públicos não dispõem de ferramentas tecnológicas modernas.
- Muitas vezes, os servidores que deverão fazer parte do BSC não detêm conhecimentos sobre o sistema, mas isso pode ser facilmente resolvido, uma vez que com treinamento é possível permitir àqueles que tiverem interesse aprender.
- A resistência leva à utilização de medidas já conhecidas, o que dificulta inovações. Contudo, definindo o cliente, determinando quais processos precisam ser melhorados para satisfazê-lo, esclarecendo quais são as restrições financeiras e que habilidades funcionais são necessárias, será possível desenvolver medidas inovadoras.
- Apesar de os criadores do BSC defenderem que, para que haja uma mudança cultural, o resultado do modelo deva estar vinculado à remuneração, isso não é possível no setor público.

Após a exposição sobre as especificidades do *balanced scorecard* no Estado, Niven adentra questões particulares das organizações sem fins lucrativos.

O primeiro ponto abordado pelo autor é a questão de existir uma espécie de competição entre as diversas entidades pela obtenção de donativos, inclusive com a exigência pelos doadores de que estes recursos sejam revertidos para os destinatários dos serviços, ao invés de serem usados para custear atividades administrativas.

É por esse motivo que já se defendeu, anteriormente, a necessidade de procedimentos imparciais e objetivos para a qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais ou OSCIP e para sua eleição para formalizar uma parceria com o Poder Público.

Niven aponta que, à semelhança do que ocorre com o BSC no Poder Público, o modelo para as entidades sem fins lucrativos também elege a missão como o principal objetivo do esforço de medição, e não o escopo financeiro, como no caso das entidades com fins lucrativos.

Contudo, apesar das semelhanças, o autor aponta algumas dificuldades específicas do setor sem fins lucrativos.

No que diz respeito aos funcionários, uma grande parte se vincula às organizações para trabalhar por uma causa ou missão, inclusive aceitando salários reduzidos. Contudo, geralmente apresentam uma certa desconfiança em relação às soluções assemelhadas aos negócios, o que pode ser resolvido através de esforços de comunicação constante.

Ainda, Niven aponta como característica das entidades sem fins lucrativos a atribuição de valor ao envolvimento e às decisões tomadas em grupo. Se, por um lado, esse é um fator positivo, por outro a inclusão de muitas pessoas no processo dificulta a obtenção de um consenso. Além disso, pode acarretar a descentralização excessiva da responsabilidade.

Aqui se verifica a dificuldade, já exposta anteriormente, que reside na dicotomia entre uma maior descentralização e a necessidade de responsabilização.

Contudo, conforme exposto, apesar das dificuldades apontadas, as entidades governamentais e sem fins lucrativos podem se beneficiar muito do uso das práticas gerenciais, dentre elas a aplicação do BSC.

3.3 Proposta de uso do *balanced scorecard* nos contratos de gestão da área de saúde

Para a compreensão das especificidades do setor de saúde, primeiramente serão feitas algumas definições pertinentes.

Na legislação brasileira, o Decreto federal n. 37.773/55, revogado pelo Decreto sem número de 05 de setembro de 1991, trazia a seguinte definição: “Hospital é a instituição destinada a internar, para diagnóstico e tratamento, pessoas que necessitem de assistência médica e cuidados constantes de enfermagem”.

Conceito mais amplo pode ser encontrado no relatório n. 122/57 da Organização

Mundial da Saúde (OMS):

O hospital é um elemento de Organização de Carácter Médico-Social, cuja função consiste em assegurar Assistência Médica Completa, curativa e preventiva a determinada população, e cujos serviços externos se irradiam até a célula familiar considerada em seu meio; é um centro de medicina e de pesquisa biossocial.⁴²⁵

A corroborar com os conceitos supracitados, Oliva e Borba ressaltam a importância do hospital não só quanto aos aspectos sanitário, curativo e preventivo, mas também do ponto de vista social, devido ao seu envolvimento com o homem, em seus meios social-familiar e social de relacionamento.

Ainda, Martins ressalta que, de acordo com a OMS:

[...] os hospitais devem ter como objetivos básicos: prevenir, diagnosticar, restaurar as doenças, educar e desenvolver pesquisas para a geração da saúde. Para poder cumprir esses objetivos, o hospital deve ser dinâmico, mantendo-se atualizado, testando e pesquisando novas metodologias no setor diagnóstico, implantando novas tecnologias nos serviços médicos e de apoio.⁴²⁶

O autor também expõe que é necessário um equilíbrio entre os custos, despesas e receitas, a fim de que a instituição hospitalar sobreviva em uma economia de mercado, prestando serviços de excelência e que, para tal, a função administrativa é de inegável importância. Ainda, aponta a necessidade de vantajosas condições econômicas, a fim de proporcionar lucro, no caso das sociedades de capital, ou de possibilitar novos investimentos, no caso das sociedades filantrópicas e públicas.

Dessa forma, conclui-se que, mesmo que as organizações sociais, objeto deste estudo, não tenham finalidade lucrativa, a apresentação de resultado econômico positivo é essencial para uma gestão eficiente dos serviços e para a realização dos investimentos necessários para a manutenção de um alto padrão de desempenho nos serviços.

Segundo Oliva e Borba, “a excelência é alcançada por meio do comprometimento contínuo com a resolubilidade, qualidade e custos baixos dos procedimentos”.⁴²⁷ Para isso, são importantes a eliminação do desperdício, a capacitação profissional, a melhora dos

⁴²⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório n. 122/57**, apud OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. **BSC – Balanced Scorecard: ferramenta gerencial para organizações hospitalares**. São Paulo: Iátria, 2004, p. 20.

⁴²⁶ MARTINS, D. **Custos e orçamentos hospitalares**. São Paulo: Atlas, 2002, apud OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 28.

⁴²⁷ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 30.

processos, a automação adequada, o acesso à informação e a redução da permanência do paciente no hospital.

Dessa forma, um adequado planejamento estratégico, como aquele viabilizado pela implementação do BSC, por exemplo, é de grande importância para a sobrevivência de uma organização incumbida de prestar serviços de saúde.

Um dos pontos de maior importância para o sucesso da entidade é o treinamento do pessoal que provê cuidados aos pacientes. Oliva e Borba expõem que o programa de treinamento de pessoal deve conter:

- A missão, visão e metas da organização;
- Tipos de assistência ou serviços providos;
- As políticas e procedimentos da organização, incluindo diretrizes avançadas e morte;
- Confidencialidade da informação do paciente;
- Segurança hospitalar, incluindo banheiro, incêndio, segurança ambiental, elétrica e patrimonial;
- Preparação em caso de emergência;
- Ação apropriada em situações inseguras;
- Prevenção e controle de infecção, incluindo higiene pessoal, procedimentos assépticos, infecções, precauções, limpeza e esterilização de equipamentos e materiais;
- Armazenamento, manuseio e acesso a fornecedores de materiais médico-hospitalares e de medicamentos;
- Administração de equipamentos, incluindo o uso seguro e apropriado do equipamento;
- Identificação, manuseio e disposição de materiais e lixo perigosos ou infecciosos de uma maneira segura e higiênica, de acordo com a lei e regulamentação.⁴²⁸

Woomer, Long, Anderson e Greenberg acrescentam, ainda, aos tópicos que devem ser envolvidos na orientação e no treinamento dos funcionários:

- Direitos e responsabilidades dos pacientes;
- Programação do funcionário (pontualidade, sair mais cedo, revezamento, semana de trabalho, procedimento por chamada, sem chamada/trabalho);
- Disciplina do funcionário;
- Modo de se vestir;
- Credenciais e exigências do funcionário para ser contratado ao longo do emprego;
- Procedimentos de avaliação da competência e exigências de competência contínuas;
- Ética;
- Relatórios de acontecimentos;
- Reações de drogas prejudiciais;

⁴²⁸ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 126.

- Ordens do médico;
- Administração de remédios;
- Segurança pessoal;
- Ambiente de trabalho sem drogas;
- Processo de enfermagem (observação ou avaliação, desenvolvendo e atualizando ou seguindo planos de assistência, notas de progresso e sugestão de documentação);
- Educação do cliente e do “cuidador”;
- Melhoria da qualidade;
- Habilidade de comunicação;
- Nutrição.⁴²⁹

Ainda no que diz respeito aos funcionários, Oliva e Borba apontam que a direção do hospital deve:

- Manter um canal de comunicação sempre aberto com todos os funcionários
- Mostrar aos funcionários que a direção está interessada neles e que aceita as suas ideias para melhoria geral;
- Fornecer informação e orientação suficientes para o desenvolvimento das operações;
- Manter os funcionários sempre atualizados em todos os assuntos do negócio que os afetem, com informações corretas.⁴³⁰

Os autores ainda enumeram as qualificações que devem possuir:

1. Enfermeiros:

- Habilidade de trabalhar independentemente;
- Habilidade de se comunicar claramente com os pacientes;
- Prazer em trabalhar com pessoas;
- Grande habilidade de avaliação clínica;
- Pelo menos um ano de trabalho em hospitais (qualidade não imprescindível).⁴³¹
- Montagem e execução do plano de treinamento;
- Acompanhar a alta hospitalar do paciente, se for o caso;
- Criteriar se o paciente se mantém clinicamente estável;
- Avaliar as condições da residência para receber o paciente;
- Identificar o grau de dependência sob demanda de assistência de enfermagem e se possível, a identificação do “cuidador” em potencial, definindo o perfil do funcionário que deve ser escalado para a residência;
- Esclarecer à família e paciente as atribuições do auxiliar ou técnico de

⁴²⁹ WOOMER, N.; LONG, C.; ANDERSON, C. O.; GREENBERG, E. A. Benchmarking in Health Care: a Collaborative Approach. **Caring**, n. 18, p. 22-28, 1999, *apud* OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 127.

⁴³⁰ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 128.

⁴³¹ Ibidem, p. 129-130.

enfermagem disponibilizado;
 - Gerenciar a previsão e provisão dos materiais e equipamentos.⁴³²

2. Médicos: consulta ao paciente e aos outros membros da equipe de assistência hospitalar, além de:

- Gerenciamento dos problemas médicos;
- Identificação das necessidades de assistência ao paciente;
- Estabelecimento e aprovação de um plano de tratamento com identificação dos objetivos de curto e longo prazos;
- Avaliação de problemas médicos novos ou emergentes baseados em informações fornecidas por outros membros da equipe;
- Comunicação com o paciente e outros membros da equipe e com médicos consultores;
- Suporte a outros membros da equipe;
- Reavaliações do plano de tratamento e resultados deste;
- Avaliação da qualidade do tratamento;
- Documentação em registros médicos apropriados;
- Comunicação e coordenação dos serviços.⁴³³

3. Administradores: devem cuidar de finanças, suporte do escritório, administração de pessoal, compra de material e suprimentos, logística, *marketing*, contratos, aspectos legais, promoção do trabalho em equipe.

No que diz respeito à atividade de assistência hospitalar, Oliva e Borba apontam diversos fatores que indicam sua qualidade.

No caso dos serviços de admissão, os fatores apontados são:

- Pontualidade dos processos de admissão;
- Precisão no levantamento de dados;
- Cumprimento da necessidade de obtenção do consentimento do paciente ou da família;
- Atenção às queixas do paciente ou família.⁴³⁴

No tocante aos serviços de registros médicos:

- Presteza no levantamento e atualização dos dados no prontuário do paciente;
- Satisfação do médico.⁴³⁵

⁴³² WOOMER, N.; LONG, C.; ANDERSON, C. O.; GREENBERG, E. A. Benchmarking in Health Care: a Collaborative Approach. *Caring*, n. 18, p. 22-28, 1999, *apud* OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 130.

⁴³³ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 133.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 136-137.

Quanto aos serviços de enfermagem, ressaltam-se os seguintes pontos:

- Positivos:

- Exatidão na avaliação dos pacientes;
- Pronto reconhecimento dos sintomas acusando mudanças no estado do paciente;
- Satisfação do paciente/médico;
- Prevenção contra erros na administração da medicação;
- Cumprimento dos protocolos nos procedimentos com pacientes;
- Prevenção de acidentes com pacientes;
- Reconhecimento da necessidade de intervenções da enfermagem qualificada ou médica de acordo com a condição do paciente;
- Cumprimento dos procedimentos de controle e prevenção de acidentes;
- Pontualidade na administração de medicamentos.⁴³⁶

- Negativos:

- Aparecimento de úlcera por decúbito ou escara de pressão no paciente acamado;
- Identificação de infecção nasocomial;
- Eliminação imprópria de agulhas e outros descartáveis;
- Preparação ou administração inadequada de medicamentos;
- Transcrição incorreta de ordens médicas;
- Realização de procedimentos ou testes de diagnósticos sem a devida prescrição médica;
- A não-notificação do médico da existência de mudanças importantes nas condições do paciente;
- Omissão no tratamento ou procedimentos programados;
- Não-cumprimento da prescrição de registros dos sinais vitais;
- Não-realização de troca de ataduras;
- Ingestão ou eliminação de fluído não registrada;
- Pesagem diária não registrada;
- Separação não planejada de um tubo invasivo;
- Utilização de meios que sujeitem o paciente a riscos de perda da circulação em extremidades ou outros danos;
- Acidentes com visitantes.⁴³⁷

Por fim, no que diz respeito ao serviço de assistência hospitalar como um todo, os fatores indicadores de qualidade apontados são:

- Idoneidade dos serviços prestados;

⁴³⁵ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 137.

⁴³⁶ Ibidem, p. 137.

⁴³⁷ Ibidem, p. 137-138.

- Oferta do serviço de acordo com o solicitado para o tratamento;
- Busca constante da satisfação do paciente;
- Presteza no cumprimento de solicitações de serviços;
- Prevenção contra incidentes com pacientes;
- Documentação das metas mensuráveis do tratamento;
- Cumprimento dos procedimentos de controle e vigilância contra infecção;
- Documentação sobre a educação sanitária do paciente;
- Alcance das metas do tratamento.⁴³⁸

Oliva e Borba também apresentam os quatro princípios da excelência nos processos de qualidade da assistência hospitalar:

- A estrutura e a função da organização apoiam consistentemente a filosofia, propósito e missão de orientação ao consumidor;
- A organização tem recursos humanos, financeiros e físicos adequados, efetivamente organizados para acompanhar seu estatuto e propósito;
- A organização fornece constantemente serviços e produtos de alta qualidade;
- A organização está viavelmente posicionada para um longo prazo.⁴³⁹

Segundo os autores, são esses princípios que embasam a definição dos padrões fundamentais e dos padrões específicos, aplicáveis aos serviços de assistência hospitalar.

Os padrões fundamentais seriam os responsáveis por cobrir as seguintes áreas:

- Qualificações educacionais e credenciamento de todos os níveis;
- As políticas da organização e procedimentos para abertura pública e direitos dos clientes;
- Gerenciamento dos recursos humanos;
- Mecanismos de contínuo aumento da qualidade, incluindo pesquisas de satisfação do cliente e *benchmarking*, e a incorporação de resultados em cada programa ou serviço;
- Adequação dos controles financeiros e recursos, incluindo fluxo de caixa;
- Adequação do sistema de informação financeira;
- Planejamento estratégico e avaliação;
- Avaliação e gerenciamento de risco;
- Estratégias e iniciativas de *marketing*;
- Coleta de dados e incorporação efetiva de dados;
- Sistemas de informação gerencial;
- Clima corporativa e suporte à inovação.⁴⁴⁰

Quanto aos padrões específicos, estes se referem a:

⁴³⁸ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 138.

⁴³⁹ Ibidem, p. 139 (com adaptações).

⁴⁴⁰ Ibidem, p. 139-140.

- Programa total de gerenciamento dos serviços;
- Qualificação, educação e supervisão do pessoal profissional;
- Qualificação, treinamento e supervisão do pessoal profissional;
- Aumento da qualidade/revisão das atividades de utilização;
- Nível de satisfação do cliente através de pesquisas e entrevistas de clientes ativos;
- Qualidade clínica/registro dos serviços;
- Entrevistas com o pessoal;
- Coordenação inter e intra-organizacional dos serviços;
- Planejamento e avaliação do serviço/programa;
- Controle e segurança das infecções;
- Serviço/programa de incentivo ao clima e direção para inovação.⁴⁴¹

Todos os elementos expostos devem ser levados em consideração quando da formulação do BSC na organização que presta serviços de saúde. Uma organização de saúde pautada nos instrumentos da gestão moderna apresentará vários diferenciais em relação a uma organização mais tradicional:

Tabela 8 - Comparativo entre organizações de saúde tradicional e contemporânea⁴⁴²

Organização de saúde tradicional	Organização de saúde contemporânea
Direcionada por objetivos estáticos	Direcionada pela visão de negócio
Tem foco no preço	Tem foco no valor
Voltada apenas para qualidade da assistência	Direcionada pela acreditação da qualidade e para o cliente
Tem foco do acionista ou gestor	Tem foco nos acionistas, comunidade, parceiros, força de trabalho e outros
Ênfase financeira	Ênfase na otimização de resultados
Eficiente e estável	Inovadora e empreendedora
Hierárquica	Autonomia e participação
Burocrática: estrutura e organização	Informações velozes
Organizada por funções	Organizada matricialmente
Rígida e comprometida	Flexível e aberta
Local	Regional, nacional e global
Integrada verticalmente	Integrada em rede interdependente
Processamento	Conectada, interativa

O que se pode notar é a aproximação das organizações de saúde contemporânea com os conceitos de Administração Pública gerencial e pautada pelos princípios da

⁴⁴¹ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 140.

⁴⁴² Ibidem, p. 208 (adaptado).

governança pública, já expostos anteriormente, especialmente no que diz respeito à atuação eficiente e flexível.

Por fim, os autores destacam as características que devem definir uma organização de saúde contemporânea, orientada pela moderna gestão estratégica:

- Foco na competência competitiva;
- Tem o cliente como consultor;
- Constrói o futuro com visão estratégica;
- Veloz e atua com perfeição;
- Real e virtual;
- Enxuta e flexível;
- Inovadora e empreendedora;
- Atua em rede com os públicos relevantes;
- Fábrica de líderes;
- Universidade corporativa;
- Informação e o conhecimento como essências vitais;
- Possui excelência total;
- Socialmente responsável.⁴⁴³

Dessa forma, é possível concluir que o modelo do *balanced scorecard* é aplicável às organizações da área de saúde, nas suas quatro dimensões, sendo possível estabelecer diversos indicadores de desempenho, úteis para aprimorar o desenvolvimento dos serviços envolvidos. Esse procedimento é bastante recomendável nas organizações de saúde modernas, com foco no aprimoramento da capacidade dos funcionários, da execução de serviços com elevados padrões de qualidade, fazendo uso da flexibilidade administrativa em busca de resultados e metas.

3.4 Relato de experiência

Tendo sido apresentado o modelo do *balanced scorecard* e suas adaptações para os setores público e privado sem fins lucrativos e para a área de saúde, a ilustração tratada neste item tem como finalidade dar os contornos práticos à questão da avaliação de metas e resultados em um contrato de gestão.

⁴⁴³ OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. Op. cit., p. 140.

3.4.1 O contrato de gestão firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo e a SPDM

O ajuste eleito para ilustrar a aplicação do modelo do BSC é o contrato de gestão n. 007/2008-NTCSS-SMS-G, firmado em 01 de fevereiro de 2008 entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, com vistas ao gerenciamento e à execução de atividades e serviços de saúde no Território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus (Anexo 1).

Conforme o estatuto social da SPDM, esta entidade é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de natureza filantrópica, sendo reconhecida como de utilidade pública, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Constam do artigo 4º do estatuto os objetivos da SPDM, referentes a execução de atividades, ensino, pesquisa, auxílio no desenvolvimento de políticas públicas, consultoria, planejamento, entre outros, todos na área de saúde.

Ainda, esta entidade recebeu, em 11 de julho de 2006,⁴⁴⁴ a qualificação de organização social no âmbito do Município de São Paulo, o que viabiliza a realização de contrato de gestão com a Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo.

O objeto do contrato em questão, constante de sua Cláusula Primeira, é a “operacionalização da Gestão, Apoio à Gestão e execução [...] das atividades e serviços de saúde”, que deve ser atingido com “eficácia e qualidade requeridas.”

Ficam estabelecidas no instrumento contratual as obrigações da contratada, dentre as quais prestar os serviços contratados, de acordo com a legislação pertinente ao SUS e aos princípios previstos em lei e, para isso, contratar o pessoal necessário, responsabilizando-se por eventuais indenizações por danos morais que possam decorrer de ação, omissão, negligência, imperícia ou imprudência praticados por profissionais a ela subordinados.

Para a consecução do objeto do ajuste pela contratada, a contratante contraiu, dentre outras obrigações constantes da cláusula terceira do instrumento contratual, o compromisso de disponibilizar à contratada os meios necessários à execução do contrato, dentre os quais recursos financeiros, permissão de uso de bens móveis e imóveis e promoção da cessão de servidores públicos para a organização social. Ainda, a secretaria Municipal da Saúde obrigou-se a acompanhar a execução do contrato através da Comissão Técnica de

⁴⁴⁴ SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Gestão. **Processo Administrativo n. 2006-0.151.458-7 – Certificado de Qualificação n. 004**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 jul. 2006, p. 6.

Acompanhamento ligada ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde.

Dessa forma, nota-se que a obrigação do Poder Público, em um ajuste dessa espécie, não se limita aos encargos financeiros. Tão importante quanto os repasses é o acompanhamento da execução do contrato, pelo qual a contratante se responsabiliza. Essa ideia de gestão conjunta do contrato, com interesses comuns às partes, conforme já exposto anteriormente, é que caracteriza o contrato de gestão como um acordo administrativo colaborativo, contrapondo-se à ideia tradicional de contrato administrativo, com partes com interesses opostos.

Tanto a legislação federal — Lei n. 9.637/98 — quanto a municipal — Lei n. 14.132/2006 — evidenciam a necessidade de fiscalização da consecução dos objetivos para os quais foi realizado o ajuste. Nesse contexto, o Contrato CG 07/2008 prevê, em sua cláusula quarta, a avaliação semestral dos resultados obtidos, a ser feita pela Comissão de Avaliação do contrato de Gestão, presidida pelo Secretário Municipal de Saúde, bem como a elaboração de relatório conclusivo a ser encaminhado à Secretaria Municipal de Saúde. O contrato prevê que a avaliação em questão será referente ao “cumprimento das diretrizes e metas definidas” e “aos resultados obtidos em sua execução, através dos indicadores de desempenho estabelecidos, em confronto com as metas pactuadas e com a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades”.

O ajuste ainda prevê o acompanhamento da execução pela Secretaria Municipal da Saúde, através do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde.

Mais uma vez, ressalta-se a importância do cumprimento das metas e resultados estipulados no parágrafo segundo da cláusula oitava do contrato, que cuida do pagamento, ao definir-se que será feito através de uma parte fixa e uma variável, sendo, o pagamento, condicionado ao cumprimento das metas estabelecidas para os indicadores previstos no Anexo Técnico para tal finalidade.

Até mesmo por isso, ressalta-se a necessidade da existência de indicadores de desempenho bem definidos, cuja mensuração seja hábil a aferir o cumprimento das metas almejadas.

Tal conduta vem mais bem especificada no Anexo Técnico II, Item I.D.3:

I.D.3 – PAGAMENTO EM FUNÇÃO DE RESULTADOS APRESENTADOS (VARIÁVEL)

A CONTRATANTE solicitará à CONTRATADA a apresentação de relatórios contendo dados e informações relativos à produtividade e

qualidade dos serviços prestados, conforme item V [...]. A avaliação dos relatórios será realizada pela comissão Técnica de Acompanhamento [...] com periodicidade trimestral e analisará os documentos entregues pela CONTRATADA. Após a análise, emitirá parecer determinando ou não o pagamento correspondente à parte variável do trimestre analisado.

A CONTRATADA deverá apresentar os resultados previstos no Item V [...] para fazer jus ao valor da parte variável mensal [...]. A falta da entrega de qualquer um dos itens estabelecidos para o mês ou o não cumprimento das metas acordadas acarretará desconto proporcional no valor da parte variável correspondente àquele mês.

Dessa forma, mesmo sem adentrar o mérito dos índices eleitos para o cumprimento da parte variável, já é possível notar a sua importância para uma contratação dessa espécie.

Ainda, correta a opção prevista no parágrafo único da cláusula nona do ajuste, a respeito da possibilidade, em relação aos seus anexos, de “substituição e atualização, a fim de contemplar novas diretrizes de interesse da Secretaria Municipal da Saúde”. Conforme exposto anteriormente, as metas e os indicadores vão sendo construídos e adaptados com o tempo, e sua fixação logo de início poderia acarretar um engessamento indesejável.

Os anexos técnicos ao ajuste contêm: I) o memorial descritivo da gestão das Unidades Assistenciais de Saúde; II) o memorial descritivo dos serviços de apoio à integração; III) o sistema de pagamento; IV) as regras quanto ao acompanhamento e à avaliação; V) o memorial descritivo das “novas ações” a serem implantadas; e VI) o termo de permissão de uso.

Para este estudo, o Anexo Técnico mais relevante é o de n. IV, que contém as questões referentes ao acompanhamento e à avaliação da execução contratual.

Consta do texto contratual que o acompanhamento tem como finalidade “a identificação e avaliação de problemas, discussão e negociação com as Organizações Sociais e a tomada de decisões sobre as ações que precisam ser implantadas”. Ainda, ressalta-se a responsabilidade da *contratante* — Secretaria Municipal da Saúde — pelas “ações que derivam do processo de acompanhamento visando a qualidade e otimização dos recursos e a correção de possíveis desvios”, o que deve ser feito através de ações de uma Comissão Técnica de Acompanhamento. Tal comissão, segundo o anexo contratual, é composta tanto por elementos indicados pela Secretaria Municipal da Saúde quanto por componentes indicados pela Organização Social. O Item I.D enumera as funções desta Comissão, que consistem, basicamente, em realizar reuniões; avaliar parâmetros de produção, indicadores de qualidade, funcionamento dos serviços, aspectos econômico-financeiros (inclusive analisando desvios em relação ao orçamento preestabelecido); analisar causas de eventuais desvios e ocorrências nos serviços; estabelecer acordos e

medidas corretivas, se necessário, e analisar propostas de implementação de novos serviços.

Ainda, impõem-se à organização social diversas obrigações concernentes ao acompanhamento e à avaliação, quanto a: aspectos básicos organizacionais (incluindo o cadastro dos profissionais de saúde e o plano de ação continuada); boa prática clínica; atenção ao usuário; articulação com outros níveis assistenciais; implantação de atividades de promoção da saúde e prevenção de doenças e sistemas de informação.

Por fim, o Item V do Anexo Técnico IV – Avaliação e valoração dos indicadores da parte variável do contrato de gestão, traz uma planilha, que contém metas, cujo cumprimento é requisito para a liberação dos recursos referentes à parte variável:

Tabela 9 - Indicadores da parte variável⁴⁴⁵

Indicadores Parte Variável - Microrregiões													
Objetivo	Nome do Indicador	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês 10	Mês 11	Mês 12
		Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima
Serviço de atendimento ao usuário	Constituição S.A.U.	30%											
	Funcionamento S.A.U.		10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Educação Continuada	Plano Anual de Educação Continuada			40%									
	Atividades Realizadas de Educação Continuada					20%			20%			20%	
Comissão de Prontuários	Implantação da Comissão de Prontuários		50%										
	Funcionamento da Comissão de Prontuários			10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
Cadastro Profissionais	Auditorias Internas da Comissão de Prontuário									40%			
	Cadastro de Profissionais Atualizado	30%											
Apoio à Integração	Auditoria pelo NTCSS												
	Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microrregião				20%			20%			20%		
Cobertura PSF	População Coberta pelo PSF												
	Taxa de Cobertura de Cadastro												
	Taxa de Cobertura de serviço médico												
	Taxa de Cobertura de enfermeiro												
	Taxa de Cobertura de ACS												
	Taxa de Cobertura de cadastro de gestantes												
	Taxa de Cobertura médica de gestantes												
Cobertura Vacinal	Taxa de cobertura de enfermeiro de gestantes												
	Calendário Vacinal Completo em crianças de 0-1 ano de idade						40%						30%
Demanda AMA	Calendário Vacinal Completo em crianças entre 1-15 anos de idade												
	Demanda por UBS de abrangência dos usuários				20%			20%					
Qualidade da Informação	Atendimentos por pessoa					20%			20%			20%	
	Recebimento dos dados de atividade assistencial e financeira pela SMS-SP nos prazos definidos	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Qualidade AMA	Porcentual de fichas B-Gestante completas										20%		
	% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência dos usuários	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

⁴⁴⁵ Contrato CG 07/2008.

O quadro foi sendo alterado ao longo da execução contratual, sendo que após o primeiro termo aditivo (Anexo 2), passou a vigorar da seguinte maneira:

Tabela 10 - Indicadores da parte variável⁴⁴⁶

Objetivo	Nome do Indicador	ago/08 Pontuação Máxima	set/08 Pontuação Máxima	out/08 Pontuação Máxima	nov/08 Pontuação Máxima	dez/08 Pontuação Máxima	jan/09 Pontuação Máxima	fev/09 Pontuação Máxima	mar/09 Pontuação Máxima	abr/09 Pontuação Máxima	mai/09 Pontuação Máxima	jun/09 Pontuação Máxima	jul/09 Pontuação Máxima
Serviço de atendimento ao usuário	Constituição S.A.U.	50											
	Cronograma de Atividades S.A.U.		10										
	Funcionamento S.A.U.			10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Educação Continuada	Plano Anual de Educação Continuada			40									
	Atividades Realizadas de Educação Continuada						10			10			10
Comissão de Revisão de Prontuários	Implantação da Comissão de Prontuários		50										
	Funcionamento da Comissão de			10	10		10	10	10	10	10	10	10
	Auditorias Internas da Comissão de Prontuário					30						40	
Cadastro Profissionais	Cadastro de Profissionais Atualizado	40											
Apoio à Integração	Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microrregião					20							
Cobertura PSF	População Coberta pelo PSF												
	Taxa de Cobertura de Cadastro												
	Taxa de Cobertura de serviço médico												
	Taxa de Cobertura de enfermeiro												
	Taxa de Cobertura de ACS								40				
	Taxa de Cobertura de cadastro de												
	Taxa de Cobertura médica de gestantes												
Cobertura Vacinal	Calendário Vacinal Completo em crianças de 0-1 ano de idade												
	Calendário Vacinal Completo em crianças entre 1-15 anos de idade						30						30
Qualidade da Informação	Recebimento dos dados de atividade assistencial e financeira pela SMS-SP nos prazos definidos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Porcentual de Aproveitamento de												
Demanda AMA	Porcentual de fichas B-Gestante completas									30			
	Demanda por UBS de abrangência dos usuários				20			20			20		
Qualidade AMA	Atendimentos por pessoa				20			20			20		
	% de fichas de atendimento completas		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Censo de Origem 1º atendimento	% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência dos usuários		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Primeiro Atendimento Anual CAPS		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Alteração mais significativa foi implementada pelo Terceiro Termo Aditivo (Anexo 4), em que foram associadas aos indicadores evidências que demonstram seu cumprimento:

⁴⁴⁶ Primeiro Termo Aditivo ao Contrato CG 07/2008.

Tabela 11 - Indicadores da parte variável⁴⁴⁷

	Indicador	Evidência	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Apoio à Integração	Atividades de Apoio à Integração na Microrregião	Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microrregião								40				
Censo de Origem 1º Atendimento	Primeiro Atendimento Anual CAPS	Documento com o nº de primeiros atendimentos CAPS no ano por unidade de saúde de encaminhamento			30			30			20			20
Censo de Origem 1º Atendimento	Primeiro Atendimento Anual	Documento com o nº de primeiros atendimentos de especialidades no ano por unidade de saúde de encaminhamento			30			30			20			20
Cobertura PSF	Taxa de Cobertura de serviço médico e de enfermagem, cobertura de gestantes e de visitas ACS	Informe do nº de pessoas e gestantes cadastradas e atendidas pelo médico e enfermeiro no período e nº de famílias visitadas pelo ACS		40										
Cobertura Vacinal	Calendário Vacinal Completo de 0-15 anos de idade	Informe do nº de <1 ano de idade e do nº de 1 a 15 anos de idade com Calendário Vacinal Completo	40						40					
Comissão de Prontuários	Auditorias Internas da Comissão de Prontuário	Relatório de Auditoria Global da Comissão de Revisão de Prontuários											40	
Demanda AMA	Demanda por UBS de abrangência dos usuários	Documento com nº de atendimentos AMA por UBS de Abrangência e C. Reg. Saúde dos atendimentos				20								20
Demanda AMA	Atendimentos AMA por pessoa	Informe do nº total de Fichas de Atendimento AMA no trimestre e do nº total de pessoas atendidas no				20							20	
Educação Continuada	Plano Anual de Educação Continuada	Relatório contendo o Plano Anual de Atividades de Educação Continuada										40		
Educação Continuada	Atividades Realizadas de Educação Continuada	Relatório das atividades realizadas de Educação Continuada				20								
Qualidade AMA	% de fichas de atendimento completas	Informe do nº de Fichas de Atendimento AMA analisadas e do nº de fichas completo na amostra	10							10				
Qualidade AMA	% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência dos usuários	Informe do nº de Fichas de Atendimento AMA analisadas e do nº de fichas com notificação à UBS na amostra	10							10				
Qualidade da Informação	Inscrição de gestantes no Mãe Paulistana	Informe do nº de gestantes atendidas no mês e do nº de gestantes inscritas no Mãe Paulistana no mesmo					20				20			
Qualidade da Informação	Recebimento dos dados de atividade assistencial e financeira pela SMS-SP nos prazos definidos	Envio no prazo de informações de atividades assistencial e financeira do período	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Qualidade da Informação	Recebimento dos dados de produção das demais unidades da Atenção	Informe da Produção realizada: UBS, CEO, NIR, Amb Esp, NASF, URSI, UAD	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Qualidade da Informação	Porcentual de fichas B-Gestante completas	Informe do nº de Fichas B-Gestantes analisadas e o nº de fichas completas na amostra					40							
Serviço de atendimento ao usuário	Funcionamento S.A.U.	Relatório das atividades e das respostas às reclamações/sugestões realizadas pelos usuários		20					20			20		
Soma			100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

3.4.2 Aplicação do *balanced scorecard* ao caso prático

Os conjuntos de indicadores usados evidenciam uma tentativa de avaliação pelo cumprimento de metas, especialmente no campo procedimental. Contudo, a forma hoje empregada no contrato examinado merece alguns ajustes, não somente como forma de adaptação do modelo ao BSC, mas também como meio para torná-la mais eficaz e permitir uma efetiva análise dos resultados atingidos com a contratação.

Uma primeira crítica ao sistema de indicadores atualmente utilizado para a avaliação do cumprimento das metas do contrato de gestão em análise (Tabela 11) é o fato de, na grande maioria dos casos, a obtenção da pontuação se dar pela simples apresentação de documentos, informações ou relatórios.

A pontuação é, em praticamente 100% dos casos, atribuída pela mera apresentação dos dados, sendo que o sistema utilizado não valoriza o conteúdo desses dados. Por exemplo, atribui-se pontuação pela exposição dos números de atendimentos, de fichas, de clientes com calendário vacinal completo. Contudo, não é imputado valor diferenciado no caso de os números apresentados não serem satisfatórios. A entidade recebe pontuação pela apresentação de um relatório. No entanto, aparentemente, o sistema parece indiferente ao conteúdo do relatório apresentado, bastando a sua entrega no prazo para o recebimento

⁴⁴⁷ Terceiro Termo Aditivo ao Contrato CG 07/2008.

do percentual correspondente da remuneração variável.

Nesse ponto, apenas retomando o conceito de medidas de desempenho, estas devem ser, de acordo com Niven, padrões geralmente quantificáveis, utilizados para avaliar e comunicar o desempenho em relação aos resultados esperados.⁴⁴⁸ Na experiência em análise, seria importante a inclusão, como critérios de avaliação de desempenho, de indicadores passíveis de mensurar dados relevantes para aferir o cumprimento dos resultados almejados quando da realização do contrato de gestão. Por exemplo, ao invés de atribuir pontuação à apresentação de um relatório contendo o número de atendimentos, seria interessante determinar uma meta numérica para a quantidade de atendimentos tida como ideal. Assim, poder-se-ia atribuir a este indicador uma unidade de medida — número absoluto, percentual, índice, entre outras — que fosse capaz de denotar qual foi a capacidade da instituição de cumprir a meta desejada.

Assim seria possível proceder em relação aos diversos dados julgados importantes — preenchimento de fichas, realização de vacinações, realização de atendimentos, concretização de cadastros. Para cada uma dessas informações relevantes, seria criado um indicador passível de ser mensurado, e o resultado obtido quando de sua mensuração seria levado em consideração para a atribuição de uma “nota”.

Seguindo a lógica, a parte variável de repasses financeiros só seria realizada, proporcionalmente, à medida que os indicadores fossem sendo cumpridos, de acordo com os valores previamente estipulados como sendo os desejados.

Uma segunda crítica ao sistema hoje utilizado — desta vez mais relacionada ao modelo do BSC — reside no fato de a maioria dos indicadores constantes do anexo ao contrato dizer respeito a dados procedimentais. Assim, a maioria dos indicadores hoje utilizados no contrato de gestão em exame, sob a ótica do BSC, estaria incluída na perspectiva dos processos internos. Aparentemente, não foram incluídos na mensuração indicadores referentes às perspectivas do cliente, financeira, de aprendizagem e de crescimento. Assim, além da melhoria da qualidade dos parâmetros atualmente utilizados, propõe-se neste trabalho a inclusão de indicadores em outras perspectivas.

Conforme exposto no item que trata da adaptação do BSC para entidades privadas e sem fins lucrativos, a dimensão que merece maior destaque é a do cliente. Nessa perspectiva, poderiam ser incluídos alguns indicadores para mensurar os resultados obtidos no contrato de gestão mantido entre a SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde, como, por

⁴⁴⁸ NIVEN, Paul R. Op. cit., p. 140.

exemplo, aqueles capazes de medir a satisfação dos usuários do sistema. Poder-se-ia fazer, por exemplo, pesquisas de contentamento com o atendimento que foi prestado aos clientes em diversos momentos, tais como o atendimento telefônico, pessoal, de enfermeiros ou médicos. Sendo atribuídas notas aos diversos níveis de satisfação, poderiam ser criados indicadores para condicionar uma parte da remuneração variável à obtenção de determinado patamar de satisfação dos usuários.

No que diz respeito à perspectiva financeira, mesmo que esta não seja a mais importante em um *balanced scorecard* de uma entidade sem fins lucrativos, é necessário no mínimo mensurar se os recursos estão sendo usados com eficiência e economicidade. Dessa forma, é essencial a inclusão de indicadores que demonstrem a produtividade, ou a redução de custos em algumas atividades.

Assim, se não é pertinente a esse tipo de atividade o lucro, ao menos interessa a comprovação do bom uso dos recursos de procedência do Poder Público, o que deve ser demonstrado aos usuários do serviço público, à Secretaria Municipal de Saúde e à sociedade como um todo. A *accountability*, ou prestação de contas, é muito valiosa em um contexto de governança pública, em que se inserem ajustes dessa espécie.

Por fim, faltam no modelo atualmente utilizado no contrato de gestão em análise indicadores pertinentes à dimensão do aprendizado e do crescimento do funcionário. Eventualmente, pode existir o receio de troca de servidores em uma mudança de gestão do governo, ou mesmo em virtude da descontinuidade de um contrato de gestão. No entanto, é necessário levar em conta a continuidade do serviço público e a constante necessidade de aprimoramento dos funcionários para que as atividades sejam realizadas com qualidade e excelência.

Dessa forma, o treinamento e a capacitação funcional devem ser sempre prioridade, para que as outras dimensões funcionem bem. Servidores capacitados têm condições de satisfazer melhor os usuários, melhorando indicadores na perspectiva dos clientes. Trabalhos realizados por profissionais competentes tendem a ser mais eficientes e menos custosos, acarretando benefícios aos resultados da dimensão financeira. O mesmo ocorre na perspectiva dos processos internos, cujos indicadores podem melhorar significativamente pela qualificação e pelo treinamento dos servidores.

Assim, para completar o ciclo, propõe-se a inclusão de indicadores na dimensão de aprendizado e crescimento dos funcionários, por exemplo estipulando-se metas para a realização de treinamentos ou cursos, ou mesmo submetendo-os a teste para avaliar periodicamente a sua qualificação.

Dessa forma, o que se pretendia comprovar com este estudo prático é a utilidade da aplicação de um método de análise de desempenho, como o BSC, em um ajuste mantido entre o Poder Público e uma entidade sem fins lucrativos, como um contrato de gestão.

Esse tipo de análise tem como objetivo principal adaptar esses acordos administrativos aos preceitos da Administração Pública Gerencial e da governança pública, dando pleno atendimento à lei, que exige cada vez mais o cumprimento de metas e resultados nas atividades administrativas.

Na ilustração apresentada do contrato de gestão formado entre a SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde, já é utilizado hoje um modelo de medição de desempenho. Aqui, o que se fez foi apresentar uma proposta de como aprimorá-lo para torná-lo mais eficaz, adaptando-o aos conceitos do *balanced scorecard*.

CONCLUSÃO

O caminho percorrido neste trabalho se deu no sentido de oferecer uma proposta de solução para um problema incandescente, que ainda demanda muito estudo. Só através de mecanismos que permitam dar contornos práticos à necessidade de a Administração Pública agir com maior eficiência e com enfoque em resultados é que poderá ser ampliada a qualidade na consecução de suas atividades. Nesse contexto, a realização de serviços públicos com eficiência e altos padrões de desempenho é essencial para legitimar a ação da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito, envolvendo prestação de contas, controle e responsabilização.

Nesse sentido, o que se pretendeu demonstrar com este trabalho foi a viabilidade do uso de ferramentas de análise de desempenho, tais como o *balanced scorecard*, mecanismo de inestimável utilidade para aferir as metas atingidas nos contratos de gestão com as organizações sociais. Tais ferramentas, quando devidamente adaptadas e aplicadas, podem ser de grande valia para mensurar os resultados de um ajuste feito entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente porque as características atuais da Administração Pública requerem um modelo pautado em eficiência, resultados e qualidade.

Nesta dissertação, através de uma análise da evolução da Administração Pública em âmbitos mundial e brasileiro, concluiu-se que esta atualmente segue os princípios do modelo teórico gerencial, partindo em busca de uma atuação mais eficiente, com foco em resultados. Ainda, que está em consonância com a ideia de governança pública, com uma amenização das barreiras entre público e privado, havendo uma maior aproximação e integração entre os diversos atores sociais. Como consequência, ganham importância as formas contratuais entre a Administração Pública e as entidades privadas — destacando-se, neste trabalho, os contratos com as organizações privadas sem fins lucrativos. Com isso, o poder público passa a estabelecer acordos colaborativos, cooperativos, para a consecução de objetivos comuns a ambos. Trata-se de um Estado menos impositivo, com destaque aos papéis de fomento e negociação. Na área dos serviços públicos, a consequência é uma atuação mais flexível e com incremento de qualidade, mas que também requer maior prestação de contas e responsabilização.

Conforme exposto no capítulo 2 deste trabalho, o acordo eleito para uma análise mais profunda e posterior proposta de aplicação do modelo do *balanced scorecard* foi o contrato de gestão com as organizações sociais. Através da análise da legislação pertinente,

restou demonstrada uma necessidade de que, através desse tipo de acordo, sejam cumpridos resultados e metas pré-estabelecidos. Esses tipos de acordo têm como um de seus principais objetivos a colaboração das entidades sem fins lucrativos com o Estado na consecução de atividades de interesse público com maior eficiência. Por essa razão, torna-se tão importante o planejamento das metas dos contratos de gestão e a sua mensuração, concomitantemente com a execução do ajuste e posteriormente a ele. Assim, torna-se possível prestar contas do cumprimento ou não de resultados aos interessados, para fins de controle e responsabilização.

Diante da problemática apresentada — necessidade de uma ferramenta que possibilitasse a análise do desempenho obtido com um contrato de gestão —, propôs-se o estudo do *balanced scorecard* e a sua adaptação à realidade da Administração Pública, para posterior aplicação aos contratos de gestão. Através de uma análise mais detalhada dessa ferramenta, foi possível compreender que não se trata somente de um mecanismo composto por um conjunto de indicadores de desempenho, mas também de um método de gestão estratégica, que pode ser utilizado para alinhar os objetivos da organização a curto e longo prazo. Diante de suas características, o modelo se mostrou, a princípio, bastante apropriado para a finalidade almejada por este estudo, que era a verificação da viabilidade de sua aplicação para o planejamento e para a mensuração de metas nos contratos de gestão com as organizações sociais, especialmente na área de saúde. Através de um maior detalhamento das condições da Administração Pública e da área de saúde, foi possível propor adaptações do modelo para que se tornasse aplicável a esses contratos.

Por fim, apresentou-se, a título de ilustração prática, o sistema de análise de desempenho hoje utilizado no contrato de gestão realizado entre a SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde. Através desse exemplo, foi possível concluir que certas adequações no modelo atualmente ali implementado, com uma maior aproximação da ferramenta *balanced scorecard*, poderiam torná-lo mais eficiente e, portanto, mais próximo dos objetivos atuais da Administração Pública, com enfoque em resultados e qualidade.

Apesar de não ter sido realizada uma proposta formal de *balanced scorecard* para aplicação ao relato de experiência do contrato de gestão com a SPDM, por não ser o escopo desta dissertação, tal modelo poderá ser elaborado em outro trabalho.

Também poderão ser estudadas outras ferramentas, passíveis de serem aplicadas tanto aos contratos de gestão com as organizações sociais como também a outros ajustes, tais como convênios ou termos de parceria com as OSCIP. Assim, através de uma gestão mais responsável, calcada em instrumentos adequados, poderá ser ampliado o sucesso

dessas parceiras, atingindo os objetivos de incremento no desempenho com elas obtido e de controle sobre os resultados.

Ainda, poderá ser tema de um futuro estudo a questão da responsabilidade pelo cumprimento de resultados, tanto na atuação da Administração Pública de uma forma geral como no caso de ajustes mantidos com entidades privadas sem fins lucrativos. Tendo em vista que, hoje, valoriza-se muito mais o alcance de metas e a prestação de contas das ações administrativas, com vistas à responsabilização dos envolvidos, será bastante valioso um estudo aprofundado sobre o tema.

Em suma, o estudo realizado cumpriu o objetivo proposto, que foi a busca de uma possível alternativa para acompanhar o desempenho dos ajustes firmados entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos. As conclusões do estudo são no sentido da viabilidade da aplicabilidade do *balanced scorecard* aos contratos de gestão com as organizações sociais na área de saúde, trazendo benefícios ao controle da execução das atividades ali envolvidas. O resultado é um incremento na eficiência e na qualidade dos serviços públicos abrangidos pela contratação, além de uma atuação mais responsável e transparente.

As novas modalidades de ajustes entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos — com destaque, no caso brasileiro, para os contratos de gestão com as organizações sociais — são uma proposta para que o Estado possa compartilhar com a sociedade civil a realização de seus objetivos, com mais qualidade. Essa prática também atende aos preceitos da governança pública, pois envolve um modelo cooperativo, colaborativo, entre diferentes atores sociais, para a consecução de objetivos comuns a ambos.

Nesse contexto, são necessárias ferramentas de gestão, capazes de serem aplicadas a essas novas formas contratuais, para acompanhamento de sua execução. Entre elas, o *balanced scorecard*, que, certamente, se bem adaptado e aplicado a essa realidade, será capaz de conferir maior eficiência e transparência às ações da Administração Pública. É certo que, desde que pautadas em regras claras, que estabeleçam a responsabilização das partes envolvidas, inclusive pelo cumprimento de resultados, as novas formas contratuais a serem estabelecidas entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos são uma tendência atual e tendem a contribuir para a consecução dos objetivos administrativos, com mais eficiência e qualidade. Mas, para isso, é necessário que sejam implementados mecanismos que possam ser úteis ao acompanhamento da execução desses contratos, a fim de ampliar sua eficiência e possibilitar um maior controle sobre os

resultados atingidos. E, para suprir a carência de mecanismos que hoje, na prática, possam ser utilizados para essa finalidade, é que se propôs a adaptação do *balanced scorecard* para o uso nesse tipo de acordo, concluindo-se pela sua viabilidade, aumentando, assim, a possibilidade de sucesso dessas parcerias.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 75-102.

BARBOSA, Marisa Nazaré Lins. A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 487-523.

BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo, Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor**. Série Pensando o Direito, n. 16, 2009. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/16Pensando_Direito.pdf>. Acesso em: 25 out. 2011.

BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Comissão de Juristas constituída pela Portaria n. 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Resultado Final**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=316&sec=33>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições estrangeiras**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 10.527-DF**. Relatora: Ministra Denise Arruda, 1ª Seção. DJU 07 nov. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 5.590/95-DF**. Relator: Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, 6ª T. Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996, p. 20.395.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.777/2005**. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Plenário. Ata n. 43/2005. Sessão 09 nov. 2005. Aprovação 16 nov. 2005. DOU 22 nov. 2005, p. 2.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.066/2006**. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Plenário. Ata n. 45/2006. Sessão 08 nov. 2006. Aprovação 09 nov. 2006. DOU 13 nov. 2006, p. 2.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 592/1998**. Processo n. 004.170/1998-9. Relator: Benjamin Zymler. Plenário. Sessão 02 set. 1998. BTCU 63/1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **BTCU Especial**, n. 17, 9 dez. 2003. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/SWOT_MVR.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2012

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador: IBDP, n. 10, jun./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-48.

CALDEIRA, Jorge. **Implementação do *balanced scorecard* no Estado**. Coimbra: Alamedina, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *good governance*. *In*: CANOTILHO, J. J. **“Brancos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da república portuguesa anotada**. 3. ed., Coimbra: Coimbra, 1993.

CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervencion administrativa**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: FGV, v. 38, n. 3, p. 423-449, maio-jun. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6544/5128>>. Acesso em 17 jun. 2013.

CHEVALLIER, Jacques. **L'état post-moderne**. 2. ed., Paris: LGDJ, 2004.

CHILE. **Constitución de Política la Republica de Chile**. Santiago: Juridica del Chile, 1996.

CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. A responsabilização múltipla: considerações finais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006.

COOPER, Robin; KAPLAN, Robert. **The Design of Cost Management Systems: Text, Cases and Readings**. New Jersey: Prentice-Hall, 1991.

COSTA, Ana Paula Paulino da. **Balanced scorecard: conceitos e guia de implementação**. São Paulo: Atlas, 2008.

CUBA. **Constitución de la Republica de Cuba**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1987.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ESPANHA. **Constitución del Reino de España**. Barcelona: Planeta, 2008.

EUROPA. **Governança europeia: um livro branco**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em 09/04/2013.

FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento**. Brasília: AED, 2003.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GAETANI, Francisco. Governança corporativa no setor público. *In*: LINS, João; MIRON, Paulo (Coords.). **Gestão pública: melhores práticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 259-275.

GAUDIN, Jean-Pierre. **L'action publique: sociologie et politique**. Paris: Presses de Sciences Politiques; Dalloz, 2004.

GIDRON, Benjamin *et al.* Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? *In*: GIDRON, Benjamin *et al.* **Government and the Third Sector**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992, p. 1-30.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades privadas com poderes públicos**. Coimbra: Almedina, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de uma teoria del fomento em el Derecho Administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949, p. 41-54. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 12. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; COOPER, Robin. **Custo e desempenho: administre seus custos para ser mais competitivo**. São Paulo: Futura, 1998.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Using the balanced scorecard as a strategic management system. **Harvard Business Review**. Boston, v. 74, p. 76-85, jan./fev. 1996.

LONGO, Francisco. Ejes vertebradores de la gobernanza em los sistemas públicos: um marco de análisis en clave latinoamericana. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas: CLAD, n. 46, fev. 2010, p. 73-102.

LONGO, Francisco. La gestión pública como discurso de valores. *In*: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 281-317.

MÂNICA, Fernando Borges. O convênio como vínculo apto a instrumentalizar parceria público-privada para prestação de serviços de saúde em unidade hospitalar de média e alta complexidades. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 4, p. 123-140, jul./dez. 2008.

MÂNICA, Fernando Borges. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Artigo. *In*: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194.

MÂNICA, Fernando Borges. **Participação privada na prestação de serviços públicos de saúde**. 2009. 306 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MANSUR, Ricardo. **Balanced scorecard**: revelando SEPV: estudo de casos brasileiros. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *In*: MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Público e privado no setor de saúde. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 108-113.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e terceiro setor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 73-91, jul./set. 2007.

MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. *In*: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Bellaterra, 2008, p. 37-62.

MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. 24 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceirosetorreforma.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed., São Paulo: Atlas, 2004.

MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 51-86.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MUELLER, Philipp. La buena gobernanza en la sociedad red: más allá de las palabras. *In*: MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy. (Org.). **Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia**. México: Limusa, 2006, p. 149-168.

NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. 75, 1999, p. 145-174.

NIETO, Alejandro. La Administración pública y sus contextos. *In*: NIETO, Alejandro. **El desgobierno de lo público**. Barcelona: Ariel, 2008, p. 245-276.

NIVEN, Paul R. **Balanced scorecard passo-a-passo**: elevando o desempenho e mantendo resultados. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

OLIVA, Flavio Alberto; BORBA, Valdir Ribeiro. **BSC – Balanced Scorecard**: ferramenta gerencial para organizações hospitalares. São Paulo: Iátria, 2004.

OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José de. **Um diagnóstico da gestão estratégica baseada no balanced scorecard**: um estudo de caso. 2008. 147 p. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A prestação de serviços de saúde por OSCIPS. **Boletim de Direito Municipal**. São Paulo, v. 25, n. 1, p. 1-10, jan. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Constitucionalidade da lei federal 9.637/98, das organizações sociais. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 177-210, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: RT, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIPs. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Terceiro setor, empresas e Estado**: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança pública. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 15 jun. 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O contrato de gestão e seus riscos. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 25 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/conteudo.phtml?id=850439>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts**. New York: United Nations, 2003. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf>. Acesso em: 25 out. 2011.

OTERO PARGA, Milagros. El valor solidaridad en la Constitución Española de 1978. **Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela**, v. 13, n. 1, p. 163-188, 2004.

PACHECO, Regina Silvia. Parceria não é contrato comercial. **O Estado de São Paulo**. Caderno Metrópole, p. C-1. São Paulo, 10 nov. 2009.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público-RSP**. Brasília: Enap, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcció social de la governanza. *In*: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.). **Gobernanza**: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: INAP: Colex, 2005, p. 21-76.

QUIRÓS, Mário Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Clad; Fundap, 2006, p. 165-216.

REFORMA GERENCIAL. Entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira: uma reforma para ficar na história. **Revista Reforma Gerencial**. São Paulo, p. 21-24, mar. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/BP-Papers/entrevst.lcbp.rg98.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. El derecho administrativo y la legitimidad democrática: confrontando el poder ejecutivo y el Estado contractual. **Revista del CLAD: Reforma y Democracia**. Caracas, n. 43, p. 5-26, fev. 2009.

SABBATINI, Juliana Fedak. **Comunicação Organizacional e Governança Corporativa: uma intersecção possível?** 2010. 214 p. Tese (Doutorado em Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Reforma administrativa de 1967: a reconciliação do legal com o real. *In*: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (Coords.). **Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 457-486.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor**. 2008. 256 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. Terceiro Setor e a Lei de Licitações no Brasil. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**. Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 75-90, jul./dez. 2010.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo: FGV, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de Derecho Administrativo general**. 2. ed. Madrid: Iustel, 2009.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Gestão. **Processo Administrativo n. 2006-0.151.458-7 – Certificado de Qualificação n. 004**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 jul. 2006, p. 6.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho Administrativo como sistema**. Madri: Marcial Pons; Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

SCHOENMAKER, Janaína. Terceiro Setor e prestação de contas aos Tribunais de Contas. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 69-92, jul./dez. 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012

SHAPIRO, Martin. Um Derecho Administrativo sin límites: reflexiones sobre el Gobierno y la Gobernanza. In: CERRILO Y MARTINEZ, Augustí (Coord.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Inap, 2005, p. 203-211.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 2009. 511 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coords.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 87-93.

TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TURNER, Mark; HULME, David. **Governance, Administration and Development: Making the State Work**. New York: Palgrave, 1997.

VALLE, Vanice Lírio do. Terceiro setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle das OS e OSCIPs. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 2, n. 4, p. 47-64, jul./dez. 2008.

VIGODA-GADOT, Eran. **Managing Collaboration in Public Administration**. London: Praeger, 2003.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução Waltensir Dutra. Revisão técnica Fernando Henrique Cardoso. 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974. Organização e introdução H. H. Gerth e C. W. Mills.

ZAGO, Sílvio Luis da Silva. **Balanced scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE**. 2006. 111 p. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

ANEXO 1 -
Contrato de Gestão n. 007/2008-NTCSS-SMS-G

2007-0.387 271-7

CONTRATO DE GESTÃO

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

C.G. 07/2008

CONTRATO DE GESTÃO nº 007/2008-NTCSS-SMS-G

CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM A PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DA **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, E A **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL, COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

Pelo presente instrumento, de um lado a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE - SMS/SP**, com sede nesta cidade na Rua General Jardim, nº. 36, neste ato representado por seu Secretário Municipal da Saúde, **JANUARIO MONTONE**, brasileiro, casado, portador da Cédula de Identidade R.G nº. 7.568.932-7, CPF nº. 724.059.888-87, doravante denominada **CONTRATANTE**, e de outro lado a **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, qualificada como **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** no Município de São Paulo nos autos do processo administrativo nº 2006-0.151.458-7 (Certificado de Qualificação nº 04), com CNPJ/MF nº. 61.699.567/0002-73, inscrita no CREMESP sob nº. 3878, com endereço à Rua Napoleão de Barros, 715 – Vila Clementino – São Paulo/SP, e com estatuto arquivado no 1º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica, sob nº.799.368, do Registro Civil de Pessoas Jurídicas de São Paulo, neste ato representada por seu Diretor Financeiro, **Prof. Dr. CARLOS ALBERTO GARCIA OLIVA**, R.G. nº 8.215.067, C.P.F. nº 074.303.688-32, doravante denominada **CONTRATADA**, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal 8080, de 19 de setembro de 1990, a Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, com alterações, bem como, o disposto no artigo 24, inciso XXIV, da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, RESOLVEM celebrar o presente **CONTRATO DE GESTÃO** referente ao gerenciamento e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, composta pelos Distritos Administrativos de Aricanduva, Carrão, Vila Formosa, Sapopemba, São Mateus, São Rafael e Iguatemi, diante as seguintes cláusulas e condições:

ALBERTO GARCIA OLIVA
DIRETOR FINANCEIRO
SPDM

CLÁUSULA PRIMEIRA

DO OBJETO

O presente **CONTRATO DE GESTÃO** tem por objeto a operacionalização da Gestão, Apoio à Gestão e execução, pela **CONTRATADA**, das atividades e serviços de saúde no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, em conformidade com os Anexos Técnicos que integram este instrumento.

O objeto contratual executado deverá atingir o fim a que se destina, com eficácia e qualidade requeridas.

Fazem parte integrante deste **CONTRATO DE GESTÃO**:

- a) O Anexo Técnico I – Gestão de Unidades pela Organização Social;
- b) O Anexo Técnico II – Apoio à Integração Territorial;
- c) O Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento;
- d) O Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação;
- e) O Anexo Técnico V – Novas Ações;
- f) O Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso.

Integram o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, as seguintes unidades de saúde:

- CAPS Adulto Aricanduva/Formosa
- UBS Jardim Iva
- UBS Vila Antonieta
- UBS Vila Carrão
- UBS Vila Formosa
- UBS Vila Formosa – Comendador José Gonzales
- UBS Vila Formosa – Dr. Antônio da Silveira e Oliveira
- UBS Vila Nova Manchester – Dr. Arlindo Gennari
- UBS Vila Nova York
- UBS/AMA Vila Guarani
- CAPS/AD São Mateus
- CAPS Adulto São Mateus
- CAPS Infantil e Adolescentes São Mateus
- Centro de Diagnóstico por Imagem São Mateus
- CR Plantas Medicinais Práticas Naturais em Saúde São Mateus
- CTA DST/AIDS São Mateus
- UBS CDHU Palanque
- UBS Jardim Carrãozinho
- UBS Jardim Colonial

3

ANTONIO CARLOS RODRIGUES
SECRETÁRIO DE SAÚDE
SMS-GAB

- UBS Jardim Colorado – Dr. José Pires
- UBS Jardim Conquista I
- UBS Jardim Conquista II
- UBS Jardim IV Centenário
- UBS Jardim 9 de Julho
- UBS Jardim Paraguaçu – Dr. Gonçalo Feliciano Alves
- UBS Jardim Roseli
- UBS Jardim Santo André
- UBS Jardim Tietê II
- UBS Parque Boa Esperança
- UBS Parque São Rafael – Dra. Ora Rosen
- UBS Recanto Verde Sol
- UBS Rio Claro
- UBS Santa Bárbara – Cidade Satélite
- UBS São Mateus I
- UBS/AMA Jardim Conquista III
- UBS/AMA Jardim Das Laranjeiras
- UBS/AMA Jardim São Francisco II
- UBS/AMA Jardim Tietê I
- AE Sapopemba CEO I
- CAPS Adulto Sapopemba
- SAE DST/AIDS Herbert de Souza – Betinho
- UBS Fazenda da Juta I
- UBS Fazenda da Juta II
- UBS Içaape – Jardim Planalto
- UBS Jardim dos Eucaliptos – Hélio Moreira Salles
- UBS Jardim Elba – Humberto Gastão Bodra
- UBS Jardim Grimaldi
- UBS Jardim Sapopemba
- UBS Jardim Sinhá
- UBS Mascarenhas de Moraes
- UBS Parque Santa Madalena
- UBS Pastoral
- UBS Teotônio Vilela
- UBS Vila Renato

Em conformidade com o disposto no Anexo Técnico I, das unidades de saúde elencadas no item anterior, serão geridas pela **CONTRATADA**, a partir desta data, as seguintes:

- UBS Fazenda da Juta I
- UBS Fazenda da Juta II

- UBS Jardim Sinhá
- UBS Parque Santa Madalena
- UBS Pastoral
- UBS Vila Renato
- UBS/AMA Vila Guarani

Atendidos o interesse público, as metas pactuadas e os resultados obtidos na gestão das unidades descritas acima, as demais unidades que integram o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, bem como aquelas que vierem a integrá-la, poderão passar a ser progressivamente geridas pela **CONTRATADA**. A incorporação de novas unidades acarretará um reequilíbrio econômico e financeiro do **CONTRATO DE GESTÃO**.

PARÁGRAFO ÚNICO

Para atender ao disposto neste **CONTRATO DE GESTÃO**, as partes estabelecem:

- Que a **CONTRATADA** dispõe de suficiente nível técnico-assistencial, capacidade e condições de prestação de serviços que permitam o maior nível de qualidade nos serviços contratados conforme a especialidade e características da demanda.
- Que a **CONTRATADA** não está sujeita a nenhum tipo de restrição legal que incapacite seu titular para firmar este **CONTRATO DE GESTÃO** com a **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

CLÁUSULA SEGUNDA

OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

São da responsabilidade da **CONTRATADA**, além daquelas obrigações constantes das especificações técnicas (Anexos Técnicos I, II, III, IV, V e VI, partes integrantes deste **CONTRATO DE GESTÃO**) e das estabelecidas na legislação referente ao SUS, bem como nos diplomas federal e municipal que regem a presente contratação, as seguintes:

1 - Prestar os serviços de saúde que estão especificados nos Anexos Técnicos I, II e V, de acordo com o estabelecido neste **CONTRATO DE GESTÃO** e nos exatos termos da legislação pertinente ao SUS – Sistema Único de Saúde -, especialmente o disposto na Lei 8080, de 19 de setembro de 1990, com observância dos princípios veiculados pela legislação, e em especial:

- Universalidade de acesso aos serviços de saúde;
- Integralidade de assistência, entendida como sendo o conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema, em atuação conjunta com os demais equipamentos do Sistema Único de Saúde existentes no Município;

III – Gratuidade de assistência, sendo vedada a cobrança em face de pacientes ou seus representantes, responsabilizando-se a **CONTRATADA** por cobrança indevida feita por seu empregado ou preposto;

IV - Preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

V - Igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

VI - Direito de informação às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VII - Divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VIII – Fomento dos meios para participação da comunidade;

IX – Prestação dos serviços com qualidade e eficiência, utilizando-se dos equipamentos de modo adequado e eficaz.

2 - Na prestação dos serviços descritos no item anterior, a **CONTRATADA** deverá observar:

I – Respeito aos direitos dos pacientes, atendendo-os com dignidade de modo universal e igualitário;

II – Manutenção da qualidade na prestação dos serviços;

III – Permissão de visita diária ao paciente em observação/internação, respeitada a rotina de serviço;

IV - Respeito à decisão do paciente em relação ao consentimento ou recusa na prestação de serviços de saúde, salvo nos casos de iminente perigo de morte ou obrigação legal;

V – Garantia do sigilo dos dados e informações relativas aos pacientes;

VI – Garantia do direito de assistência religiosa e espiritual aos pacientes, por ministro de qualquer culto religioso;

VII – Garantia da presença de um acompanhante em tempo integral, nas observações/internações de crianças, adolescentes e idosos, com direito a alojamento e alimentação, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso;

VIII - Esclarecimento dos direitos aos pacientes, quanto aos serviços oferecidos.

3 - Apoiar a integração territorial dos equipamentos de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOEMBA/SÃO MATEUS**, nos termos do Anexo II, visando a melhoria e maior eficiência na prestação dos serviços de saúde pública;

4 - Contratar, se necessário, pessoal para a execução das atividades previstas neste **CONTRATO DE GESTÃO**, responsabilizando-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da execução do objeto desta avença, devendo, ainda, nesse contexto:

4.1 - Utilizar, para a contratação de pessoal, critérios exclusivamente técnicos, observando as normas legais vigentes, em especial as trabalhistas e previdenciárias.

4.2 - Contratar serviços de terceiro, sempre que necessário, responsabilizando-se pelos encargos daí decorrentes.

4.3 - Responsabilizar-se perante pacientes por eventual indenização de danos morais decorrentes de ação, omissão, negligência, imperícia ou imprudência decorrentes de atos praticados por profissionais subordinados à **CONTRATADA**.

5 - Adotar o símbolo e o nome designativo da unidade de saúde cujo uso lhe fora permitido, seguido pelo nome designativo "**ORGANIZAÇÃO SOCIAL – SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**", devendo afixar aviso, em lugar visível, de sua condição de entidade qualificada como **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, e da gratuidade dos serviços prestados nessa condição;

6 - No caso da realização de pesquisas com pacientes, haverá a necessidade de aprovações prévias e obrigatórias da Comissão de Ética e Pesquisa da Unidade, do Comitê de Ética e Pesquisa da Secretaria Municipal da Saúde e da Comissão Nacional de Ética e Pesquisa;

7 - Administrar os bens móveis e imóveis, cujo uso foi permitido a **CONTRATADA** e a **ASSOCIADA**, em conformidade com o disposto no respectivo termo de permissão de uso – Anexo VI que deverá definir as responsabilidades da **CONTRATADA e ASSOCIADA**, até sua restituição dos bens ao Poder Público;

7.1 - A permissão de uso, mencionada no item anterior, deverá observar as condições estabelecidas nos artigos 14 e 15 da Lei nº. 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e 114, § 4º da Lei Orgânica do Município, devendo ser realizada mediante a formalização de termo de permissão de uso específico e determinado, emitido pela Secretaria Municipal da Saúde, após respectivo inventário.

7.2 - O termo de permissão de uso especificará os bens e o seu estado de conservação e definirá as responsabilidades da **CONTRATADA** quanto à sua guarda e manutenção.

7.3 - A instalação de bens móveis ou imobilizados nos equipamentos objeto da permissão de uso, e as benfeitorias realizadas naqueles já existentes, serão incorporados ao patrimônio municipal.

7.4 - Os equipamentos e instrumental necessários para a realização dos serviços contratados deverão ser mantidos pela **CONTRATADA** em perfeitas condições;

7.5 - Os equipamentos, instrumentos e quaisquer bens permanentes que por ventura venham a ser adquiridos com recursos oriundos deste **CONTRATO DE GESTÃO**, deverão ser incorporados ao patrimônio da Prefeitura do Município de São Paulo, hipótese em que a **CONTRATADA** deverá entregar à **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** a documentação necessária ao processo de incorporação dos referidos bens.

8 - Adotar valores compatíveis com os níveis médios de remuneração, praticados na rede privada de saúde, no pagamento de salários e de vantagens de qualquer natureza de dirigentes e empregados da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**;

9 - Restituir ao Poder Público o saldo dos recursos líquidos resultantes dos valores repassados, em caso de desqualificação e conseqüente extinção da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**;

10 - No caso do item anterior, a entidade deverá transferir, integralmente, à **CONTRATANTE** os legados ou doações que lhe tenham sido destinados, benfeitorias, bens móveis e imobilizados instalados nos equipamentos de saúde, bem como os excedentes financeiros decorrentes da prestação de serviços de assistência à saúde no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, cujo uso dos equipamentos lhe seja permitido;

11 - Responsabilizar-se pelas despesas e/ou encargos financeiros gerados por conta de atrasos de pagamentos para fornecedores e ou prestadores de serviços não decorrentes de eventual atraso nos repasses financeiros por parte da **CONTRATANTE**.

CLÁUSULA TERCEIRA

DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

1 - Para execução dos serviços objeto do presente **CONTRATO DE GESTÃO**, a **CONTRATANTE** obriga-se a:

1.1 - Disponibilizar à **CONTRATADA** os meios necessários à execução do presente objeto, conforme previsto neste **CONTRATO DE GESTÃO** e em seus anexos;

1.2 - Garantir os recursos financeiros para a execução do objeto deste **CONTRATO DE GESTÃO**, fazendo o repasse mensal nos termos do Anexo Técnico III;

1.3 - Programar no orçamento do Município, para os exercícios subseqüentes ao da assinatura do presente **CONTRATO DE GESTÃO**, os recursos necessários, para fins de custeio da execução do objeto contratual;

1.4 - Permitir o uso dos bens móveis e imóveis, nos termos dos artigos 14 e 15 da Lei 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e 114, § 4º da Lei Orgânica do Município, mediante termo de permissão de uso;

ANEXO 8
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE
CAMPUS SÃO MATEUS

1.4.1 - Para a formalização do termo, a **CONTRATANTE** deverá inventariar e, avaliar previamente os bens;

1.5 - Promover o afastamento de servidores públicos para a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, nos termos do art. 16 da Lei 14.132/2006, mediante autorização governamental e observando-se o interesse público;

1.6 - Analisar, anualmente, a capacidade e as condições da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** para a continuidade da prestação dos serviços, com vistas à identificação do seu nível técnico-assistencial;

1.7 - Acompanhar a execução do presente **CONTRATO DE GESTÃO**, através da Comissão Técnica de Acompanhamento ligada ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde, com fulcro no estabelecido no presente **CONTRATO DE GESTÃO** e respectivos Anexos Técnicos, notadamente os Anexos Técnicos III e IV.

1.8 - Responsabilizar-se pelas despesas e/ou encargos financeiros gerados por conta de eventual atraso nos repasses financeiros, desde que tal atraso não seja provocado, por qualquer motivo, pela **CONTRATADA**.

CLÁUSULA QUARTA **DA AVALIAÇÃO**

A Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, presidida pelo Secretário Municipal da Saúde, em conformidade com o disposto no artigo 8º e respectivos parágrafos, da Lei nº. 14.132, de 24 de janeiro de 2006, procederá à avaliação semestral do desenvolvimento das atividades e resultados obtidos pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** com a aplicação dos recursos sob sua gestão, elaborando relatório conclusivo que deverá ser encaminhado para a **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, nos termos do art. 11, § 2º, do Decreto 47.453, de 10 de julho de 2006.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

A avaliação de que trata esta cláusula, relativa ao cumprimento das diretrizes e metas definidas para a **CONTRATADA**, restringir-se-á aos resultados obtidos em sua execução, através dos indicadores de desempenho estabelecidos, em confronto com as metas pactuadas e com a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades, os quais serão consolidados pela instância responsável da **CONTRATANTE** e encaminhados aos membros da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão em tempo hábil para a realização da avaliação semestral.

Ailton de Castro Brito
Secretário Municipal da Saúde
SMS-GAB

PARÁGRAFO SEGUNDO

A Comissão de Avaliação, referida nesta cláusula, deverá elaborar relatório semestral em duas vias, nos termos do art. 15, do Decreto 47.453, de 10 de julho de 2006, cujas cópias deverão ser encaminhadas para as Secretarias Municipais da Saúde e da Gestão.

CLÁUSULA QUINTA

DO ACOMPANHAMENTO

A execução do presente **CONTRATO DE GESTÃO** será acompanhada pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** através do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, nos termos do disposto neste **CONTRATO DE GESTÃO** e seus Anexos Técnicos e dos instrumentos por ela definidos.

CLÁUSULA SEXTA

DO PRAZO DE VIGÊNCIA

O prazo de vigência do presente **CONTRATO DE GESTÃO** será de 3 (três) anos, tendo por termo inicial a data de sua assinatura, podendo ser renovado, após demonstrada a consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas e havendo concordância de ambas as partes.

PARÁGRAFO ÚNICO

O prazo de vigência contratual estipulado nesta cláusula não exime a **CONTRATANTE** da comprovação da existência de recursos orçamentários para a efetiva continuidade da prestação dos serviços nos exercícios financeiros subseqüentes ao da assinatura deste **CONTRATO DE GESTÃO**.

CLÁUSULA SÉTIMA

DOS RECURSOS FINANCEIROS

Pela prestação dos serviços objeto deste **CONTRATO DE GESTÃO**, especificados nos Anexos Técnicos I, II e V, a **CONTRATANTE** repassará à **CONTRATADA**, no prazo e condições constantes neste instrumento, bem como no Anexo Técnico III- Sistema de Pagamento, a importância global estimada de R\$ 68.030.215,61 (Sessenta e Oito Milhões e Trinta Mil e Duzentos e Quinze Reais e Sessenta e Um Centavos).

PARÁGRAFO PRIMEIRO

Do montante global mencionado no "caput" desta cláusula, o valor de R\$ 20.717.368,02 (Vinte Milhões Setecentos e Dezessete Mil Trezentos e Sessenta e Oito Reais e Dois Centavos) correspondente ao exercício financeiro de 2008, onerará a seguinte dotação orçamentária 18.10.10.302.0322.4103.33903900 para custeio. A aquisição de equipamentos e material permanente onerará a seguinte dotação orçamentária 18.10.10.302.0322.4103.44505200. As adequações físicas onerarão a seguinte dotação

orçamentária 18.10.10.302.0323.3101.44505100. Os valores referentes às duas últimas dotações somente serão definidos e liberados após a análise de propostas apresentadas pela **CONTRATADA**. Estas definições se aplicam para o exercício de 2.008 cujo repasse dar-se-á no âmbito do **CONTRATO DE GESTÃO**.

PARÁGRAFO SEGUNDO

O valor restante, dos exercícios subseqüentes, correrá por conta dos recursos consignados nas respectivas leis orçamentárias.

PARÁGRAFO TERCEIRO

Os recursos repassados à **CONTRATADA** poderão ser por esta aplicados no mercado financeiro, desde que os resultados dessa aplicação sejam revertidos, exclusivamente, aos objetivos do presente **CONTRATO DE GESTÃO**.

PARÁGRAFO QUARTO

Os recursos financeiros para a execução do objeto do presente **CONTRATO DE GESTÃO** pela **CONTRATADA** poderão ser obtidos mediante transferências provenientes do Poder Público, receitas auferidas por serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde, doações e contribuições de entidades nacionais e estrangeiras, rendimentos de aplicações dos ativos financeiros da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** e de outros pertencentes ao patrimônio que estiver sob a administração da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, ficando-lhe ainda facultado contrair empréstimos com organismos nacionais e internacionais, sem nenhuma responsabilidade solidária ou subsidiária da Prefeitura do Município de São Paulo.

PARÁGRAFO QUINTO

A **CONTRATADA** deverá movimentar os recursos que lhe forem repassados pela **CONTRATANTE** em conta corrente específica e exclusiva, constando como titular a **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**. Os respectivos extratos de movimentação financeira deverão ser encaminhados mensalmente à **CONTRATANTE**.

CLÁUSULA OITAVA

DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

Nos primeiros doze meses de vigência do presente **CONTRATO DE GESTÃO**, o somatório dos valores a serem repassados fica estimado em R\$ 22.676.738,54 (Vinte e Dois Milhões e Seiscentos e Setenta e Seis Mil e Setecentos e Trinta e Oito Reais e Cinquenta e Quatro Centavos), sendo que a transferência à **CONTRATADA** será efetivada mediante a liberação de 12 (doze) parcelas mensais fixas e 4 parcelas trimestrais, correspondentes à parte variável do **CONTRATO DE GESTÃO**, cujo valor máximo será de R\$ 655.636,41 (Seiscentos e Cinquenta e Cinco Mil e Seiscentos e Trinta e Seis Reais e Quarenta e Um Centavos) (conforme Plano de Trabalho, item I.J do Anexo Técnico III).

PARÁGRAFO PRIMEIRO

As parcelas mensais serão pagas até o último dia do mês consignado, nos termos do Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento.

PARÁGRAFO SEGUNDO

As parcelas correspondentes à parte variável do **CONTRATO DE GESTÃO** serão pagas trimestralmente, no mês subsequente à avaliação, condicionadas ao cumprimento das metas estabelecidas para os indicadores da parte variável, referidos no item “V do Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação”.

PARÁGRAFO TERCEIRO

Os indicadores do último trimestre do ano serão avaliados no mês de janeiro do ano subsequente.

CLÁUSULA NONA

DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

O presente **CONTRATO DE GESTÃO**, bem como os seus anexos, deverão ser anualmente revisados e poderão ser alterados, parcial ou totalmente, mediante prévia justificativa por escrito que conterà a declaração de interesse de ambas as partes e deverá ser submetido à autorização do Secretário Municipal da Saúde. A incorporação de novas unidades acarretará um reequilíbrio econômico e financeiro do **CONTRATO DE GESTÃO**.

PARÁGRAFO ÚNICO

Os anexos que compõem este **CONTRATO DE GESTÃO**, em razão de seu caráter transitório, são passíveis de substituição e atualização, a fim de contemplar novas diretrizes de interesse da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

CLÁUSULA DÉCIMA **DA RESCISÃO**

A rescisão do presente **CONTRATO DE GESTÃO** obedecerá às disposições contidas nos artigos 77 a 80, da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

Verificada qualquer das hipóteses ensejadoras de rescisão contratual prevista no artigo 78, da Lei 8.666/93, o Poder Executivo providenciará a revogação dos termos de permissão de uso dos bens públicos e a cessação dos afastamentos dos servidores públicos colocados à disposição da **CONTRATADA**, não cabendo à **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** direito a indenização sob qualquer forma, salvo na hipótese prevista no § 2º, do artigo 79, da Lei Federal nº 8.666/93.

PARÁGRAFO SEGUNDO

A rescisão se dará por ato do titular da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, após manifestação do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde e da Assessoria Jurídica da SMS.

PARÁGRAFO TERCEIRO

Em caso de rescisão unilateral por parte da **CONTRATANTE**, que não decorra de má gestão, culpa ou dolo da **CONTRATADA**, o Município de São Paulo arcará com os custos relativos à dispensa do pessoal contratado pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** para execução do objeto deste **CONTRATO DE GESTÃO**, independentemente de indenização a que a **CONTRATADA** faça jus.

13
ALTO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
DEPARTAMENTO JURÍDICO
GAB-GRAB

PARÁGRAFO QUARTO

Em caso de rescisão unilateral por parte da **CONTRATADA**, esta se obriga a continuar prestando os serviços de saúde ora contratados, salvo dispensa da obrigação por parte da **CONTRATANTE**, por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da denúncia do **CONTRATO DE GESTÃO**, devendo, no mesmo prazo, quitar suas obrigações e prestar contas de sua gestão à **CONTRATANTE**.

CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA

DAS PENALIDADES

A inobservância, pela **CONTRATADA**, de cláusula ou obrigação constante deste **CONTRATO DE GESTÃO** e seus Anexos Técnicos, ou de dever originado de norma legal ou regulamentar pertinente, autorizará a **CONTRATANTE**, garantida a prévia defesa, a aplicar, em cada caso, as sanções previstas nos artigos 81, 86, 87 e 88 Lei federal nº 8.666/93 e alterações posteriores, combinado com o disposto no § 2º do artigo 7º da Portaria nº 1286/93, do Ministério da Saúde, quais sejam:

- a) Advertência;
- b) Multa;
- c) Suspensão temporária de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- d) Declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

A imposição das penalidades previstas nesta cláusula dependerá da gravidade do fato que as motivar, consideradas as circunstâncias objetivas que o tenham norteado, e dela será notificada a **CONTRATADA**.

PARÁGRAFO SEGUNDO

As sanções previstas nas alíneas "a", "c" e "d" desta cláusula poderão ser aplicadas juntamente com a alínea "b".

PARÁGRAFO TERCEIRO

A **CONTRATADA** terá o prazo de 05 (cinco) dias para interpor recurso, dirigido ao Secretário Municipal da Saúde, contados da data de publicação, na imprensa oficial, de decisão relativa à aplicação de penalidades.

PARÁGRAFO QUARTO

O valor da multa que vier a ser aplicada será comunicado à **CONTRATADA** e o respectivo montante será descontado dos pagamentos devidos em decorrência da execução do objeto contratual, garantido o direito de prévia defesa da **CONTRATADA**.

PARÁGRAFO QUINTO

A imposição de qualquer das sanções estipuladas nesta cláusula não elidirá o direito de a **CONTRATANTE** exigir indenização integral pelos prejuízos que o fato gerador da penalidade acarretar para os órgãos gestores do SUS, seus usuários e terceiros, independentemente das responsabilidades criminal e/ou ética do autor do fato.

CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA

DISPOSIÇÕES FINAIS

- 1 - Fica expressamente vedada a cobrança por serviços médicos, hospitalares ou outros complementares da assistência devida ao paciente.
- 2 - Sem prejuízo do acompanhamento, da fiscalização e da normatividade suplementar exercidas pela **CONTRATANTE** sobre a execução do presente **CONTRATO DE GESTÃO**, a **CONTRATADA** reconhece a prerrogativa de controle e autoridade normativa genérica da direção nacional do SUS – Sistema Único de Saúde -, decorrente da Lei nº 8080/90 (Lei Orgânica da Saúde), ficando certo que a alteração decorrente de tais competências normativas será objeto de termo aditivo, ou de notificação dirigida à **CONTRATADA**.

3 - A **CONTRATADA** poderá a qualquer tempo e mediante justificativa apresentada ao Secretário Municipal da Saúde e ao Prefeito Municipal, propor a devolução de bens ao Poder Público Municipal, cujo uso tenha sido a ela permitido e que não mais sejam necessários ao cumprimento das metas avençadas.

CLÁUSULA DÉCIMA-TERCEIRA
DA PUBLICAÇÃO

O **CONTRATO DE GESTÃO** será publicado no Diário Oficial da Cidade, no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura.

CLÁUSULA DÉCIMA-QUARTA
DO FORO

Fica eleito o Foro da Capital, com renúncia de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir quaisquer questões oriundas deste **CONTRATO DE GESTÃO**, que não puderem ser resolvidas pelas partes.

E, por estarem justas as **CONTRATANTES**, assinam o presente **CONTRATO DE GESTÃO** em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

São Paulo, 01 de fevereiro de 2008.

Prof. Dr. Carlos Alberto Garcia Oliva
Diretor Financeiro
SPDM – Associação Paulista para o
Desenvolvimento da Medicina

ALTON DE LIMA RIBEIRO
Secretário Municipal da Saúde de São Paulo
JANUÁRIO MONTONE

Testemunhas:

1)

Nome: Shuley P. Luis Leroi
R.G: 7.187.525-6

2)

Nome: Regina Lima Souza
R.G: 18.154.522-6

ANEXO TÉCNICO I

GESTÃO DAS UNIDADES ASSISTENCIAIS DE SAÚDE TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - GESTÃO DAS UNIDADES DA REDE ASSISTENCIAL BÁSICA

Do conjunto de equipamentos de saúde da Rede Assistencial Básica do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS** serão geridos pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** os seguintes:

- Unidade Básica de Saúde/Programa de Saúde da Família - UBS/PSF;
- Unidade Básica de Saúde/Assistência Médica Ambulatorial - UBS/AMA.

I.A - OBJETO

Gerenciamento e administração, pela **CONTRATADA**, da prestação dos serviços de saúde PSF e AMA, assim como dos gastos operacionais já previstos nos seus respectivos planos de trabalho.

Para essa microrregião temos os seguintes serviços de saúde, que serão geridos pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**:

- UBS Fazenda da Juta I
- UBS Fazenda da Juta II
- UBS Jardim Sinhá
- UBS Parque Santa Madalena
- UBS Pastoral
- UBS Vila Renato
- UBS/AMA Vila Guarani

I.B - ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

Abaixo serão especificados os serviços a serem executados no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

I.B.1 - CARTEIRA DE SERVIÇOS DE SAÚDE

I.B.1.A - PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF

O PSF é responsável pela execução dos seguintes serviços, para as famílias cadastradas na sua área de abrangência:

- Consultas
 - ♦ Consultas Médicas;
 - ♦ Consultas de Enfermagem;
 - ♦ Consultas Odontológicas.
- Visitas Domiciliares
 - ♦ Visitas realizadas pelo Médico;
 - ♦ Visitas realizadas pelo Enfermeiro
 - ♦ Visitas realizadas pelo Auxiliar de Enfermagem
 - ♦ Visitas realizadas pelo Agente Comunitário de Saúde.
- Ações Coletivas:
 - ♦ Grupos Educativos;
 - ♦ Oficinas;
 - ♦ Outros.
- Procedimentos:
 - ♦ Vacinação;
 - ♦ Coleta de Exames;
 - ♦ Medicação;
 - ♦ Curativos/Suturas;
 - ♦ Outros.
- Ações de Vigilância em Saúde.

* Conforme definições da Política Nacional de Atenção Básica – PNAB e complementadas por diretrizes e normas da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

I.B.1.B - ASSISTÊNCIA MÉDICA AMBULATORIAL – AMA

As unidades AMA são responsáveis pela execução dos serviços abaixo relacionados, podendo oferecer outros de acordo com plano de trabalho específico:

- Atendimento médico não agendado para portadores de patologias de baixa e média complexidade:
 - Procedimentos:
 - ♦ Medicação;
 - ♦ Curativos/Suturas.
- Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico - SADT.

I.B.2 - VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA

Para o seguimento das atividades serão acompanhados mensalmente indicadores de produção, de acordo com o tipo de serviço de saúde.

I.B.2.A - VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA UBS/PSF

A tabela 1, a seguir, demonstra o plano de trabalho que inclui o número de equipes e o número de profissionais, além da média mensal de atividade esperada das unidades que serão geridas pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** na microrregião.

Tabela 1 - Plano de Trabalho e Média Mensal de Atividade Esperada para as Unidades de Saúde PSF sob Gestão da Organização Social no Território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus

Unidade de Saúde	Nº Profissionais				Média Mensal da Atividade Esperada		
	Nº Equipes	Nº Profissionais			Médicos	Enfermeiros	ACS
	PSF²	Médicos	Enfermeiros	ACS³	Consultas	Consultas	Visitas
UBS Fazenda da Juta I	4	4	4	24	1.280	614	3.200
UBS Fazenda da Juta II	5	5	5	30	1.600	768	4.800
UBS Jardim Sinhá	6	6	6	36	1.920	922	5.760
UBS Parque Santa Madalena	2	2	2	12	640	307	1.920
UBS Pastoral	3	3	3	18	960	461	2.880
UBS Vila Renato	3	3	3	18	960	461	2.880

1 PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde

2 PSF - Programa de Saúde da Família

3 ACS - Agentes Comunitários de Saúde

I.B.2.B - VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA UNIDADES AMA

A tabela 2, a seguir, demonstra o plano de trabalho que inclui número de equipes e o número de profissionais além da atividade mensal mínima esperada das unidades que serão geridas pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** na microrregião.

Tabela 2 - Plano de Trabalho e Média Mensal de Atividade Esperada para as Unidades de Saúde AMA sob Gestão da Organização Social no Território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus

Unidade	Nº Profissionais/Plantão			Nº Consultas/Mês		
	C. Médica	Pediatria	GO/Cirurgia	C. Médica	Pediatria	GO/Cirurgia
UBS/AMA Vila Guarani	4	2	0	4.608	2.304	0

I.B.3 - QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS

A **CONTRATADA** deverá implantar um plano de qualidade dos serviços prestados. Para tanto deverá atuar sobre dois aspectos:

- Prontuários Clínicos:
 - ♦ Implantação da Comissão de Prontuários;
 - ♦ Realização de auditoria interna quanto ao uso e qualidade dos registros no prontuário clínico, a partir de conteúdos e metodologia comum para a microrregião.
- Atenção ao Cliente/Usuário:
 - ♦ Implantar Serviços de Atendimento ao Cliente/Usuário;
 - ♦ Conhecer as reclamações e sugestões dos usuários e as providências tomadas.

I.B.4 - COBERTURA

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá realizar os serviços para os quais está sendo celebrado este **CONTRATO DE GESTÃO** proporcionando a cobertura do território e da população apontados na área de abrangência definida pela SMS/SP para cada uma das unidades básicas de saúde, a saber.

I.B.4.A - UBS/PSF

Cada equipe do PSF é responsável por realizar a cobertura de uma área que corresponde ao conjunto de micro áreas – território onde habitam entre 400 e 750 pessoas, correspondente à atuação de 1 Agente Comunitário de Saúde – e cujo número máximo de pessoas assistidas seja de 4000 habitantes. (Portaria 648/GM de 28/03/2006).

A cobertura esperada das unidades existentes nas áreas de abrangência da microrregião está apontada na tabela 3, de acordo com o número de Agentes Comunitários de Saúde das equipes de PSF das unidades listadas na tabela 1 no item I.B.2.A.

Tabela 3 - Cobertura PSF Esperada

Unidade	Cobertura Esperada	
	Mínima	Máxima
UBS Fazenda da Juta I	9.600	16.000
UBS Fazenda da Juta II	12.000	20.000
UBS Jardim Sinhá	14.400	24.000
UBS Parque Santa Madalena	4.800	8.000
UBS Pastoral	12.000	20.000
UBS Vila Renato	7.200	12.000

I.B.4.B - UBS/AMA

Este serviço de saúde será uma referência para as unidades relacionadas abaixo, para o atendimento médico não agendado a portadores de patologias de baixa e média complexidade.

**Tabela 4 - Referenciamento das Unidades de Saúde do Território
Aricanduva/Sapopemba/São Mateus**

AMA	Unidades Refenciadas
UBS/AMA Vila Guarani	UBS Vila Guarani
	UBS Jardim Iva
	UBS Comendador José Gonzales

ANEXO TÉCNICO II

APOIO À INTEGRAÇÃO

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - OBJETO

Desenvolver linhas de trabalho que permitam o acesso da população a serviços de saúde organizados em sistemas de atenção funcionais e resolutivos nos diversos níveis.

O apoio à integração abrange todas as unidades de saúde que compõem o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, relacionadas na cláusula primeira do **CONTRATO DE GESTÃO**. Salientamos que estão incluídas as unidades de saúde municipais com serviços conveniados entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** e outras instituições.

II - OBJETIVOS

- **Garantir** acesso dos usuários formalmente referenciados aos serviços localizados no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- **Promover** a atuação de cada unidade de saúde na rede regionalizada, de acordo com o papel definido para a mesma;
- **Promover** a melhoria da qualidade de atenção e do acesso dos cidadãos às ações de saúde em todos os níveis de complexidade.

III - LINHAS DE ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL E RESULTADOS ESPERADOS PARA O PRIMEIRO TRIMESTRE DE VIGÊNCIA DO CONTRATO DE GESTÃO

III.A - CONHECIMENTO DO PERFIL POPULACIONAL DO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS E SEUS PRINCIPAIS PROBLEMAS DE SAÚDE

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, a partir dos dados existentes na **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, referentes aos principais problemas de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, desenvolverá atividades de consenso entre gestores, profissionais e representantes da comunidade local, para identificar os problemas de saúde que devem ser priorizados nas intervenções a serem realizadas nas diferentes unidades de saúde.

Resultado esperado: Documento técnico consensuado com os problemas de saúde priorizados passíveis de serem enfrentados pelas unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

III.B - CONHECIMENTO DOS FLUXOS DA DEMANDA DE SERVIÇOS NO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** estabelecerá um mecanismo para conhecer a origem e fluxos de pacientes entre as diferentes unidades de saúde que compõem o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**. O mecanismo permitirá conhecer:

- Origem da demanda das diferentes Unidades de Saúde;
- Fluxos existentes entre Unidades de Saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- Fluxos provenientes de outras Microrregiões;
- Fluxos de pacientes atendidos fora do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

Resultado esperado: Identificação das respectivas áreas de influência das diferentes unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

III.C - CONHECIMENTO DA OFERTA DE SERVIÇOS DAS DIFERENTES UNIDADES DE SAÚDE

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** implantará um mecanismo para conhecer as diferentes especialidades e tipologia de serviços ofertados nas diferentes unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, em parceria com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste.

Resultado esperado: Relatório de serviços e especialidades ofertados pelas unidades.

III.D - CONHECIMENTO DA CAPACIDADE INSTALADA NAS UNIDADES DE SAÚDE

A partir dos padrões existentes sobre produção de serviços de saúde, na rede básica e na rede hospitalar, assim como os recursos e instalações das unidades, a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** estabelecerá um mecanismo para identificar a produção potencial das diferentes unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**. Este trabalho será realizado em colaboração estreita com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste.

Resultado esperado: Relatório contendo a produção potencial das diferentes unidades de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

III.E - ANÁLISE DE SITUAÇÃO E PRINCIPAIS PROBLEMAS NA REFERÊNCIA E CONTRA-REFERÊNCIA

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** implantará mecanismos para identificar os principais problemas existentes na referência e contra-referência entre as diferentes unidades de saúde, especialmente no que se refere à saúde materno-infantil. Esta atividade será realizada em conjunto com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste.

Resultado esperado: Relatório com a análise de situação da referência e contra-referência e propostas de melhoria.

III.F – PLANO DE IMPLANTAÇÃO DE NOVAS AÇÕES

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, ao final deste primeiro trimestre de vigência do **CONTRATO DE GESTÃO**, frente a todos os estudos acima elencados e de posse de dados mais consistentes sobre a problemática do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, bem como de suas potencialidades, deverá apresentar um plano de implantação de novas ações. Este plano deverá ser elaborado em parceria com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste e apresentado ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde contendo obrigatoriamente:

- A proposta de novas ações;
- O cronograma de execução de cada uma das novas ações propostas;
- O custo de cada uma das novas ações propostas, dividido em: investimento e custeio;
- Impacto positivo de cada uma das novas ações propostas indicando por exemplo: melhorias no acesso da população aos serviços de saúde, incremento de atividades fim (atendimentos, exames, cobertura populacional, entre outras).

O plano de implantação de novas ações será objeto de discussão e negociação entre a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** e o Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, sendo que as novas ações pactuadas estarão condicionadas necessariamente à disponibilidade orçamentária da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

Os itens aprovados deste plano de implantação de novas ações serão agregados ao **CONTRATO DE GESTÃO** através de termo aditivo específico.

Resultado esperado: Plano de Implantação de Novas Ações.

III. G - APOIO À GESTÃO DAS UNIDADES DA REDE ASSISTENCIAL DO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

Com base no diagnóstico situacional caberá à **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** apresentar plano de ação para suprir deficiências de estrutura, equipamentos e recursos humanos que tenham reflexo negativo nas metas pactuadas para o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**. O plano deverá ser elaborado em parceria com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste, condicionado necessariamente à disponibilidade orçamentária da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

Este plano de ação abrange todas as unidades de saúde que compõem o **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**, relacionadas na cláusula primeira do **CONTRATO DE GESTÃO**. Salientamos que estão incluídas as unidades de saúde municipais com serviços conveniados entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** e outras instituições.

IV – CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Ao final de cada mês deverá ser apresentado, juntamente com a fatura dos serviços realizados, relatório das atividades de Apoio à Integração realizadas no período.

O Relatório Final, que deverá ser apresentado ao final do primeiro trimestre de vigência do **CONTRATO DE GESTÃO** deverá conter:

- Documento técnico, elaborado em consenso com as Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Leste, com os problemas de saúde priorizados passíveis de serem enfrentados pelas unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- Identificação das respectivas áreas de influência das diferentes unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- Relatório de serviços e especialidades ofertados pelas unidades do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- Relatório contendo a produção potencial das diferentes unidades de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**;
- Relatório com a análise de situação da referência e contra-referência e propostas de melhoria;
- Relatório consolidado das atividades de Apoio à Integração realizadas no período.

ANEXO TÉCNICO III

SISTEMA DE PAGAMENTO

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - SISTEMA DE PAGAMENTO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I.A - CONDIÇÕES GERAIS

Para o repasse dos recursos previstos neste **CONTRATO DE GESTÃO**, a **CONTRATADA**, deverá seguir os seguintes critérios:

- Possuir conta corrente única, específica e exclusiva, constando como titular a **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, para as movimentações bancárias;
- Apresentar mensalmente extratos bancários de movimentação de conta corrente e de investimentos, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos;
- Disponibilizar informações financeiras e gerenciais para auditorias anuais realizadas por empresas externas.

Todas as informações relacionadas aos recursos repassados e demonstrativos gerenciais ficarão, permanentemente à disposição do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, responsável pelo acompanhamento e monitoramento do **CONTRATO DE GESTÃO**.

I.B- PLANO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

Os recursos transferidos pela **CONTRATANTE** à **CONTRATADA** serão mantidos por esta em conta corrente única, específica e exclusiva, especialmente aberta para a execução do presente **CONTRATO DE GESTÃO** em banco oficial. Os respectivos saldos, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, serão obrigatoriamente aplicados, conforme previsto no artigo 116 § 4º da Lei Federal nº 8.666 de 1993.

A **CONTRATADA** deve zelar pelo equilíbrio financeiro entre receita e despesa, de modo a evitar déficit orçamentário ou financeiro.

I.C - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Para a execução orçamentária do presente **CONTRATO DE GESTÃO** e para sua respectiva prestação de contas, será seguido o seguinte procedimento:

- O acompanhamento orçamentário/financeiro será efetivado por meio da entrega mensal do Relatório de Prestação de Contas contendo os anexos: Demonstrativo de Despesas (modelo página 7), Demonstrativo de Folha de Pagamento (modelo página 8) e Balancete Financeiro (modelo página 9), assim como extrato bancário de conta corrente e aplicações financeiras dos recursos recebidos, informação requerida pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, conforme portaria 2069/03 – SMS

referida no Documento Norteador – Gerenciamento e Administração dos Recursos Financeiros do PSF/CONVÊNIOS;

- O relatório de Prestação de Contas deverá ser entregue à **CONTRATANTE**, até o dia 15 de cada mês subsequente ao mês de referência;
- No ato da prestação de contas deverão ser entregues as certidões negativas de INSS e FGTS dos funcionários contratados em regime CLT para execução deste **CONTRATO DE GESTÃO**;
- Na hipótese de reformas de natureza física ou estrutural das instalações, a **CONTRATADA**, deverá submeter à **CONTRATANTE** o respectivo projeto com orçamento para prévia análise dos Órgãos Técnicos desta última.

I.D – FORMAS DE PAGAMENTO

O pagamento está dividido em 04 (quatro) itens, descritos a seguir.

I.D.1 - PAGAMENTO PELA GESTÃO DIRETA DO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS (FIXA)

O pagamento pela Gestão Direta do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus consiste em um montante fixo mensal, destinado ao custeio de recursos humanos, investimentos e manutenção dos serviços conforme o Plano de Trabalho para 2008, item "I.J – Plano de Trabalho", que se encontra apontado na página 10 deste anexo.

Esses pagamentos serão realizados até o último dia útil do mês consignado, após a análise da documentação prevista no item "I.C" deste anexo, referente ao mês anterior.

As despesas previstas e não realizadas no mês de referência deverão ser objeto de ajustes nos demonstrativos do mês subsequente.

I.D.2 - PAGAMENTO POR ATIVIDADES DE APOIO À INTEGRAÇÃO (FIXA)

O valor mensal do pagamento previsto no apoio à integração será de R\$ 40.000,00 (Quarenta Mil Reais).

I.D.3 - PAGAMENTO EM FUNÇÃO DE RESULTADOS APRESENTADOS (VARIÁVEL)

A **CONTRATANTE** solicitará à **CONTRATADA** a apresentação de relatórios contendo dados e informações relativos à produtividade e qualidade dos serviços prestados, conforme item "V - Avaliação e Valoração dos Indicadores da Parte Variável do Contrato de Gestão", do Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação. A avaliação dos relatórios será realizada pela Comissão Técnica de Acompanhamento, que é parte integrante ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde. Esta se reunirá com periodicidade trimestral e analisará os documentos entregues pela **CONTRATADA**. Após a análise, emitirá parecer determinando ou não o pagamento correspondente à parte variável do trimestre analisado.

A **CONTRATADA** deverá apresentar os resultados previstos no item "V - Avaliação e Valoração dos Indicadores da Parte Variável do Contrato de Gestão", do Anexo Técnico IV para fazer jus ao valor da parte variável mensal, apontado no item "I.J" deste anexo. A falta da entrega de qualquer um dos itens estabelecidos para o mês ou o não cumprimento das metas acordadas acarretará desconto proporcional no valor da parte variável correspondente àquele mês.

I.D.4 - PAGAMENTO POR NOVAS AÇÕES

O repasse do recurso destinado a Novas Ações tem o valor total de R\$ 8.626.211,00 (Oito Milhões Seiscentos e Vinte e Seis Mil Duzentos e Onze Reais) e encontra-se demonstrado na tabela de Planos de Trabalho na pág. 3, deste anexo.

I.E - DOTAÇÃO ONERADA

A execução do presente **CONTRATO DE GESTÃO** onerará as seguintes dotações orçamentárias, abaixo, no valor total de R\$ 20.717.368,02 (Vinte Milhões Setecentos e Dezessete Mil Trezentos e Sessenta e Oito Reais e Dois Centavos) para o exercício de 2.008.

DOTAÇÃO ONERADA	
TIPO DE DESPESA	Nº
Custeio	18.10.10.302.0322.4103.33903900
Equipamentos e Material Permanente	18.10.10.302.0322.4103.44505200
Reformas	18.10.10.302.0323.3101.44505100

Sendo distribuído conforme Plano de Trabalho para 2.008, apresentado na pág. 3.

I.F – DESPESAS GLOSADAS

Todas as despesas que forem eventualmente glosadas serão descontadas no repasse imediatamente posterior.

I.G - MANUTENÇÃO E APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS FISCAIS E CONTÁBEIS

A **CONTRATADA** deverá manter em perfeita ordem todos os documentos fiscais e contábeis, especialmente os respectivos livros e os comprovantes de todas as despesas contraídas, devendo apresentá-los sempre que requerido pelos órgãos fiscalizadores competentes.

As informações fiscais e contábeis deverão ser encaminhadas ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, através do Relatório de Prestação de Contas assinado pelo responsável da **CONTRATADA** e também por via magnética.

Todos os comprovantes fiscais deverão ser emitidos em nome da **CONTRATADA** e seus originais ficarão sob sua guarda e à disposição dos órgãos fiscalizadores.

As notas fiscais devem estar devidamente quitadas, contendo aposição de carimbo identificador da **CONTRATADA**, bem como a data e a assinatura de seu preposto.

Somente serão aceitos os recibos e as notas fiscais quando emitidos com data posterior à assinatura do **CONTRATO DE GESTÃO** e de seus respectivos termos aditivos.

I.H - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PERMANENTES

Os equipamentos, instrumentos e quaisquer bens permanentes que por ventura venham a ser adquiridos com recursos oriundos deste **CONTRATO DE GESTÃO**, bem como os bens recebidos ou adquiridos mediante legados ou doações, deverão ser incorporados ao patrimônio de outra **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** qualificada no âmbito do Município de São Paulo, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município de São Paulo, em caso de extinção ou desqualificação da **CONTRATADA**, hipótese esta em que a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá entregar à **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** a documentação necessária ao processo de incorporação dos referidos bens, nos termos do art 2º, I, letra "i" da Lei Municipal 14.132/06.

I. I - MODELOS

- Demonstrativo de Despesas;
- Demonstrativo de Folha de Pagamento;
- Balancete Financeiro.

I.I.1 - DEMONSTRATIVO DE DESPESAS

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

CONTRATO Nº:

INSTITUIÇÃO:

PERÍODO:

DEMONSTRATIVO DE DESPESAS

Item	Documento		NATUREZA DA DESPESA	FORNECEDOR	CNPJ	PAGAMENTO		COMPENSAÇÃO		UNIDADE
	Data	Nº				VALOR	Nº	VALOR	DATA	
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19										
20										
21										
22										
23										
24										
25										
26										
27										
28										
29										
30										
TOTAL ACUMULADO DO MÊS						0,00		0,00		

São Paulo, ___ de _____ de 200_	Responsável:
---------------------------------	--------------

I.1.2 - DEMONSTRATIVO DE FOLHA DE PAGAMENTO

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

CONTRATO Nº:

INSTITUIÇÃO:

PERÍODO:

DEMONSTRATIVO DE FOLHA DE PAGAMENTO

ESPECIFICAÇÃO	MÉDICO	ENFERMEIRO	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	TÉCNICO EM RADIOLOGIA	AJUDANTE GERAL	AUXILIAR TÉCNICO ADMINISTRATIVO	
PROVENTOS							
Salário Base							
Adicional Insalubridade							
Gratificação							
Outros							
BENEFÍCIOS							
Cesta Básica							
Vale Transporte							
ENCARGOS							
FGTS							
PIS							
IRRF							
INSS							
PROVISIONAMENTO							
Férias							
13º Salário							

São Paulo, de _____ de 200_	Responsável:
-----------------------------	--------------

I.1.3 - BALANCETE FINANCEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

CONTRATO Nº:

INSTITUIÇÃO:

PERÍODO:

BALANCETE FINANCEIRO

RECEITAS	
Recursos Recebidos	
Resultado da Aplicação Financeira	
Saldo não utilizados e recolhidos	
TOTAL	

SALDOS	
Saldo Atual em Conta Corrente	
Saldo Atual em Aplicação Financeira	
SALDO NÃO UTILIZADO	
DESPESAS COMPROMISSADAS	
PROVISIONAMENTO DE FÉRIAS E 13º	
SALDO EM DISPONIBILIDADE	

DESPESAS	
Pessoal e Reflexo	
Material de Consumo	
Medicamento	
Serviços de Terceiros	
Manutenção	
Reformas	
Material Permanente e Equipamento	
Despesas Diversas de Custeio	
Outras Despesas de Custeio	
TOTAL	

RESUMO	
Saldo Anterior em Conta Corrente	
Saldo Anterior em Aplicação Financeira	
Total de Receita	
Total de Despesas	
TOTAL	

A pelo seu representante legal declara sob as penas da lei, que a transcrição das informações constantes nos Anexos da Portaria n 2069 é cópia fiel dos respectivos comprovantes, cujos originais se encontram à disposição da Secretaria Municipal da Saúde, para quaisquer verificações que se fizerem necessárias.

São Paulo, ____ de _____ de 200__

Responsável:

I.J – PLANO DE TRABALHO

Plano de Trabalho para o Contrato de Gestão da Microrregião Aricanduva / Sapopemba / São Mateus para o Primeiro Período de 12

Item		Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês 10	Mês 11	Mês 12	Total
PS FI CA	Custelo	818.308,0	855.789,3	814.819,6	814.819,6	827.532,6	853.203,4	827.711,8	826.497,6	838.980,7	864.855,7	840.090,5	838.980,7	10.021.590,1
	Sub-Total	818.308,01	855.789,39	814.819,68	814.819,68	827.532,62	853.203,49	827.711,82	826.497,62	838.980,77	864.855,77	840.090,52	838.980,77	10.021.590,13
	Reformas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Equipamentos	0,00	0,00	0,00	42.163,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.163,00
	Sub-Total	0,00	0,00	0,00	42.163,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.163,00
A M	Total	818.308,01	855.789,39	814.819,68	856.982,68	827.532,62	853.203,49	827.711,82	826.497,62	838.980,77	864.855,77	840.090,52	838.980,77	10.063.753,13
	Custelo	255.151,4	255.103,4	255.151,4	255.151,4	255.976,3	255.976,3	256.928,3	255.976,3	261.180,6	261.180,6	261.180,6	261.180,6	3.091.138,0
	Reformas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Equipamentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Sub-Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Novas Ações (Complementação RH)	Total	255.151,47	256.103,47	255.151,47	255.151,47	255.976,36	255.976,36	256.928,36	255.976,36	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.091.138,00
	Apelo À Integração	0,00	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	784.201,0	8.626.211,0
	Parte Variável	53.672,97	55.594,64	53.498,56	53.498,56	54.175,45	55.458,99	54.232,01	54.123,70	55.008,07	56.301,82	55.063,56	55.008,07	655.636,4
	Total	1.147.132,45	1.971.688,50	1.927.670,70	1.966.833,70	1.941.885,42	1.968.839,84	1.943.073,19	1.940.798,67	1.959.370,51	1.986.539,26	1.960.535,75	1.959.370,51	22.916.738,54

ANEXO TÉCNICO IV

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - CRITÉRIOS GERAIS PARA O ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS

O acompanhamento dos contratos não é uma finalidade em si mesmo. Pode-se considerar como parte do processo de direção do contrato que inclui a identificação e avaliação de problemas, discussão e negociação com as Organizações Sociais e a tomada de decisões sobre as ações que precisam ser implantadas.

A **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, através do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde elaborará os instrumentos para o monitoramento e avaliação e realizará o acompanhamento dos contratos, juntamente com o nível regional.

I.A - RESPONSABILIDADE NO ACOMPANHAMENTO

A **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** como entidade **CONTRATANTE** é responsável de que se levem a cabo as ações que derivam do processo de acompanhamento visando a qualidade e otimização dos recursos e a correção de possíveis desvios. Para tal existe uma Comissão Técnica de Acompanhamento – CTA (parte integrante ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde) que articula e efetiva o processo de acompanhamento e avaliação. Em nenhum momento, essa comissão substituirá as funções da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, porém complementarará e dará apoio à mesma.

I.B - COMISSÃO TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DO NÚCLEO TÉCNICO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

A Comissão Técnica de Acompanhamento - CTA do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde realiza o acompanhamento e a avaliação do funcionamento dos serviços de saúde contratados de acordo com os critérios, parâmetros e calendário previamente acordados com a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**.

A coordenação das reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento cabe a um dos representantes do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

Sempre que necessário outros elementos técnicos poderão ser convidados para participar das reuniões de acompanhamento.

I.C - COMPOSIÇÃO

A Comissão Técnica de Acompanhamento do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde é constituída, no mínimo de 5 elementos, sendo 3 indicados pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** e 2 indicados pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**:

- 2 técnicos do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde;
- 1 técnico da Coordenadoria Regional de Saúde onde está a microrregião;
- 1 responsável técnico da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** para a microrregião;
- 1 profissional representante das unidades geridas pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**.

I.D - FUNÇÕES

De forma genérica, as funções da comissão são:

- Realizar reuniões ordinárias a cada três meses, segundo calendário elaborado de forma consensual pelos membros que a compõem;
- Sempre que necessário realizar reuniões extraordinárias;
- Registrar em ata todas as reuniões realizadas que deverão ser assinadas pelos componentes da Comissão Técnica de Acompanhamento e participantes presentes;
- Avaliação dos parâmetros de produção, indicadores de qualidade e informação em geral sobre o funcionamento dos serviços, assim como, dos aspectos econômico-financeiros da atuação da instituição parceira, analisando os desvios ocorridos em relação ao orçamento estabelecido no **CONTRATO DE GESTÃO**;
- Análises das causas que originaram desvios e ocorrências no funcionamento dos serviços;
- Observação direta e discussões com a entidade provedora sobre o funcionamento dos serviços;
- Estabelecer acordos e a implantação de medidas corretivas, quando necessárias;
- Analisar preliminarmente propostas de implantação de novos serviços;
- Elaborar relatórios à **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** sobre os dados analisados.

II - ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

II.A - ASPECTOS BÁSICOS ORGANIZACIONAIS

Caberá à **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** detalhar os seguintes aspectos:

- Mecanismos de informação e comunicação à população sobre os serviços que ofertam;
- Meios de acesso da população aos serviços de saúde ofertados;
- Recepção e encaminhamento dos usuários aos serviços;

- Registros a serem utilizados na atividade assistencial;
- Registros a serem utilizados nos procedimentos administrativos;
- Referência e contra-referência dos usuários a outros serviços ou outros níveis assistenciais, assim como os registros que se utilizarão.

Todos os aspectos apontados anteriormente deverão estar em acordo com os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Saúde, Plano Municipal de Saúde e Fundamentos da Atenção Básica.

II.A.1 - CADASTRO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá manter em seu poder cadastro atualizado dos profissionais disponibilizados pela mesma em atividade nas unidades de saúde.

O cadastro deverá conter, no mínimo:

- Dados Pessoais;
- Endereço Domiciliar;
- Foto 3x4;
- Cópia do Diploma de Formação de entidade reconhecida pelo MEC e Conselho Regional de Classe quando couber;
- Cópia do Comprovante do Ano do Exercício validado junto ao Conselho Regional de Classe quando couber;
- Assinatura de ciência do Responsável da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** pelo **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

Esses registros deverão ser colocados à disposição da Comissão Técnica de Acompanhamento, quando solicitado, a qualquer tempo na duração do **CONTRATO DE GESTÃO**.

II.A.2 - PLANO DE EDUCAÇÃO CONTINUADA

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá apresentar ao final do primeiro trimestre de vigência do **CONTRATO DE GESTÃO**, um Plano de Educação Continuada, com periodicidade anual, e que contemple os profissionais do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS**.

II.B - BOA PRÁTICA CLÍNICA

As referências que apóiam a boa prática clínica são:

- O consenso de sociedades científicas e associações profissionais;
- Processos de trabalho consensuados pelos profissionais que pertencem ao serviço de saúde contratado ou a outros no âmbito territorial;
- Orientações estabelecidas pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

As três práticas não são excludentes, e sim complementares e sua operatividade dependerá do que se determine em cada caso.

Os parâmetros que se relacionam diretamente com a boa prática clínica e objeto de avaliação por parte da Comissão Técnica de Acompanhamento são:

- Qualificação dos profissionais;
- Utilização do prontuário clínico;
- Uso de outros registros da atividade assistencial;
- Existência de um Plano de Educação Continuada;
- Consenso sobre o diagnóstico e tratamento das patologias mais presentes na rede básica;
- Consenso entre os profissionais dos serviços sobre o diagnóstico, tratamento e condições de referência, se procede, das urgências em atenção primária;
- Perfil de prescrição farmacêutica;
- Auto-avaliação assistencial pelos profissionais;
- Avaliação externa da prática assistencial.

II.C - ATENÇÃO AO USUÁRIO

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** realizará a implantação de serviço de atenção ao usuário com, no mínimo, as seguintes atribuições:

- Apresentar as informações necessárias aos usuários sobre o funcionamento da unidade e serviços;
- Atender e facilitar efetivamente as sugestões e reclamações dos usuários;
- Tratar de forma individualizada e personalizada os usuários;
- Dar resposta às reclamações/sugestões realizadas pelos usuários;
- Favorecer a boa comunicação entre os profissionais de saúde e outros e os usuários;
- Captar a percepção do usuário em relação ao funcionamento dos serviços de saúde, através de pesquisas de satisfação.

II.D - ARTICULAÇÃO COM OUTROS NÍVEIS ASSISTENCIAIS – REFERÊNCIA E CONTRA-REFERÊNCIA

Uma efetiva articulação entre os níveis assistenciais comportará uma continuidade em todo o processo de modo que este seja reconhecido como tal pelo próprio usuário. Esta articulação se dará de acordo com critérios estabelecidos pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

Para assegurar a continuidade no processo assistencial são necessários:

- Consenso clínico sobre as patologias e os processos que possam ser solucionados nos serviços da rede básica;
- Utilização pelos profissionais de saúde das referências e contra-referências estabelecidas;
- Acordos entre os profissionais sobre a informação clínica necessária, da rede básica até a atenção especializada como de maneira recíproca, para dar suporte e continuidade ao processo terapêutico;
- Suporte e rotinas administrativas adequadas que evitem os deslocamentos desnecessários dos pacientes referenciados ao nível hospitalar ou a outras unidades da rede.

II.E - IMPLANTAÇÃO DE ATIVIDADES DE PROMOÇÃO DA SAÚDE E PREVENÇÃO DE DOENÇAS

As atividades de promoção de saúde e prevenção de doenças estão definidas pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

III - ATRIBUIÇÕES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM RELAÇÃO AOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá desenvolver, em consonância com as diretrizes gerais e da área de informação/informática da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE** as seguintes ações:

- Produzir, analisar e divulgar informações sobre a situação de saúde da sua área de abrangência;
- Participar do processo de definição, elaboração e divulgação de indicadores para monitoramento da situação de saúde e da produção de serviços (Painel de monitoramento) e disponibilizar e divulgar essas informações segundo as necessidades das unidades e Coordenações de Saúde;
- Implantar/atualizar os sistemas de informação definidos pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**;
- Organizar e definir procedimentos, fluxos e rotinas para coleta dos dados dos diferentes sistemas de informação em vigência ou a serem implantados;
- Organizar e definir os processos de trabalho para operação/alimentação dos diferentes sistemas de informação em vigência ou a serem implantados;

- Encaminhar as diferentes bases de dados conforme rotinas estabelecidas pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

IV – INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO

Para a realização do acompanhamento dos serviços de saúde contratados serão utilizados indicadores selecionados para este fim. Estes indicadores estão apontados em documento específico, "**CONJUNTO DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO DE GESTÃO**", que será elaborado pela Comissão Técnica de Acompanhamento do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde.

V - AVALIAÇÃO E VALORAÇÃO DOS INDICADORES DA PARTE VARIÁVEL DO CONTRATO DE GESTÃO

A liberação dos recursos referentes à parcela variável, constante no Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento, está condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas conforme o quadro a seguir.

Indicadores Parte Variável - Microrregiões

Objetivo	Nome do Indicador	mês 1	mês 2	mês 3	mês 4	mês 5	mês 6	mês 7	mês 8	mês 9	mês 10	mês 11	mês 12
		Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima
Serviço de Atendimento ao Usuário	Constituição S.A.U	30%											
	Funcionamento S.A.U		10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Educação Continuada	Plano Anual de Educação Continuada			40%									
	Atividades Realizadas de Educação Continuada					20%			20%			20%	
Comissão de Prontuários	Implantação da Comissão de Prontuários		50%										
	Funcionamento da Comissão de Prontuários			10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
	Auditorias Internas da Comissão de Prontuário									40%			
Cadastro Profissionais	Cadastro de Profissionais Atualizado	30%											
	Auditoria pelo NTCSS												
Apoio à Integração	Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microrregião				20%			20%			20%		
Cobertura PSF	População Coberta pelo PSF												
	Taxa de cobertura de cadastro												
	Taxa de cobertura de serviço médico												
	Taxa de cobertura de enfermeiro												
	Taxa de cobertura de ACS												
	Taxa de cobertura de cadastro de gestantes												
	Taxa de cobertura médica de gestantes												
Cobertura Vacinal	Taxa de cobertura de enfermeiro de gestantes												
	Calendário Vacinal Completo em crianças de 0-1 ano de idade												
	Calendário Vacinal Completo em crianças entre 1-15 anos de idade						40%						30%
Demanda AMA	Demanda por UBS de abrangência dos usuários				20%			20%					
	Atendimentos por pessoa					20%			20%			20%	
Qualidade da Informação	Recebimento dos dados de atividade assistencial e financeira pela SMS-SIP nos prazos definidos	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
	Porcentual de fichas B-Gestante completas										20%		
Qualidade ANA	% de fichas de atendimento completas	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
	% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência dos usuários	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Os períodos analisados e as avaliações se realizarão segundo os prazos apontados abaixo.

Períodos e Prazos das Avaliações

Períodos	Avaliações
1º Trimestre	Abril
2º Trimestre	Julho
3º Trimestre	Outubro
4º Trimestre	Janeiro

A metodologia de coleta e cálculo dos indicadores está descrita no documento **"CONJUNTO DE INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO DE GESTÃO"**.

Os relatórios gerais e específicos deverão ser entregues até o dia 15 do mês subsequente. Os relatórios de produção seguem o cronograma determinado pela **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**.

ANEXO TÉCNICO V

NOVAS AÇÕES

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - OBJETO

Descrever as novas ações que serão implantadas no **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOEMBÁ/SÃO MATEUS** no decorrer dos primeiros 12 meses de vigência do **CONTRATO DE GESTÃO**. São elas:

- Complementação de Recursos Humanos.

II – NOVAS AÇÕES

II.A – COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

A complementação visa prover recursos humanos nas quantidades necessárias ao funcionamento adequado dos serviços de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOEMBÁ/SÃO MATEUS**. Esta complementação ocorrerá segundo as prioridades estabelecidas em conjunto pela **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**, Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste e Leste e o Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde.

II.A.1 – CRONOGRAMA

O cronograma de atividades, bem como os recursos financeiros disponibilizados para a implantação desta nova ação, encontram-se apontados no quadro abaixo.

Cronograma de Desenvolvimento das Atividades e de Repasse de Recursos - Novas Ações

	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês 10	Mês 11	Mês 12
Atividade	Avaliação de Necessidades e Prioridades	Contratação dos Recursos Humanos	Início das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades	Manutenção das Atividades
Repasse (R\$)	0,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00	784.201,00

II.A.2 – RESULTADOS

A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá encaminhar mensalmente um relatório onde deverá apontar as atividades realizadas referentes a esta nova ação.

ANEXO TÉCNICO VI

TERMO DE PERMISSÃO DE USO

TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS

I - TERMO DE PERMISSÃO DE USO

1 - Com fulcro no artigo 16 do Decreto 47.544, de 03 de agosto de 2006, bem como, o disposto no artigo 14 e 15, da Lei 14.132, de 24 de janeiro de 2006 alterada, é concedida a **PERMISSÃO DE USO** dos bens móveis e imóveis arrolados e discriminados em documento anexo a este, pelo prazo de vigência do presente **CONTRATO DE GESTÃO**.

2 - Os equipamentos e instrumental necessários para a realização dos serviços contratados deverão ser mantidos pela **CONTRATADA** em perfeitas condições, sendo esta responsável pelos danos que vierem a ocorrer em tais bens.

3 - Na hipótese de furto, sinistro ou extravio de bem patrimonial a **CONTRATADA** deverá comunicar a **CONTRATANTE** o ocorrido apresentando, quando for o caso a cópia do boletim de ocorrência.

4 - Os bens patrimoniais considerados inservíveis, obsoletos ou em desuso deverão ser notificados à **CONTRATANTE**.

5 - A **CONTRATADA** deverá comunicar à instância responsável da **CONTRATANTE** todas as aquisições de bens móveis que forem realizadas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após sua ocorrência.

6 - Os equipamentos, instrumentos e quaisquer bens permanentes que por ventura venham a ser adquiridos com recursos oriundos deste Contrato, bem como os bens recebidos ou adquiridos mediante legados ou doações, deverão ser incorporados ao patrimônio de outra **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** qualificada no âmbito do Município de São Paulo, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município de São Paulo, em caso de extinção ou desqualificação da **CONTRATADA**, hipótese esta em que a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá entregar à SMS a documentação necessária ao processo de incorporação dos referidos bens, nos termos do art 2º, I, letra "i" da Lei Municipal 14.132/06.

7 - As benfeitorias realizadas nas unidades de saúde do **TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOPEMBA/SÃO MATEUS** serão incorporadas ao patrimônio municipal, não importando sua natureza ou origem dos recursos.

São Paulo, 01 de Fevereiro de 2008.

Prof. Dr. Carlos Alberto Garcia Oliva
Diretor Financeiro
SPDM – Associação Paulista para o
Desenvolvimento da Medicina

AILTON DE LIMA RIBEIRO
Secretário Adjunto
CAB
JANUARIO MONTONE
Secretário Municipal da Saúde de São Paulo

Testemunhas:

1) _____
Nome: *Shirley P. Luis Rani*
R.G: 7.187.525-6

2) _____
Nome: *Elis Regina Lima Souza*
R.G: 18.154.522-6

ANEXO 2 -
Termo Aditivo n. 001/2008

Doc. 36/04/08
Pg. 64 A' 69

TERMO ADITIVO Nº001/2008 do CONTRATO DE GESTÃO Nº 007/2008

PROCESSO Nº:

2007-0.387.271-7

PARTICIPES:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO / SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE E A SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL, COM VISTAS À REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO ÂMBITO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOPEMBA / SÃO MATEUS.

OBJETO DO CONTRATO:

Operacionalização da Gestão, Apoio à Gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde no Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus.

OBJETO DO ADITAMENTO:

Tendo em vista o processo de implementação das ações e serviços de saúde no período de janeiro a dezembro de 2009, no âmbito do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus, nos termos do **CONTRATO DE GESTÃO Nº 07/2008-NTCSS-SMS** e de seus respectivos anexos, surge à necessidade de promover o Termo Aditivo que trata da revisão das atividades contratadas, da suplementação orçamentária e da inclusão de novas ações.

Pelo presente instrumento, de um lado a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE - SMS/SP**, com sede nesta cidade na Rua General Jardim, nº. 36– Vila Buarque, neste ato representado por seu Secretário Municipal da Saúde, **JANUARIO MONTONE**, brasileiro, casado, portador da Cédula de Identidade R.G nº. 7.568.932-7, CPF nº. 724.059.888-87, doravante denominada **CONTRATANTE**, e de outro lado o **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, qualificado como ORGANIZAÇÃO SOCIAL no Município de São Paulo nos autos do processo administrativo nº 2006-0.151.458-7 (Certificado de Qualificação nº 004), com CNPJ/MF nº. 61.699.567/0002-73, inscrita no CREMESP sob nº. Prot. 3878, com endereço à Rua Napoleão de Barros, 715 – Vila Clementino – São Paulo, SP e com estatuto arquivado no 1º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica, sob nº. 799.368, do Registro Civil de Pessoas Jurídicas de São Paulo, neste ato representado por seu Diretor Financeiro, Prof. Dr. **CARLOS ALBERTO GARCIA OLIVA**, R.G. nº 8.215.067, CPF. nº 074.303.688-32, doravante denominada **CONTRATADA**, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal 8080, de 19 de setembro de 1990, a Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, bem como, o disposto no artigo 24, inciso XXIV, da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, **RESOLVEM** firmar o presente Termo Aditivo nº.01/2008 ao **CONTRATO DE GESTÃO** no. 07/2008 – NTCSS – SMS, consoante despacho autorizatório exarado às folhas 709 do processo nº 2007-0.387.271-7 publicado no D.O.C de 13/12/2008, pág 38 e na conformidade das seguintes cláusulas:

al

CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente TERMO ADITIVO tem por objetivo promover alteração dos conteúdos do CONTRATO DE GESTÃO e de seus respectivos anexos, em conformidade com programa de trabalho aprovado às fls. 705 dos autos de nº 2007-0.387.260-1, parte integrante deste termo aditivo, a saber:

- a) Anexo Técnico I – Gestão de Unidades pela Organização Social
- b) Anexo Técnico II – Apoio à Integração Territorial
- c) Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento
- d) Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação
- e) Anexo Técnico V – Novas Ações
- f) Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso

Integram o **TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOEMBA / SÃO MATEUS**, as seguintes unidades de saúde municipais:

- UBS Fazenda da Juta I
- UBS Fazenda da Juta II
- UBS Jardim Sinhá
- UBS Parque Santa Madalena
- UBS Pastoral
- UBS Vila Renato
- UBS/AMA Vila Guarani

Em conformidade com o disposto no Anexo Técnico I serão acrescentadas ao gerenciamento pela **CONTRATADA**, a partir desta data, as seguintes unidades de saúde:

- AMA Vila Antonieta
- AMA Vila Carrão
- AMA Jardim Elba – Humberto Gastão Bodra
- AMA Sapopemba
- AMA Jardim Santo André
- AMA Tietê I
- AMA Laranjeiras
- AMA Conquista III
- AMA Jardim São Francisco II
- AMA Especialidade Carrão
- NASF Aricanduva – UBS Formosa II
- NASF Sapopemba – UBS Fazenda da Juta I e UBS Vila Renato
- NASF São Mateus – UBS Conquista II e Jardim Rio Claro
- CAPS Adulto III Sapopemba
- CAPS ad Sapopemba

af

CLÁUSULA SEGUNDA

Alteração/inclusão:

Anexo Técnico I – Gestão de Unidades pela Organização Social:

- Altera-se o nome do Anexo Técnico I para: Gerenciamento de Unidades pela Organização Social
- Altera-se o nome da Unidade UBS Parque Santa Madalena para UBS Santa Madalena

I.B.1 – Carteira de Serviços de Saúde

I.B.1.B – Carteira de Serviços de Saúde AMA

As unidades AMA são responsáveis pela execução dos serviços abaixo relacionados, podendo oferecer outros de acordo com plano de trabalho específico:

- Atendimento médico não agendado para portadores de patologias de baixa e média complexidade:
- Procedimentos:
 - Medicação;
 - Curativos/Suturas.
- Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico - SADT.

I.B.1. C – Carteira de Serviços de Saúde Centro de Apoio Psicossocial - CAPS

O CAPS é um serviço especializado que atende pessoas com distúrbios psicológicos graves:

- ✓ Atendimento individual:
 - Prescrição de medicamentos;
 - Psicoterapia;
 - Orientação.
- ✓ Atendimento em grupo:
 - Oficinas terapêuticas;
 - Atividades esportivas;
 - Outras atividades.
- ✓ Ações Coletivas:
 - Grupos Educativos;
 - Reuniões;
 - Oficinas;
 - Outros.

I.B.1.D – Carteira de Serviços de Saúde NASF

I.B.2 – Volume de Atividade Esperada

I.B.2.C – Volume de Atividade Esperada – CAPS

A tabela a seguir, demonstra a Atividade Assistencial e os procedimentos esperados por mês, por paciente, dependendo da complexidade do tratamento.

Tipo de Cuidado	Nº.Mensal de Pacientes	Produção mensal esperada (nº procedimentos)
Intensivo (Atenção diária)		45
Semi-Intensivo		75
Não Intensivo		100
TOTAL		220

A tabela seguinte demonstra o quadro de recursos humanos com o número atual e proposto:

RECURSOS HUMANOS	ATUAL	PROPOSTO
Nº de médicos psiquiatras		3
Nº de médicos clínicos		0
Nº de enfermeiros		2
Nº de psicólogos		3
Nº de terapeutas ocupacionais		1
Nº de fonoaudiólogos		0
Nº de assistentes sociais		1

- A Produção da unidade será medida através:
 - Censo de origem do primeiro atendimento
 - Número de Encaminhamentos Serviços de emergência

Saídas por abandono

I.B.4. – Cobertura Esperada

II.B.4.B – Cobertura Esperada AMA

Este serviço de saúde será uma referência para as unidades relacionadas abaixo, para o atendimento médico não agendado a portadores de patologias de baixa e média complexidade.

Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus	
Unidades de Saúde AMA	Unidades Referenciadas
AMA Vila Guarani	UBS Fazenda da Juta I
AMA Vila Antonieta	UBS Fazenda da Juta II
AMA Vila Carrão	UBS Jardim Sinhá
AMA Jardim Elba – Humberto Gastão Bodra	UBS Parque Santa Madalena
AMA Sapopemba	UBS Pastoral
AMA Jardim Santo André	UBS Vila Renato
AMA Tietê I	UBS Vila Guarani
AMA Laranjeiras	
AMA Conquista III	
AMA Jardim São Francisco II	

CLÁUSULA TERCEIRA

Alteração/inclusão:

Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento;

Alterações dos Itens I.D,I.D.1,I.D.2,I.D.3,I.D.4 , I.E, I.I e I.J do Anexo Técnico III

I.D – FORMAS DE PAGAMENTO

O pagamento está dividido em 04 (quatro) itens, identificados como PAGAMENTO PELO GERENCIAMENTO (Parte Fixa de Custeio), PAGAMENTO POR NOVAS AÇÕES, PAGAMENTO POR ATIVIDADES DE APOIO À INTEGRAÇÃO e 01(um) item esta identificado como PARTE VARIÁVEL, estando descritos a seguir.

I.D.1 - PAGAMENTO PELO GERENCIAMENTO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOEMBIA / SÃO MATEUS (FIXA)

O pagamento pelo Gerenciamento do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus consiste na soma de um montante fixo mensal para os 14 meses, destinado ao custeio (pessoal e reflexo, serviços de terceiros, material de consumo, manutenção predial/adequações, locação de imóveis, despesas diversas e plano institucional) no valor total de R\$ 27.081.074,16 (Vinte e sete milhões, oitenta e um mil, setenta e quatro reais e dezesseis centavos), conforme o Plano Orçamentário para 2008 e 2009, item "I.J – Plano Orçamentário", que se encontra apontado na página 12 deste termo aditivo.

Estes pagamentos se realizarão até o último dia útil do mês consignado, após a análise dos Indicadores de acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere, conforme estabelecido no item I.3 deste Anexo e no Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação.

As despesas previstas e não realizadas no mês de referência deverão ser objeto de ajustes nos demonstrativos do mês subsequente.

I.D.2 - PAGAMENTO POR ATIVIDADES DE APOIO À INTEGRAÇÃO (FIXA)

O pagamento do recurso destinado ao Apoio à Integração consiste em um montante fixo mensal para os catorze meses, destinado a custeio (pessoal e reflexo, serviços de terceiros, material de consumo, manutenção predial/adequações, locação de imóveis, despesas diversas), no valor mensal de R\$ 20.000,00 (Vinte Mil Reais) e encontra-se demonstrado no item "I.J - Plano Orçamentário" apontado na página 12 deste termo aditivo. Estes pagamentos se realizarão até o último dia útil do mês consignado, após a análise dos Indicadores de acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere, conforme estabelecido no item I.3 deste Anexo e no Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação.

I.D.3 - PAGAMENTO EM FUNÇÃO DE RESULTADOS APRESENTADOS (VARIÁVEL)

A parte variável do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da Parte Fixa de Custeio, se destina um repasse mensal para os 14 meses no valor total de R\$ 1.354.053,71 (Um milhão, trezentos e cinquenta e quatro mil, cinquenta e três reais e setenta e um centavos) que se encontra demonstrado no item "I.J - Plano Orçamentário" apontado na página 12 deste termo aditivo.

A **CONTRATANTE** solicitará à **CONTRATADA** a apresentação de relatórios contendo dados e informações relativas à produtividade e qualidade dos serviços prestados, conforme item "E - Avaliação e Valoração dos Indicadores da Parte Variável do Contrato de Gestão", do Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação.

08

A **CONTRATADA** deverá apresentar os resultados previstos no “item E - Avaliação e Valoração dos Indicadores da Parte Variável do Contrato de Gestão, do Anexo Técnico IV” até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere para fazer jus ao valor da Parte Variável. A falta da entrega de qualquer um dos relatórios supracitados acarretará a suspensão dos pagamentos relativos a este item pelo NTCSS.

O **PAGAMENTO** se vincula à **AValiação TRIMESTRAL** que será realizada pela Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) coordenada pelo Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, em reunião convocada pela coordenação desta comissão, sempre no mês seguinte ao da entrega do último relatório do trimestre correlato, em conformidade ao Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação – (Item A.2). A CTA analisará os documentos, já mencionados anteriormente, entregues pela **CONTRATADA** e emitirá parecer determinando a efetivação integral, parcial ou a suspensão do pagamento correspondente à parte variável deste período, que em caso de efetivação se realizará no mês seguinte ao da avaliação juntamente com os demais pagamentos.

I.D.4 – PAGAMENTO POR NOVAS AÇÕES

O pagamento do recurso destinado as Novas Ações do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus consiste em um montante fixo mensal para quatorze meses, destinado ao custeio de recursos humanos no valor total de R\$ 39.826.741,04 (Trinta e nove milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e quarenta e um reais e quatro centavos) e investimentos necessários para manutenção dos serviços no valor total de R\$ 857.604,30 (Oitocentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e quatro reais e trinta centavos) e encontra-se demonstrado no item “I.J - Plano Orçamentário” apontado na página 12 deste termo aditivo. Estes pagamentos se realizarão até o último dia útil do mês consignado, após a análise dos Indicadores de acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere, conforme estabelecido no item I.3 deste Anexo e no Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação.

I.5 - DOTAÇÃO ONERADA

A execução do presente CONTRATO DE GESTÃO para o período de quatorze meses onerará as seguintes dotações orçamentárias apontadas no quadro abaixo, no valor total de R\$ 3.868.724,88 (Três milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, setecentos e vinte e quatro reais e oitenta e oito centavos) corresponde ao exercício financeiro de novembro a dezembro de 2.008 e R\$ 23.212.349,28 (Vinte e três milhões, duzentos e doze mil, trezentos e quarenta e nove reais e vinte e oito centavos) corresponde ao exercício financeiro de janeiro a dezembro de 2.009 e onerarão a seguinte dotação orçamentária 18.10.10.302.0322.4103.33903900 para custeio.

A aquisição de equipamentos e material permanente onerarão a seguinte dotação orçamentária 18.10.10.302.0322.4103.44505200 no valor de R\$ 465.522,00 (Quatrocentos e sessenta e cinco mil e quinhentos e vinte e dois reais), corresponde ao exercício de janeiro a dezembro de 2009.

As Adequações e Reformas onerarão a seguinte dotação orçamentária 18.10.10.302.0323.3101.44505100 no valor de R\$ 392.082,30 (Trezentos e noventa e dois mil, oitenta e dois reais e trinta centavos) corresponde ao exercício financeiro de novembro a dezembro de 2.008. Estes repasses dar-se-ão no âmbito do CONTRATO DE GESTÃO. Sendo distribuídos conforme no item "I.J – Plano Orçamentário", que se encontra apontado na página 12 deste termo aditivo.

I.I - MODELOS

Alteração dos modelos do item I.I do Anexo Técnico III:

- I.I.1 - Demonstrativo Financeiro;
- I.I.2.- Demonstrativo de Folha de Pagamento;
- I.I.3 - Demonstrativo de Despesas;

I.J – PLANO ORÇAMENTÁRIO

af

II.1 - DEMONSTRATIVO FINANCEIRO

Prefeitura da Cidade de São Paulo

Secretaria Municipal da Saúde

Sistema de Avaliação e Acompanhamento de Serviços de Saúde Demonstrativo Financeiro

Contrato :			
Contratada :		Período	a
Receitas			
Repasse			0,00
Rendimentos aplicação financeira			0,00
Outros			0,00
TOTAL			0,00
Despesas			
Pessoal e Reflexo			0,00
Material de Consumo			0,00
Medicamento			0,00
Serviços de Terceiros			0,00
Manutenção			0,00
Reformas			0,00
Material Permanente e			0,00
Aluguel - Locação de Espaço /			0,00
Despesas Diversas de Custeio			0,00
Outras Despesas de Custeio			0,00
TOTAL			0,00
Férias e 13º Salário			
Provisionamento de Férias e 13º			0,00
Resumo			
Saldo Anterior em Conta Corrente			0,00
Saldo Anterior em Aplicação			0,00
Total de Receitas			0,00
Total de Despesas			0,00
SALDO ATUAL			0,00

_____/_____/____/

I.1.2 - DEMONSTRATIVO DE FOLHA DE PAGAMENTO

Sistema de Avaliação e Acompanhamento de Serviços de Saúde
Demonstrativo de Folha de Pagamento

Contrato :
Contratada : Período a

Proventos

Salário Base	0,00
Adicional Insalubridade	0,00
Gratificação	0,00
Faltas	0,00
Outros Proventos	0,00

Benefícios

Cesta Básica	0,00
Vale Transporte	0,00
Outros Benefícios	0,00

Encargos

FGTS	0,00
PIS	0,00
IRRF	0,00
INSS	0,00
Outros Descontos	0,00

Férias / 13º Salário

Férias	0,00
13º Salário	0,00

Provisionamento

Férias (Provisão)	0,00
13º Salário (Provisão)	0,00

_____/_____/_____

I.1.3 - DEMONSTRATIVO DE DESPESAS

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

INSTITUIÇÃO:

CONTRATO Nº:

PERÍODO:

DEMONSTRATIVO DE DESPESAS

Item	Documento		NATUREZA DA DESPESA	FORNECEDOR	CNPJ	PAGAMENTO		COMPENSAÇÃO		UNIDADE
	Data	Nº				VALOR	Nº	DATA	VALOR	DATA
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19										
20										
21										
22										
23										
24										
25										
26										
27										
28										
29										
30										
TOTAL ACUMULADO DO MÊS						0,00			0,00	

São Paulo, ____ de _____ de 200__	Responsável:
-----------------------------------	--------------

I.J - PLANO ORÇAMENTÁRIO

Plano Orçamentário para o Contrato de Gestão da Microrregião Aricaúva / Sapopemba / São Mateus para os meses de novembro a dezembro de 2008 e de janeiro a dezembro de 2009

Item	nov/08	dez/08	jan/09	fev/09	mar/09	abr/09	mai/09	jun/09	jul/09	ago/09	set/09	out/09	nov/09	dez/09	Total
Parte Fixa	Custo (RH/Novas Ações do Contrato)	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	23.424.544,78
		1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	23.424.544,78
Parte Variável	Custo	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.656.529,38
		261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.656.529,38
Novas Ações	Custo	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	27.081.074,16
		1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	27.081.074,16
Investimento	Equipamentos / Diversos	819.911,96	819.911,96	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	33.179.221,24
		819.911,96	819.911,96	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	33.179.221,24
Total Novas Ações	Custo	177.640,00	177.640,00	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	5.788.915,50
		177.640,00	177.640,00	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	5.788.915,50
Total Novas Ações	Custo	997.551,96	997.551,96	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	36.969.136,74
		997.551,96	997.551,96	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	36.969.136,74
Total Novas Ações	Custo	0,00	0,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00
		0,00	0,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00
Total Novas Ações	Custo	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30
		392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30
Total Novas Ações	Custo	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30
		857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30
Total Novas Ações	Custo	997.551,96	997.551,96	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	36.969.136,74
		997.551,96	997.551,96	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	3.090.887,61	36.969.136,74
Total Novas Ações	Custo	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	500.000,00
		40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	500.000,00
Total Novas Ações	Custo	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.354.053,71
		96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.354.053,71
Total Novas Ações	Custo	3.068.632,52	3.068.632,52	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	68.821.668,91
		3.068.632,52	3.068.632,52	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	68.821.668,91

CLÁUSULA QUARTA

Alteração/Inclusão:

Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação

Item V - Quadro de Indicadores de Acompanhamento e Avaliação

A liberação dos recursos referentes à parcela variável de 5%, constante no Anexo Técnico III do CONTRATO DE GESTÃO, está condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas conforme o quadro a seguir:

Objetivo	Nome do Indicador	ago/08	set/08	out/08	nov/08	dez/08	jan/09	fev/09	mar/09	abr/09	mai/09	jun/09	jul/09
		Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima	Pontuação Máxima
Serviço de Atendimento ao Usuário	Constituição S.A.U	50											
	Cronograma de Atividades S.A.U		10										
	Funcionamento S.A.U			10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Educação Continuada	Plano Anual de Educação Continuada			40									
	Atividades Realizadas de Educação Continuada					10			10				10
Comissão de Revisão de Prontuários	Implantação da Comissão de Revisão de Prontuários		50										
	Funcionamento da Comissão de Revisão de Prontuários			10	10		10	10	10	10	10	10	10
	Auditorias Internas da Comissão de Prontuário					30						40	
Cadastro Profissionais	Cadastro de Profissionais Atualizado	40											
Apoio à Integração	Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microrregião					20							
	População Coberta pelo PSF												
Cobertura PSF	Taxa de cobertura de cadastro												
	Taxa de cobertura de serviço médico												
	Taxa de cobertura de enfermeiro								40				
	Taxa de cobertura de ACS												
	Taxa de cobertura de cadastro de gestantes												
	Taxa de cobertura médica de gestantes												
Cobertura Vacinal	Taxa de cobertura de enfermeiro de gestantes												
	Calendário Vacinal Completo em crianças de 0-1 ano de idade						30						30
Qualidade da Informação	Calendário Vacinal Completo em crianças entre 1-15 anos de idade												
	Recebimento dos dados de atividade assistencial e financeira pela SMS-SP nos prazos definidos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Porcentual de Aproveitamento de Consultas												
Demanda AMA	Porcentual de fichas B-Gestante completas									30			
	Demanda por UBS de abrangência dos usuários				20			20			20		
Qualidade AMA	Atendimentos por pessoa				20			20			20		
	% de fichas de atendimento completas		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Censo de Origem 1º atendimento	% de fichas de atendimento com notificação às unidades da área de abrangência dos usuários		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Primeiro Atendimento Anual CAPS		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ak

CLÁUSULA QUINTA
Alteração/inclusão:

Anexo Técnico V – Novas Ações

Inclusão das seguintes novas ações previstas para o exercício 2008:

1. Incorporação no Contrato de Gestão, dos serviços de Assistência Médica Ambulatorial - AMA, implantados na Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus

Objeto

- Transferência de unidades administradas até o momento pela O.S Casa de Saúde Santa Marcelina a partir de 01 de novembro de 2008:
 - o AMA Tietê I
 - o AMA Jardim das Laranjeiras
 - o AMA Jardim da Conquista III
 - o AMA Jardim São Francisco II
- Inclusão das seguintes unidades a partir de 01 de janeiro de 2009:
 - o AMA Vila Antonieta
 - o AMA Vila Carrão
 - o AMA J Elba - Humberto Gastão Bodra
 - o AMA Sapopemba
 - o AMA Jardim Santo André.

Descrição

- Incorporação de unidades AMA do atual convênio para o contrato de gestão da microrregião a partir de primeiro de novembro de 2008

Orçamento Previsto de Custeio 2008

1 - PLANILHA DE DESPESAS DE CUSTEIO - AMA														
UNIDADE	VALORES MENSIS PROPOSTOS PARA O EXERCÍCIO DE 2008													
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	TOTAL	
AMA VILA ANTONIETA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMA VILA CARRÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMA HUMBERTO G. BODRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMA AE SAPOPEMBA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMA JARDIM SANTO ANDRÉ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMA TIETÊ I	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	249.387,99	249.387,99	498.775,98	
AMA JARDIM DAS LARANJEIRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	249.387,99	249.387,99	498.775,98	
AMA JARDIM DA CONQUISTA III	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	249.387,99	249.387,99	498.775,98	
AMA JARDIM SÃO FRANCISCO II	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	249.387,99	249.387,99	498.775,98	
TOTAL DE CUSTEIO (1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	997.551,96	997.551,96	1.995.103,96	

Neste sentido a Organização Social **Sociedade para o Progresso e Desenvolvimento da Medicina**, responsável pelo gerenciamento no âmbito do **Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus**, atendendo ao aclame da população deste Território, assumiu em caráter emergencial o gerenciamento das unidades AMA Tietê I, AMA Laranjeiras, AMA Conquista III e AMA Jardim São Francisco II, gerenciadas até então pela Casa de Saúde Santa Marcelina através de Convênio firmado com a SMS, recompondo desta forma a falta de profissionais nas

AS

equipes assistenciais a partir do mês de novembro de 2008, utilizando para o financiamento destas despesas os recursos provenientes do saldo financeiro deste Contrato de Gestão.

Orçamento Previsto de Custeio 2009

I - PLANILHA DE DESPESAS DE CUSTEIO - AMA													
UNIDADE	VALORES MENSIS PROPOSTOS PARA O EXERCÍCIO DE 2009												
	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
AMA VILA ANTONIETA	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA VILA CARRÃO	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA HUMBERTO B. BODRA	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA AE SAPOEMBA	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA JARDIM SANTO ANDRÉ	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA TIETÊ I	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA JARDIM DAS LARANJEIRAS	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA JARDIM DA CONQUISTA II	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
AMA JARDIM SÃO FRANCISCO II	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	249.387,99	2.992.655,84
TOTAL DE CUSTEIO (1)	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	2.244.491,87	4.488.983,82

OK

2. Incorporação no Contrato de Gestão da Unidade de Centro de Atenção Psicossocial – CAPS III Adulto Sapopemba e CAPS Álcool e Drogas

Objeto

- CAPS Adulto III Sapopemba
- CAPS ad Sapopemba

Descrição

- Inclusão do CAPS ADULTO III Sapopemba (Supervisão Vila Prudente/Sapopemba) no Contrato de Gestão a partir de 2009.
 - Transformação em CAPS III com funcionamento 24 horas para o atendimento à necessidade de retaguarda em Saúde Mental no Território de Aricanduva/Sapopemba/São Mateus.
- Inclusão do CAPS Álcool e Drogas (Supervisão Vila Prudente/Sapopemba) no Contrato de Gestão a partir de 2009.
 - Atendimento à necessidade de referência de dependentes químicos no Território de Aricanduva/Sapopemba/São Mateus, e propõe sua inclusão no Contrato de Gestão.

3. Incorporação no Contrato de Gestão, dos serviços de Assistência Médica Ambulatorial - AMA ESPECIALIDADE

Objeto

- AMA Especialidade Carrão, atual AE UBS VILA CARRÃO

Descrição

- Inclusão da AMA Especialidade Carrão (Supervisão Técnica de Saúde de Aricanduva) no Contrato de Gestão da Organização Social – SPDM/PABSF a partir de 2009.
 - Atendimento à necessidade de referência de especialidades médicas e inclusão no Contrato de Gestão.
- A equipe de especialistas será composta por:
 - 02 (dois) Cardiologistas;
 - 01 (um) Reumatologista;
 - 01 (um) Dermatologista;
 - 01 (um) Endocrinologista;
 - 01 (um) Neurologista;
 - 01 (um) Vascular;
 - 01 (um) Urologista.

4. Novas Ações nas Unidades Básicas de Saúde com Estratégia Saúde da Família

Descrição:

4.1 Mudança da UBS Parque Santa Madalena das atuais instalações para novo imóvel com: locação do imóvel, adaptação do imóvel, mobiliários e equipamentos.

- Locação de imóvel situado à rua Rodrigues dos Santos nº 747 e atendendo as especificações quanto às instalações físicas e localização na área de abrangência, requerendo as devidas adaptações para o funcionamento de uma UBS bem como o adequado mobiliário e equipamentos.

al

4.2 Adequação do Arquivo de Prontuários das Unidades de Saúde com reformas na UBS Fazenda da Juta I e UBS Pastoral; e instalação de prateleiras na UBS Fazenda da Juta I, UBS Pastoral e UBS Vila Renato.

- Padronização do processo de trabalho no SAME, as formas de arquivamento e utilização de prontuários, identificação da necessidade de algumas adequações de espaço físico nas UBS Juta I e Pastoral e a aquisição de prateleiras nas UBS Juta I, Pastoral e Vila Renato para melhor armazenamento e arquivamento dos prontuários ativos.

4.3 Compra de envelopes de prontuário familiar para a UBS Fazenda da Juta I, UBS Fazenda da Juta II, UBS Vila Renato, UBS Pastoral, UBS Jardim Sinhá e UBS Parque Santa Madalena.

- A necessidade de alteração e aquisição de envelopes para a utilização como prontuário familiar visto que não são suficientes para o arquivamento dos prontuários individuais de todos os membros da família.

4.4 Contratação de serviço de guarda de prontuários inativos para a UBS Fazenda da Juta I, UBS Fazenda da Juta II, UBS Vila Renato, UBS Pastoral, UBS Jardim Sinhá, UBS Parque Santa Madalena e AMA Guarani.

- O espaço físico das UBSs está reduzido para o arquivamento de prontuários ativos e inativos, dificultando a manipulação e organização dos mesmos. Para melhorar o arquivamento e fluxos destes prontuários sugere-se a contratação de empresa especializada em arquivamento, guarda e conservação para os prontuários inativos.

4.5 Limpeza e manutenção de caixa d'água das UBSs Juta I, Juta II, Vila Renato, Pastoral, Jd. Sinhá e Pque Santa Madalena

- Conforme normas da Vigilância a limpeza da caixa d'água deve ser efetuada a cada seis meses. As UBSs Juta I, Juta II, Vila Renato, Pastoral, Jd. Sinhá e Pque Santa Madalena, não tem contrato de limpeza sendo necessário a contratação de serviço para a execução desta tarefa.

4.6 Inclusão das Unidades de Saúde nos padrões de segurança do trabalho com instalação e manutenção de extintores de incêndio adequados.

- Para a necessária inclusão das Unidades de Saúde Juta I, Juta II, Vila Renato, Pastoral, Jd. Sinhá e Pque Santa Madalena nos padrões de segurança do trabalho faz-se necessário a manutenção dos extintores de incêndio com recargas dentro dos prazos previstos.

4.7 Contratação de 6 farmacêuticos e 12 técnicos de farmácia para a UBS Fazenda da Juta I, UBS Fazenda da Juta II, UBS Vila Renato, UBS Pastoral, UBS Jardim Sinhá, UBS Parque Santa Madalena.

- Processo de reorganização da farmácia e almoxarifado com a realização de oficinas de planejamento que visam inserir as farmácias nos padrões adequados de armazenamento, dispensação e controle de medicamentos e materiais médico-hospitalares.
- Contratação de um farmacêutico e dois técnicos de farmácia para cada Unidade de Saúde.

Orçamento Previsto para Obras

INFORMAÇÕES GERAIS :PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DE REFORMA, ADEQUAÇÃO, AMPLIAÇÃO, EQUIPAMENTOS				
NOME UNIDADE	REFORMA, ADEQUAÇÃO, AMPLIAÇÃO			
	PRAZO PREVISTO		VALOR ESTIMADO	JUSTIFICATIVA
	INÍCIO	TÉRMINO		
UBS JUTA I	XXXXXX	XXXXXX	10.000,00	READEQUAÇÃO ESPAÇO FÍSICO
UBS PATORAL	XXXXXX	XXXXXX	25.000,00	READEQUAÇÃO ESPAÇO FÍSICO
UBS SANTA MADALENA	120 DIAS		121.082,30	READEQUAÇÃO ESPAÇO FÍSICO
TOTAL GERAL			156.082,30

af

5. Implantação do Núcleo de Apoio a Saúde da Família - NASF

Objeto

- NASF Aricanduva – UBS Formosa II
- NASF Sapopemba – UBS Fazenda da Juta I e UBS Vila Renato
- NASF São Mateus – UBS Conquista II e Jardim Rio Claro

Descrição

- Implantação de 5 equipes de NASF sendo duas no Território de Vila Prudente/Sapopemba, uma no Território de Aricanduva e duas no Território de São Mateus apoio às equipes de Saúde da Família
- A portaria ministerial 154 de 24 de janeiro de 2008, cria os Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF com o objetivo de ampliar a abrangência das ações das Equipes de Saúde da Família e prevê que os mesmos sejam cadastrados em Unidade de Saúde localizada, preferencialmente dentro do território de atuação das Equipes de Saúde da Família às quais estão vinculados;
 - Implantação de 1 núcleo de apoio às equipes das UBS Fazenda da Juta I e Fazenda da Juta II.
 - A ser instalada na UBS Fazenda da Juta I; 1 núcleo de apoio às equipes das UBSs Vila Renato, Pastoral e Pque Santa Madalena
 - A ser instalado na UBS Vila Renato, 1 núcleo de apoio às equipes da UBS Jardim Iva, Vila Nova York e Vila Formosa II
 - A ser instalado na UBS Vila Formosa II conforme definido junto à Coordenadoria de Saúde Sudeste; 1 núcleo de apoio às equipes das UBSs Jardim da Conquista I, Jardim da Conquista III, Jardim da Conquista II e Nove de Julho
 - A ser instalado na UBS Jardim da Conquista II e 1 núcleo de apoio às equipes das UBSs Jardim São Francisco II, Recanto Verde sol, Rio Claro e CDHU-Palanque
 - A ser instalado na UBS Rio Claro.

OK

CLÁUSULA SEXTA

Alteração/inclusão:

Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso

1 - Com fulcro no artigo 16 do Decreto 47.544, de 03 de agosto de 2006, bem como, o previsto no parágrafo único do artigo 7º, da Lei 14.132, de 24 de janeiro de 2006, é concedida a PERMISSÃO DE USO dos bens móveis e imóveis arrolados e discriminados em documento anexo a este, referente às unidades relacionadas no **Anexo Técnico I – Gerenciamento das Unidades pela Organização Social** agregadas ao gerenciamento da Organização Social através deste TERMO ADITIVO, pelo prazo de vigência do CONTRATO DE GESTÃO nº007/2008.

6 - Os equipamentos, instrumentos e quaisquer bens permanentes que por ventura venham a serem adquiridos com recursos oriundos deste TERMO ADITIVO, bem como os bens recebidos ou adquiridos mediante legados ou doações, no âmbito da unidade acrescida ao objeto do CONTRATO DE GESTÃO nº 007/2008 deverão ser incorporados ao patrimônio de outra **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** qualificada no âmbito do Município de São Paulo, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município de São Paulo, em caso de extinção ou desqualificação da **CONTRATADA**, hipótese esta em que a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá entregar à SMS/SP a documentação necessária ao processo de incorporação dos referidos bens, nos termos do art 2º, I, letra "I" da Lei Municipal 14.132/06.

CLÁUSULA SÉTIMA

As Novas Ações enunciadas na Cláusula quinta deste Termo Aditivo foram autorizadas nos despachos de fls. do processo nº 2007-0.387.271-7

CLÁUSULA OITAVA

Ficam mantidas e inalteradas as demais cláusulas do **CONTRATO DE GESTÃO** nº 007/2008, no que não colidirem com o presente termo.

E do que ficou convencionado, foi lavrado o presente termo em 04 (quatro) vias de igual teor, que lido e achado conforme entre as partes, vai por elas juntamente com as testemunhas assinado.

São Paulo, 31 de dezembro de 2008.

Prof. Dr. Carlos Alberto Garcia Oliva
Diretor Financeiro

**SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O
DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**

JANUARIO MONTONE
SECRETÁRIO MUNICIPAL DA SAÚDE

Testemunhas:

Nome: MAURICIO BAPTISTA NASCIMENTO
R.G: 2077073332

2)

Nome: Alexandre Taysma
R.G: 24 229282-2

ANEXO 3 -
Termo Aditivo n. 002/2009

TERMO ADITIVO Nº 02/2009 do CONTRATO DE GESTÃO Nº 07/2008

PROCESSO Nº: 2007-0.387.271-7

PARTICIPES: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO / SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE E A SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL, COM VISTAS À REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO ÂMBITO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOPEMBA / SÃO MATEUS.

OBJETO DO CONTRATO: Operacionalização da Gestão, Apoio à Gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde no âmbito do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus.

OBJETO DO ADITAMENTO: Suplementação de verbas para custeio no valor de R\$ 1.598.518,20 (Um milhão, quinhentos e noventa e oito mil, quinhentos e dezoito reais e vinte centavos) para o custeio de 2009.

Pelo presente instrumento, de um lado a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE - SMS/SP**, com sede nesta cidade na Rua General Jardim, nº. 36- Vila Buarque, neste ato representado por seu Secretário Municipal da Saúde, **JANUARIO MONTONE**, brasileiro, casado, portador da Cédula de Identidade R.G nº. 7.568.932-7, CPF nº. 724.059.888-87, doravante denominada **CONTRATANTE**, e de outro lado o **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, qualificado como ORGANIZAÇÃO SOCIAL no Município de São Paulo nos autos do processo administrativo nº 2006-0.151.458-7 (Certificado de Qualificação nº 004), com CNPJ/MF nº. 61.699.567/0002-73, inscrita no CREMESP sob nº. Prot. 3878, com endereço à Rua Napoleão de Barros, 715 – Vila Clementino – São Paulo, SP e com estatuto arquivado no 1º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica, sob nº. 799.368, do Registro Civil de Pessoas Jurídicas de São Paulo, neste ato representado por seu Diretor Financeiro, **Prof.Dr. FLAVIO FALOPPA**, RG nº. 5.541.670, CPF. nº 000.297.098-56, doravante denominada **CONTRATADA**, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal 8080, de 19 de setembro de 1990, a Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, bem como, o disposto no artigo 24, inciso XXIV, da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, **RESOLVEM** firmar o presente Termo Aditivo nº.02/2009 ao **CONTRATO DE GESTÃO** no. 07/2008 – NTCSS – SMS, consoante despacho autorizatório exarado às folhas do processo nº 2007-0.387.271-7 publicado no D.O.C de 17/3/09, pág.62 e na conformidade das seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

1. O presente TERMO ADITIVO tem por objetivo promover alteração dos conteúdos do CONTRATO DE GESTÃO e de seus respectivos anexos, em conformidade com programa de trabalho aprovado às fls. ⁹²³a dos autos de nº 2007-0.387.271-7, fazendo parte integrante do mesmo. Fica também, por intermédio do presente Termo Aditivo, estabelecida a suplementação de verbas de custeio pelo **Gerenciamento Direto do TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOEMBA / SÃO MATEUS (PARTE FIXA)** para a incorporação das atividades de Diagnóstico por Imagem nas unidades:

- AE Sapopemba
 - Atividades estimadas:
 - Raio-x – 1.160 exames
 - Mamografia – 717 exames
- CDI São Mateus
 - Atividades estimadas:
 - Raio-x – 781 exames
 - Ultrassom – 1.353 exames
 - Mamografia – 1.334 exames
 - Densitometria – 283 exames

ATIVIDADES DIAGNÓSTICO POR IMAGEM									
UNIDADE	MICRORREGIÃO	Atividade Mensal	RX	US	MAMO	TOMO	DENSI	Valor Mensal das Atividades (R\$)	Valor Mensal da Manutenção (R\$)
AE Sapopemba	ARICANDUVA/SAPOEMBA/SÃO MATEUS	1.877	1.160	0	717	0	0	150.845,90	9.005,92
CDI São Mateus	ARICANDUVA/SAPOEMBA/SÃO MATEUS	3.751	781	1.353	1.334	0	283		
TOTAL		5.628	1.941	1.353	2.051	0	283		

Unidades estas existentes no âmbito do **TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOEMBA / SÃO MATEUS** e que passarão a compor o escopo das atividades e serviços de saúde da **CONTRATADA**, para atendimento ao **CONTRATO DE GESTÃO Nº 07/2008**, onerando a dotação orçamentária 18.10.10.302.0322.4103.33903900 no valor mensal de R\$ 159.851,82 (Cento e cinquenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e um reais e oitenta e dois centavos).

CLÁUSULA SEGUNDA

1. O incremento de ações previsto neste TERMO ADITIVO tem como orçamento total para os próximos 12 meses o valor de R\$ 1.918.221,84 (Um milhão, novecentos e dezoito mil, duzentos e vinte e um

reais e oitenta e quatro centavos), sendo o valor de R\$ 1.598.518,20 (Um milhão, quinhentos e noventa e oito mil, quinhentos e dezoito reais e vinte centavos) correspondente ao exercício de 2009, sendo distribuídos conforme Anexo I - "Plano Orçamentário", que se encontra apontado na página 4 deste termo.

CLÁUSULA TERCEIRA

1. É de responsabilidade da CONTRATADA a confecção de Diagnóstico Situacional de cada unidade de saúde municipal localizada no **TERRITÓRIO ARICANDUVA / SAPOPEMBA / SÃO MATEUS**, no que se refere à estrutura para a realização de diagnósticos por imagem, resultando em proposta técnica com vistas ao aprimoramento da oferta de serviços e gerenciamento de cada unidade. Essa fase terá a duração máxima de 90 (noventa) dias a contar da assinatura do presente Termo Aditivo.

- 1.1. O relatório conclusivo deste Diagnóstico será submetido à avaliação pelo Núcleo Técnico de Contratação de Serviços da Saúde que determinará as novas bases para o acompanhamento e avaliação através de metas e indicadores de produção destes serviços, sendo que os itens aprovados serão agregados ao **CONTRATO DE GESTÃO** através de termo aditivo específico.

CLÁUSULA QUARTA

Ficam mantidas e inalteradas as demais cláusulas do CONTRATO DE GESTÃO n°. 07/2008, no que não colidirem com o presente termo.

E do que ficou convencionado, foi lavrado o presente termo em 04 (quatro) vias de igual teor, que lido e achado conforme entre as partes, vai por elas juntamente com as testemunhas assinado.

Prof. Dr. Flávio Faloppa
Presidente

SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O
DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA

São Paulo, 23 de março de 2009.

JANUARIO MONTONE
SECRETÁRIO MUNICIPAL DA SAÚDE

Testemunhas:

1)

Nome: Juliano C. Salape

R.G: 217320430

2)

Nome: Alexandre Tayama

R.G: 24779282-2

Plano Orçamentário:

Plano Orçamentário para o Contrato de Gestão do Território Aricanduva / Sapopemba / São Mateus para os meses de janeiro a dezembro de 2009

Item	jan/09	fev/09	mar/09	abr/09	mai/09	jun/09	jul/09	ago/09	set/09	out/09	nov/09	dez/09	Total
Parte Fixa	Custeio (RH/Novas Ações do Contrato)	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	20.078.181,24
		1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	20.078.181,24
		1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	20.078.181,24
Parte Variável	Custeio	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.134.168,04
		261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.134.168,04
		261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.134.168,04
Total Parte Fixa	Custeio	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	23.212.349,28
		1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	23.212.349,28
		1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	23.212.349,28
Total Parte Variável	Custeio	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	31.539.397,32
		2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	31.539.397,32
		2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	31.539.397,32
Total Parte Fixa	Custeio	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	5.434.635,50
		462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	5.434.635,50
		462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	462.525,50	5.434.635,50
Total Parte Variável	Custeio	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	36.974.032,82
		3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	36.974.032,82
		3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	3.090.808,61	36.974.032,82
Total Parte Fixa	Custeio	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	5.434.635,50
		465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	5.434.635,50
		465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	465.522,00	5.434.635,50
Total Parte Variável	Custeio	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	4.646.717,82
		392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	4.646.717,82
		392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	392.082,30	4.646.717,82
Total Parte Fixa	Custeio	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	10.081.352,82
		857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	10.081.352,82
		857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	857.604,30	10.081.352,82
Total Parte Variável	Custeio	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	47.620.445,14
		3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	47.620.445,14
		3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	3.948.412,91	47.620.445,14
Total Parte Fixa	Custeio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Parte Variável	Custeio	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	480.000,00
		40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	480.000,00
		40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	480.000,00
Total Parte Fixa	Custeio	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.160.617,46
		96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.160.617,46
		96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.160.617,46
Total Parte Variável	Custeio	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	64.283.172,06
		6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	64.283.172,06
		6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	6.019.493,47	64.283.172,06

ANEXO 4 -
Termo Aditivo n. 003/2009

TERMO ADITIVO Nº03/2009 do CONTRATO DE GESTÃO Nº nº 007/2008-NTCSS-SMS

PROCESSO Nº: 2007-0.387.271-7

PARTICIPES: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO / SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE E SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA, QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL, COM VISTAS À REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO ÂMBITO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA /SAPOPEMBA /SÃO MATEUS.

OBJETO DO CONTRATO: Operacionalização da Gestão, Apoio à Gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde no Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus.

OBJETO DO ADITAMENTO: Alteração dos conteúdos do contrato de gestão nº 007/2008-NTCSS-SMS e/ou seus Anexos Técnicos.

Inclusão da AMA-E Jardim Tietê II no contrato de gestão e Apoio Diagnóstico. Migração da AMA Jardim Grimaldi do convênio SPDM para o contrato de gestão. Transferência do gerenciamento da UBS Jardim Grimaldi e AE/CEO Sapopemba. Inclusão do serviço de ambulatório de especialidade do AE/CEO Sapopemba e UAD Jardim Grimaldi.

Revisão das atividades contratadas, repactuação de metas e adequação orçamentária.

Pelo presente instrumento, de um lado a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE - SMS/SP**, com sede nesta cidade na Rua General Jardim, nº. 36– Vila Buarque, neste ato representado por seu Secretário Municipal da Saúde, **JANUARIO MONTONE**, brasileiro, casado, portador do RG nº 7.568.932-

7, CPF nº. 724.059.888-87, doravante denominada **CONTRATANTE**, e de outro lado **SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, qualificado como Organização Social, no município de São Paulo nos autos do processo administrativo nº 2006-0.151.458-7 (Certificado de Qualificação nº 004), com CNPJ/MF nº 61.699.567/0002-73, inscrito no CREMESP sob nº Prot. 3878, com endereço na Rua Napoleão de Barros 715, Vila Clementino - São Paulo/SP, 04024-002, São Paulo/SP, neste ato representado por seu **Presidente PROF.DR. RUBENS BELFORT MATTOS JUNIOR**, portador RG 3.355.751/SSP/SP, CPF/MF nº 066.743.488-72, doravante denominada **CONTRATADA**, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal 8080, de 19 de setembro de 1990, a Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, bem como, o disposto no artigo 24, inciso XXIV, da Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, **RESOLVEM** firmar o presente Termo Aditivo nº.03/2009 ao **CONTRATO DE GESTÃO** no. nº 007/2008-NTCSS-SMS, consoante despacho autorizatório exarado às folhas ¹⁰⁸ do processo nº 2007-0.387.271-7 publicado no D.O.C de ^{28/10/09}, pág. 21 e na conformidade das seguintes cláusulas: ₂₉

CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente TERMO ADITIVO tem por objetivo promover alteração dos conteúdos do CONTRATO DE GESTÃO e de seus respectivos anexos técnicos, elaborado com base no programa de trabalho aprovado às fls. dos autos do processo nº2007-0.387.271-7, a saber:

- a) Anexo Técnico I – Gestão de Unidades pela Organização Social
- b) Anexo Técnico II – Apoio à Integração Territorial
- c) Anexo Técnico III – Sistema de Pagamento
- d) Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação
- e) Anexo Técnico V – Novas Ações
- f) Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso

Integram O **TERRITÓRIO ARICANDUVA /SAPOPEMBA /SÃO MATEUS**, as seguintes unidades de saúde municipais:

- 1 AE / CEO Sapopemba
- 2 AMA Conquista III
- 3 AMA Humberto Gastão Bodra - Jardim Elba
- 4 AMA Jardim das Laranjeiras
- 5 AMA Jardim Grimaldi
- 6 AMA Jardim Santo André
- 7 AMA Jardim Tietê I
- 8 AMA São Francisco II
- 9 AMA Sapopemba

- 10 AMA Vila Antonieta
- 11 AMA Vila Carrão
- 12 AMA Vila Guarani
- 13 CAPS Adulto Aricanduva/ Formosa
- 14 CAPS Adulto São Mateus
- 15 CAPS Adulto Sapopemba
- 16 CAPS Álcool e Drogas São Mateus
- 17 CAPS Infantil e Adolescente São Mateus
- 18 Centro de Diagnóstico Por Imagem São Mateus
- 19 CR Plantas Medicinais Práticas Naturais em Saúde - São
- 20 CTA DST/AIDS São Mateus
- 21 HM Dr. Benedito Montenegro - Jardim Iva
- 22 PA São Mateus II
- 23 PSM Augusto Gomes de Mattos
- 24 SAE DST/AIDS Herbert de Souza - Betinho
- 25 UBS CDHU Palanque
- 26 UBS Fazenda da Juta I
- 27 UBS Fazenda da Juta II
- 28 UBS Içape - Jardim Planalto
- 29 UBS Jardim Carrãozinho
- 30 UBS Jardim Colonial
- 31 UBS Jardim Colorado - Dr. José Pires
- 32 UBS Jardim Conquista I
- 33 UBS Jardim Conquista II
- 34 UBS Jardim Conquista III
- 35 UBS Jardim das Laranjeiras
- 36 UBS Jardim dos Eucaliptos - Helio Moreira Salles
- 37 UBS Jardim Elba - Humberto Gastão Bodra
- 38 UBS Jardim Grimaldi
- 39 UBS Jardim IV Centenário
- 40 UBS Jardim Iva
- 41 UBS Jardim Nove de Julho
- 42 UBS Jardim Paraguaçu - Dr. Gonçalo Feliciano Alves
- 43 UBS Jardim Roseli
- 44 UBS Jardim Santo André
- 45 UBS Jardim São Francisco II
- 46 UBS Jardim Sapopemba
- 47 UBS Jardim Sinhá
- 48 UBS Jardim Tietê I

- 49 UBS Jardim Tietê II
- 50 UBS Mascarenhas de Moraes
- 51 UBS Parque Boa Esperança
- 52 UBS Parque São Rafael - Dra. Ora Rosen
- 53 UBS Pastoral
- 54 UBS Recanto Verde Sol
- 55 UBS Rio Claro
- 56 UBS Santa Bárbara - Cidade Satellite
- 57 UBS Santa Madalena
- 58 UBS São Mateus I
- 59 UBS Teotonio Vilela
- 60 UBS Vila Antonieta
- 61 UBS Vila Carrão
- 62 UBS Vila Formosa - Comendador José Gonzales
- 63 UBS Vila Formosa I - Dr. Antonio da Silveira e Oliveira
- 64 UBS Vila Formosa II
- 65 UBS Vila Guarani
- 66 UBS Vila Nova Manchester - Dr. Arlindo Gennari
- 67 UBS Vila Nova York
- 68 UBS Vila Renato

São gerenciadas atualmente pela **CONTRATADA, O TERRITÓRIO ARICANDUVA/ SAPOPEMBA /SÃO MATEUS**, as seguintes unidades de saúde municipais:

- 1 AMA Conquista III
- 2 AMA Humberto Gastão Bodra
- 3 AMA Jardim das Laranjeiras
- 4 AMA Jardim Santo André
- 5 AMA Jardim Tietê I
- 6 AMA São Francisco II
- 7 AMA Sapopemba
- 8 AMA Vila Antonieta
- 9 AMA Vila Carrão
- 10 AMA Vila Guarani
- 11 CAPS Álcool e Drogas Sapopemba
- 12 CAPS Adulto Sapopemba
- 13 UBS Fazenda da Juta I
- 14 UBS Fazenda da Juta II

- 15 UBS Jardim Sinhá
- 16 UBS Pastoral
- 17 UBS Santa Madalena
- 18 UBS Vila Renato

Em conformidade com o disposto no Anexo Técnico I serão acrescentadas ao gerenciamento pela **CONTRATADA**, a partir desta data, as seguintes Unidades de Saúde:

- 1 AE / CEO Sapopemba
- 2 AMA Especialidade Jardim Tietê II
- 3 AMA Jardim Grimaldi
- 4 UBS Jardim Grimaldi

CLÁUSULA SEGUNDA

I.A ESPECIFICAÇÕES DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

I.A.1. Carteira de Serviços de Saúde

As carteiras de saúde descritas abaixo são estabelecidas de acordo com as definições da Política Nacional de Atenção Básica – PNAB e complementadas por diretrizes e normas da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE:

I.A.1.A. PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA - PSF

O PSF é responsável pela execução dos seguintes serviços, para as famílias cadastradas dentro da sua área de abrangência:

- Consultas
 - ✓ Consultas Médicas;
 - ✓ Consultas de Enfermagem;
 - ✓ Consultas Odontológicas;
 - ✓ Consultas de Outras Especialidades.
- Visitas Domiciliares
- Ações Coletivas
 - ✓ Grupos Educativos;
 - ✓ Oficinas.

- Procedimentos
 - ✓ Vacinação;
 - ✓ Coleta de Exames;
 - ✓ Medicação;
 - ✓ Curativos/Suturas.

Serviços PSF do contrato de gestão:

UBS Vila Renato
UBS Santa Madalena
UBS Pastoral
UBS Jardim Sinhá
UBS Fazenda da Juta I
UBS Fazenda da Juta II

I.A.1.B. AMA

As unidades AMA são responsáveis pela execução dos serviços abaixo relacionados, podendo oferecer outros de acordo com o plano específico:

- Atendimento médico não agendado para portadores de patologias de baixa e média complexidade;
- Procedimentos:
 - ✓ Medicação;
 - ✓ Curativos/Suturas
- Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico – SADT.

Serviços AMA do contrato de gestão:

AMA Humberto Gastão Bodra - Jardim Elba
AMA Jardim das Laranjeiras
AMA Jardim Grimaldi
AMA Jardim Santo André
AMA Jardim Tietê I
AMA São Francisco II
AMA Sapopemba
AMA Vila Antonieta
AMA Vila Carrão
AMA Vila Guarani
AMA Conquista III

I.A.1.C. AMA ESPECIALIDADE

Atendimento agendado para consultas e procedimentos de apoio diagnóstico e terapêutico nas seguintes especialidades médicas: ortopedia, cardiologia, neurologia, reumatologia, urologia, endocrinologia e cirurgia vascular.

Os objetivos desse atendimento são:

- ✓ Ampliar e agilizar o acesso da população a serviços de especialidades;
- ✓ Atender os encaminhamentos das especialidades identificadas com maior frequência;
- ✓ Fortalecer a integração da rede de serviços;
- ✓ Facilitar o direcionamento da demanda aos serviços de acordo com a complexidade necessária;
- ✓ Ampliar a resolubilidade em consultas e exames especializados da Atenção Básica;
- ✓ Agilizar e qualificar a referência/contra-referência hospitalar com a rede básica;
- ✓ Procedimentos de Apoio Diagnóstico e Terapêutico relacionados às especialidades de ortopedia, cardiologia, reumatologia, urologia, endocrinologia e cirurgia vascular.

O acompanhamento e a comprovação das atividades realizadas pela **CONTRATADA** serão através dos dados registrados no Sistema de Informações Ambulatoriais – S.I.A / S.U.S, bem como através dos formulários e instrumentos para registro de dados de produção definidos pela **CONTRATANTE**.

Serviços AMA-E do contrato de gestão:

AMA Especialidade Jardim Tietê II

I.A.1.D. NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA - NASF

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF devem atuar em parceria com os profissionais das equipes de Saúde da Família – ESF nos territórios sob responsabilidade das ESF, atuando diretamente no apoio às equipes e nas unidades na qual o NASF está cadastrado. Devem atuar de forma integrada à rede de serviços de saúde, a partir das demandas identificadas no trabalho conjunto com as Equipes de Saúde da Família (Portaria GM nº 154, de 24/01/2008).

Serviços NASF do contrato de gestão:

UBS Vila Renato
UBS Fazenda da Juta I
UBS Jardim Conquista II
UBS Rio Claro
UBS Vila Formosa II

**I.A.1.E. CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL ÁLCOOL E DROGAS – CAPS
ad**

CAPS ad é um serviço de atenção psicossocial para atendimento de pacientes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas.

Serviços CAPS ad do contrato de gestão:

CAPS Álcool e Drogas Sapopemba

I.A.1.F. CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL ADULTO III – CAPS III

O CAPS III é um serviço ambulatorial especializado de atenção contínua, durante 24 horas diariamente, incluindo feriados e finais de semana. A assistência prestada ao paciente no CAPS III inclui as seguintes atividades:

- a - atendimento individual (medicamentoso, psicoterápico, orientação, entre outros);
- b - atendimento grupos (psicoterapia, grupo operativo, atividades de suporte social, entre outras);
- c - atendimento em oficinas terapêuticas executadas por profissional de nível superior ou nível médio;
- d - visitas e atendimentos domiciliares;
- e - atendimento à família;
- f - atividades comunitárias enfocando a integração do doente mental na comunidade e sua inserção familiar e social;
- g - acolhimento noturno, nos feriados e finais de semana;
- h - refeições diárias

Serviços CAPS ad do contrato de gestão:

CAPS Adulto Sapopemba

I.A.1.G. UNIDADE DE ATENDIMENTO DOMICILIAR - UAD

É uma modalidade de cuidado à saúde, como alternativa ao tratamento ambulatorial, realizada no domicílio do paciente, por um ou vários profissionais habilitados, que visa o restabelecimento e a manutenção da saúde, bem como sua autonomia, independência e participação no seu contexto social, por meio do desenvolvimento e adaptação de funções, elevando sua qualidade de vida.

Serviços UAD do contrato de gestão:

UBS Jardim Grimaldi

I.A.1.H. UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - UBS

As Unidades Básicas de Saúde são responsáveis pela execução dos seguintes serviços para os moradores de sua área de abrangência:

- Consultas
 - ✓ Consultas Médicas;
 - ✓ Consultas de Enfermagem;
 - ✓ Consultas Odontológicas;
 - ✓ Consultas de Outras Especialidades.
- Visitas Domiciliares
- Ações Coletivas
 - ✓ Grupos Educativos;
 - ✓ Oficinas.
- Procedimentos
 - ✓ Vacinação;
 - ✓ Coleta de Exames;
 - ✓ Medicação;
 - ✓ Curativos/Suturas.
- Ações de Vigilância em Saúde

Serviços UBS do contrato de gestão:

UBS Jardim Grimaldi

I.A.1.I. AMBULATÓRIO DE ESPECIALIDADES – AMB ESP

Os Ambulatórios de Especialidade são responsáveis pelo atendimento agendado em especialidades médicas e não médicas, com demanda referenciada de outras unidades que compõem a rede de serviços de saúde do município.

Serviços AMB ESP do contrato de gestão:

AE / CEO Sapopemba

I.A.2. Volume de Atividade Esperada

I.A.2.A. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – PSF

O quadro a seguir, demonstra o Plano de Trabalho que inclui número de equipes PSF e o número de profissionais além da atividade mensal mínima esperada das unidades AMA sob contrato de gestão o Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus.

Plano de Trabalho e Média Mensal de Atividade Esperada, para as Unidades de Saúde do Programa de Saúde da Família sob Contrato de Gestão

Unidade de Saúde	Nº equipes PSF	Nº de Profissionais			Média Mensal de Atividade Esperada		
		Médico	Enfermeira	ACS (1)	Médico Consulta	Enfermeiro Consultas	ACS (1) Visitas
UBS Fazenda da Juta I	4	4	4	24	1.280	614	3.840
UBS Fazenda da Juta II	5	5	5	30	1.600	768	4.800
UBS Jardim Sinhá	6	6	6	36	1.920	922	5.760
UBS Pastoral	3	3	3	18	960	461	2.880
UBS Santa Madalena	2	2	2	12	640	307	1.920
UBS Vila Renato	3	3	3	18	960	461	2.880
Soma	23	23	23	138	7.360	3.533	22.080

ACS (1): Agente Comunitário de Saúde

I.A.2.B. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA - AMA

O quadro a seguir, demonstra o Plano de Trabalho que inclui número de equipes e o número de profissionais além da atividade mensal mínima esperada das unidades AMA sob contrato de gestão o Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus.

Plano de Trabalho e Média Mensal de Atividade Esperada, para as Unidades de Saúde AMA sob Contrato de Gestão

<i>Unidade de Saúde</i>	<i>Nº Plant. /dia</i>	<i>Nº Cons Med /mes</i>
AMA Vila Guarani	5	6.240
AMA Vila Carrão	5	6.240
AMA Vila Antonieta	5	6.240
AMA Sapopemba	5	6.240
AMA São Francisco II	5	6.240
AMA Jardim Tietê I	5	6.240
AMA Jardim Santo André	5	6.240
AMA Jardim Grimaldi	5	6.240
AMA Jardim das Laranjeiras	5	6.240
AMA Humberto Gastão Bodra - Jardim	5	6.240
AMA Conquista III	5	6.240
Soma	55	68.640

I.A.2.C. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – AMA-E

O quadro a seguir demonstra o Plano de Trabalho que inclui a equipe e a atividade mensal esperada das unidades AMA Especialidades sob contrato de gestão o Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus.

AMA Especialidade Jardim Tietê II

<i>Especialidade</i>	<i>Nº Plantões 12 hs /semana</i>	<i>Nº Cons Medicas / mes</i>
Ortopedia	6	930
Vascular	6	930
Urologia	6	930
Cardiologia	6	930
Neurologia	6	930
Endocrinologia	6	930
Reumatologia	6	930
Soma	42	6.510

Plano de Trabalho: Equipe dos serviços de saúde sob Contrato de Gestão segundo categoria profissional contratada e carga horária semanal

AMA-E AMA Especialidade Jardim Tietê II

<i>Categoria / Especialidade</i>	<i>Nº de Profissionais</i>	<i>Hs/ semana</i>
Médico Cardiologista	3	24
Médico Cirurgião Vascular	3	24
Médico Endocrinologista	3	24
Médico Neuroclínico	3	24
Médico Ortopedista	3	24
Médico Reumatologista	3	24
Médico Urologista	3	24
Soma	21	-

I.A.2.D. PROCEDIMENTOS DE APOIO DIAGNÓSTICO

Serviço de Apoio Diagnóstico sob Contrato de Gestão: Cálculo da capacidade máxima de realização de exames / mes por equipamento

AMA Especialidade Jardim Tietê II

<i>Exame</i>	<i>Nº de Proced.</i>
Doppler Vascular	624
Ecocardiograma	624
Eletroencefalograma	624
Holter	20
M.A.P.A	20
Teste Ergométrico	624
Ultrassonografia	936

I.A.2.E. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – NASF

Plano de Trabalho: Equipe dos serviços de saúde sob Contrato de Gestão segundo categoria profissional contratada e carga horária semanal

NASF UBS Fazenda da Juta I

<i>Categoria / Especialidade</i>	<i>Nº de Profissionais</i>	<i>Hs/ semana</i>
Assistente Social	1	40
Auxiliar Técnico Administrativo	1	40
Fisioterapeuta	2	20
Fonoaudiólogo	1	30
Médico Pediatra	1	20
Médico Psiquiatra	1	20
Supervisor	1	40
Terapeuta Ocupacional	2	30
Soma	10	-

NASF UBS Jardim Conquista II

<i>Categoria / Especialidade</i>	<i>Nº de Profissionais</i>	<i>Hs/ semana</i>
Assistente Social	1	40
Auxiliar Técnico Administrativo	1	40
Fisioterapeuta	2	20
Fonoaudiólogo	1	30
Médico Acupunturista	1	20
Médico Toco Ginecologista	1	20
Nutricionista	1	40
Supervisor	1	40
Soma	9	-

Plano de Trabalho e Atividade Mensal: nº de pacientes / mes, nº de procedimentos por paciente e nº de procedimentos mes esperado, para as Unidades CAPS III sob Contrato de Gestão

CAPS Adulto Sapopemba

<i>Tipo de Cuidado</i>	<i>Nº pacientes / mes</i>	<i>Nº Máximo Proced /</i>	<i>Nº Máximo Proced / mes</i>
Intensivo (Atenção diária)	60	25	1.200
Semi-Intensivo	90	12	864
Não Intensivo	150	3	360
Soma	300		2.424

I.A.2.G. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – CAPS ÁLCOOL E DROGAS

A tabela a seguir demonstra a atividade assistencial registrando o nº máximo de pacientes por dia em acompanhamento nas modalidades intensivo, semi-intensivo e não intensivo e o nº máximo de procedimentos por mês para cada modalidade de cuidado.

Plano de Trabalho e Atividade Mensal: nº de pacientes / mes, nº de procedimentos / paciente e nº de procedimentos/mes esperado, para as Unidades CAPS II Álcool e Drogas sob Contrato de Gestão

CAPS Álcool e Drogas Sapopemba

<i>Tipo de Cuidado</i>	<i>Nº pacientes/ mes</i>	<i>Nº Proced. / pac.</i>	<i>Nº Proced. / mes</i>
Intensivo (Atenção Diária)	40	22	704
Semi-Intensivo	60	12	576
Não Intensivo	90	3	216
Soma	190		1.496

I.A.2.H. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – AMBULATÓRIO DE ESPECIALIDADES

AMB ESP

AE / CEO Sapopemba

<i>Categoria / Especialidade</i>	<i>Nº de Profissionais</i>	<i>Hs/ semana</i>
Enfermeiro	1	40
Fisioterapeuta	3	30
Fonoaudiólogo	2	44
Médico Especialista	3	20
Terapeuta Ocupacional	3	30
Soma	12	-

**I.A.2.I. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA - UNIDADE DE ATENDIMENTO
DOMICILIAR (UAD)**

Programação de Visitas nos Serviços de Atendimento Domiciliar (UAD) sob Contrato de Gestão

UBS Jardim Grimaldi

Recursos Humanos / Frequência de visitas (*)

Médico	Visita mensal
Enfermeiro	Visita mensal
Aux. Técnico Enfermagem	Visita mensal
Fisioterapeuta	Visita mensal
Nutricionista	Visita mensal
Assistente Social	Visita mensal

(*) A programação de visitas poderá variar de acordo com a necessidade e/ ou gravidade do caso

I.A.2.J. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – UBS

Conforme parâmetro estabelecido pela Coordenação da Atenção Básica, o nº esperado é 4 consultas médicas por hora.

Para o atendimento odontológico o parâmetro da Atenção Básica é:

Parâmetros Odontologia Clínicas Básicas

Nº Procedimentos /hora Clínicas Básicas	4
Nº Atendimentos / hora Clínicas Básicas	2
Tempo de cadeira Clínicas Básicas	80,0%
% Agendamento no PSF	80,0%

A produção dos profissionais contratados pela Organização Social deverá ser informada mensalmente segundo unidade de saúde e categoria profissional.

I.A.2.K. VOLUME DE ATIVIDADE ESPERADA – DIAGNÓSTICO POR IMAGEM

O quadro a seguir demonstra as atividades de Diagnóstico Por Imagem sob contrato segundo unidade de saúde e o nº de exames mês esperado.

Plano de Trabalho: Serviço de Diagnóstico Por Imagem sob Contrato de Gestão segundo unidade de saúde, exame e nº esperado de exames /mes

AE / CEO Sapopemba

<i>Exame</i>	<i>Nº de Exames /mes</i>
Mamografia	717
Radiologia	1.160

Centro de Diagnóstico Por Imagem São Mateus

<i>Exame</i>	<i>Nº de Exames /mes</i>
Densitometria	283
Mamografia	1.334
Radiologia	781
Ultrassonografia	1.353

I.A.3. Coberturas

I.A.3.A. COBERTURA PSF

Cada equipe de PSF é responsável por realizar a cobertura de uma área que corresponde ao conjunto de micro áreas – território onde habitam entre 400 e 750 pessoas, correspondente à atuação de 01 Agente Comunitário de Saúde – e cujo número máximo de pessoas assistidas seja de 4000 habitantes (Portaria 648/GM de 28/03/2006).

A cobertura esperada das unidades existentes nas áreas de abrangência da microrregião está apontada na tabela abaixo:

Cobertura esperada segundo nº de pessoas cadastradas, para as Unidades de Saúde do Programa de Saúde da Família sob Contrato de Gestão

<i>Unidade de Saúde</i>	<i>Nº equipes PSF</i>	<i>Nº</i>	<i>Cobertura por equipe</i>		<i>Cobertura Unidade</i>	
		<i>ACS (1)</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
UBS Fazenda da Juta I	4	24	2.400	4.000	9.600	16.000
UBS Fazenda da Juta II	5	30	2.400	4.000	12.000	20.000
UBS Jardim Sinhá	6	36	2.400	4.000	14.400	24.000
UBS Pastoral	3	18	2.400	4.000	7.200	12.000
UBS Santa Madalena	2	12	2.400	4.000	4.800	8.000
UBS Vila Renato	3	18	2.400	4.000	7.200	12.000
Soma	23	138	2.400	4.000	55.200	92.000

ACS (1): Agente Comunitário de Saúde

I.A.3.B. COBERTURA AMA

As unidades de saúde AMA serão referência para as unidades relacionadas abaixo, para o atendimento médico não agendado a portadores de patologias de baixa e média complexidade. O quadro abaixo contém as unidades AMA sob contrato de gestão e as suas unidades referenciadas.

Unidades referenciadas aos serviços AMA sob contrato de gestão

<i>Serviço AMA</i>	<i>Unidades Referenciadas</i>
AMA Conquista III	UBS Jardim Carrãozinho UBS Jardim Conquista I UBS Jardim Conquista II UBS Jardim Conquista III
AMA Humberto Gastão Bodra - Jardim	UBS Içape - Jardim Planalto UBS Jardim Elba - Humberto Gastão Bodra UBS Pastoral UBS Santa Madalena UBS Vila Renato
AMA Jardim das Laranjeiras	UBS CDHU Palanque UBS Jardim das Laranjeiras UBS Jardim Roseli UBS Parque Boa Esperança UBS Recanto Verde Sol
AMA Jardim Grimaldi	UBS Jardim dos Eucaliptos - Helio Moreira Salles UBS Jardim Grimaldi UBS Jardim Sinhá
AMA Jardim Santo André	UBS Jardim Santo André
AMA Jardim Tietê I	UBS Jardim Colonial UBS Jardim IV Centenário UBS Jardim Nove de Julho UBS Jardim Paraguaçu - Dr. Gonzalo Feliciano Alves UBS Jardim Tietê I UBS Jardim Tietê II UBS Santa Bárbara - Cidade Satellite UBS São Mateus I
AMA São Francisco II	UBS Jardim Colorado - Dr. José Pires UBS Jardim São Francisco II UBS Parque São Rafael - Dra. Ora Rosen UBS Rio Claro
AMA Sapopemba	AE / CEO Sapopemba UBS Fazenda da Jutá I UBS Fazenda da Jutá II UBS Jardim Sapopemba UBS Mascarenhas de Moraes UBS Teotônio Vilela
AMA Vila Antonieta	UBS Vila Antonieta UBS Vila Nova York
AMA Vila Carrão	UBS Vila Carrão UBS Vila Formosa I - Dr. Antonio da Silveira e Oliveira UBS Vila Formosa II UBS Vila Nova Manchester - Dr. Arlindo Gennari
AMA Vila Guarani	UBS Jardim Iva UBS Vila Formosa - Comendador José Gonzales UBS Vila Guarani

I.A.3.C. COBERTURA NASF

Serviços NASF sob contrato de gestão e unidades sob responsabilidade

Serviços NASF	Unidades sob responsabilidade
UBS Fazenda da Juta I	UBS Fazenda da Juta I UBS Fazenda da Juta II
UBS Jardim Conquista II	UBS Jardim Conquista I UBS Jardim Conquista II UBS Jardim Conquista III
UBS Rio Claro	UBS CDHU Palanque UBS Jardim São Francisco II UBS Recanto Verde Sol UBS Rio Claro
UBS Vila Formosa II	UBS Jardim Iva UBS Vila Formosa II UBS Vila Nova York
UBS Vila Renato	UBS Pastoral UBS Santa Madalena UBS Vila Renato

CLÁUSULA TERCEIRA

Anexo Técnico III

I SISTEMA DE PAGAMENTO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA /SAPOPEMBA /SÃO MATEUS

I.D. FORMAS DE PAGAMENTO

O pagamento está dividido em 04 (quatro) itens, identificados como PAGAMENTO PELO GERENCIAMENTO (Parte Fixa de Custeio), PAGAMENTO POR NOVAS AÇÕES, PAGAMENTO POR ATIVIDADES DE APOIO À INTEGRAÇÃO e 01(um) item está identificado como PARTE VARIÁVEL, estando descritos a seguir.

I.D.1. PAGAMENTO PELO GERENCIAMENTO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA /SAPOPEMBA /SÃO MATEUS (FIXA)

O pagamento pelo Gerenciamento do **Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus** consiste na soma de um montante fixo mensal para 14 (quatorze) meses, destinado ao **CUSTEIO** (pessoal e reflexo, serviços de terceiros, material de consumo, manutenção predial/adequações e despesas diversas) no valor total de R\$ 27.081.074,16.(vinte e sete milhões, oitenta e um mil, setenta e quatro reais e dezesseis centavos) conforme o Plano

Orçamentário, item I.J – Plano Orçamentário “, que se encontra apontado na página 21 deste termo aditivo. Estes pagamentos se realizarão até o último dia útil do mês consignado, após a análise dos Indicadores de Acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere.

As despesas previstas e não realizadas no mês de referência deverão ser objeto de ajustes nos demonstrativos do mês subsequente.

I.D.2. PAGAMENTO POR NOVAS AÇÕES

O pagamento do recurso destinado as Novas Ações do **Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus** consiste em um montante fixo mensal para os 14 (quatorze) meses, destinado ao **CUSTEIO** (pessoal e reflexo, serviços de terceiros, material de consumo, manutenção predial/adequações e despesas diversas) no valor total de R\$ 52.480.168,22 (cinquenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta mil, cento e sessenta e oito reais e vinte e dois centavos), investimento em **EQUIPAMENTOS** no valor total de R\$ 1.590.133,25 (um milhão, quinhentos e noventa mil, cento e trinta e três reais e vinte e cinco centavos) e ao investimento em **REFORMAS** no valor total de **R\$ 792.082,30** (setecentos e noventa e dois mil, oitenta e dois reais e trinta centavos) e encontra-se demonstrado no item I.J - Plano Orçamentário” apontado na página 21 deste termo aditivo. Estes pagamentos se realizarão até o **último dia útil do mês** consignado, após a análise dos Indicadores de Acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere.

I.D.3. PAGAMENTO POR ATIVIDADES DE APOIO À INTEGRAÇÃO (FIXA)

O pagamento do recurso destinado ao Apoio à Integração consiste em um montante fixo mensal para os 14 (quatorze) meses, destinado a **CUSTEIO** (pessoal e reflexo, serviços de terceiros, material de consumo, manutenção predial/adequações, locação de imóveis, despesas diversas), no valor mensal de R\$ 40.000,00 e encontra-se demonstrado no item “I.J - Plano Orçamentário” apontado na página 21 deste termo aditivo. Estes pagamentos se realizarão até o último dia útil do mês consignado, após a análise dos Indicadores de Acompanhamento e da prestação de contas pelo NTCSS, ambos referentes ao mês anterior ao mês consignado. Estes documentos deverão ser entregues mensalmente, até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere.

I.D.4. PAGAMENTO EM FUNÇÃO DE RESULTADOS APRESENTADOS (VARIÁVEL)

A parte variável do **Território Aricanduva /Sapopemba /São Mateus**, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da Parte Fixa de Custeio, se destina um repasse mensal para os 14 (catorze) meses no valor total de R\$ **1.354.053,71** (hum milhão, trezentos e cinquenta e quatro mil, cinquenta e três reais e setenta e um centavos) que se encontra demonstrado no item I.J – “Plano Orçamentário” apontado na página 21 deste termo aditivo.

A **CONTRATANTE** solicitará à **CONTRATADA** a apresentação de relatórios contendo dados e informações relativas à produtividade e qualidade dos serviços prestados.

A **CONTRATADA** deverá apresentar os resultados previstos na Cláusula Quarta, Anexo Técnico IV à pg. até o dia 15 do mês subsequente ao exercício a que se refere para fazer jus ao valor da Parte Variável. A não apresentação de qualquer dos relatórios supracitados acarretará a suspensão dos pagamentos relativos a este item pelo NTCSS.

O **PAGAMENTO** se vincula à **AVALIAÇÃO TRIMESTRAL** que será realizada pela Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) coordenada pelo Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde da **SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE**, em reunião convocada pela coordenação desta comissão, sempre no mês seguinte ao da entrega do último relatório do trimestre correlato. A CTA analisará os documentos, já mencionados anteriormente, entregues pela **CONTRATADA** e emitirá parecer determinando a efetivação integral, parcial ou a suspensão do pagamento correspondente à parte variável deste período, que em caso de efetivação se realizará no mês seguinte ao da avaliação juntamente com os demais pagamentos.

I.E. DOTAÇÃO ONERADA

II. A execução do presente **TERMO ADITIVO** para o período de 14 (catorze) meses deverão onerar as dotações orçamentárias apontadas no quadro abaixo, no respectivos exercícios orçamentários, e atendendo a distribuição apresentada. Estes repasses dar-se-ão no âmbito do **CONTRATO DE GESTÃO do Território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus**. Sendo distribuídos conforme no item “I.J – Plano Orçamentário”, que se encontra apontado na página 21 deste termo aditivo.

Distribuição Orçamentária				
DOTAÇÃO ONERADA		2009	2010	TOTAL
Custeio	18.10.10.302.0322.4.103.3.3.90.39.00	11.181.660,02	70.293.635,06	81.475.295,08
Equipamentos	18.10.10.302.0322.4.103.4.4.50.52.00	506.000,00	1.083.233,25	1.590.133,25
Reformas	18.10.10.302.0322.4.103.4.4.50.51.00	400.000,00	392.082,30	792.082,30

II.D. PLANO ORÇAMENTÁRIO

PLANO DE TRABALHO DO TERRITÓRIO ARICANDUVA/SAPOEMBIA/SÃO MATEUS PARA O PERÍODO NOV/2009 A DEZ/2010 - TA 03/2009

ITEM	NOV/09	DEZ/09	JAN/10	FEV/10	MAR/10	ABR/10	MAY/10	JUN/10	JUL/10	AGO/10	SET/10	OCT/10	NOV/10	DEZ/10	TOTAL
PARTE FIXA	PSF	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	23.424.544,78
	Subtotal	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	1.673.181,77	23.424.544,78
CUSTEIO	AMA	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.656.529,38
	Subtotal	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	261.180,67	3.656.529,38
TOTAL PARTE FIXA		1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	1.934.362,44	27.081.074,16
CUSTEIO	Complementação de RH Assistencial	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	2.628.283,11	36.795.963,54
	Despesas Diversas/outras despesas/material	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	452.010,00	6.328.140,00
INVESTIMENTO	Subtotal	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	43.124.103,54
	Equipamentos Reformas	1.083.233,25	392.082,30	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.475.315,55	1.083.233,25
NOVAS AÇÕES 2009 TA 02/2009	TOTAL DE NOVAS AÇÕES	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	3.080.293,11	44.599.419,09
	Custeio	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	159.851,82	2.257.925,48
TA 02-2009	Custeio	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	7.118.138,20
	Subtotal	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	279.604,52	7.118.138,20
TA 03-2009	Equipamentos Reformas	508.900,00	400.000,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	400.000,00
	Subtotal	508.900,00	400.000,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	908.900,00	400.000,00
APOIO À INTEGRAÇÃO (CUSTEIO)	TOTAL	1.186.504,52	279.604,52	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	546.577,43	8.025.038,20
		40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	560.000,00
PARTE VARIÁVEL (CUSTEIO)		96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	96.718,12	1.354.053,71
	TOTAL GERAL	6.497.730,01	5.590.830,01	7.333.118,47	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	5.857.802,92	83.857.510,64

CLÁUSULA QUARTA

Alteração/inclusão:

Anexo Técnico IV – Acompanhamento e Avaliação - Indicadores da Parte Variável – Pontuações Máximas – Ano

Contratada:		SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina												Território Aricanduva / Sapopemba / São Mareus		Ano	
		Evidência												2010			
		Indicador															
		Atividades de Apoio à Integração na Microregião															
		Relatório das Atividades de Apoio à Integração na Microregião															
		Documento com o nº de primeiros atendimentos CAPS no ano por unidade de saúde de encaminhamento															
		Documento com o nº de primeiros atendimentos de especialidades no ano por unidade de saúde de encaminhamento															
		Informe do nº de pessoas e gestantes cadastradas e atendidas pelo médico e enfermeiro no período e nº de famílias visitadas pelo ACS															
		Informe do nº de <1 ano de idade e do nº de 1 a 15 anos de idade com Calendário Vacinal Completo															
		Relatório de Auditoria Global da Comissão de Revisão de Prontuários															
		Documento com nº de atendimentos AMA por UBS de Abrangência e C.Reg. Saúde dos atendimentos															
		Informe do nº total de Fichas de Atendimento AMA no trimestre e do nº total de pessoas atendidas no trimestre															
		Relatório contendo o plano anual de atividades de Educação Continuada															
		Relatório das atividades realizadas de Educação Continuada															
		Informe do nº de Fichas de Atendimento AMA analisadas e do nº de fichas completo na amostra															
		Informe do nº de Fichas de Atendimento AMA analisadas e do nº de fichas com notificação a UBS na amostra															
		Informe do nº de gestantes atendidas no mês e do nº de gestantes inscritas no Mãe Paulistana no mesmo período															
		Envio no prazo de informações de atividades assistencial e financeira do período															
		Informe da Produção realizada: UBS, CEO, NIR, Amb. Esp. NASF, URSI, UAD															
		Informe do nº de Fichas B-Gestantes analisadas e o nº de fichas completas na amostra															
		Relatório das atividades e das respostas às reclamações / sugestões realizadas pelos usuários															
Soma		100 100 100 100 100 100 100 100 100 100 100 100												100 100			

A liberação dos recursos referentes à parcela variável de 5%, constante no Anexo Técnico III do **CONTRATO DE GESTÃO**, está condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas conforme o quadro acima.

CLÁUSULA QUINTA:

Cláusula Quinta do T.A. 01/2008 :

Exclusão:

Cláusula 5ª - item 3: “Incorporação no Contrato de Gestão dos serviços de Assistência Médica Ambulatorial – AMA ESPECIALIDADE VILA CARRÃO.”

CLÁUSULA SEXTA

Inclusão:

Anexo Técnico VI – Termo de Permissão de Uso

1 - Com fulcro no art. 33 do Decreto n.º 49.523, de 27 de maio de 2008, bem como, o previsto nos arts. 14 e 15, da Lei Municipal n.º 14.132, de 24 de janeiro de 2006, é concedida a PERMISSÃO DE USO dos bens móveis e imóveis arrolados e discriminados em documento anexo a este, referente às unidades relacionadas no **Anexo Técnico I – Gestão das Unidades pela Organização Social** agregadas ao gerenciamento da Organização Social através deste TERMO ADITIVO, pelo prazo de vigência do **CONTRATO DE GESTÃO nº 007/2008-NTCSS-SMS**.

6 - Os equipamentos, instrumentos e quaisquer bens permanentes que por ventura venham a ser adquiridos com recursos oriundos deste TERMO ADITIVO, bem como os bens recebidos ou adquiridos mediante legados ou doações, no âmbito da unidade acrescida ao objeto do **CONTRATO DE GESTÃO nº 007/2008-NTCSS-SMS** deverão ser incorporados ao patrimônio de outra **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** qualificada no âmbito do Município de São Paulo, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Município de São Paulo, em caso de extinção ou desqualificação da **CONTRATADA**, hipótese esta em que a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá entregar à SMS/SP a documentação necessária ao processo de incorporação dos referidos bens, nos termos da letra “i”, do inciso I do art. 2º da Lei Municipal 14.132/06.

CLÁUSULA SÉTIMA

Ficam mantidas e inalteradas as demais cláusulas do **CONTRATO DE GESTÃO nº 007/2008-NTCSS-SMS** bem como seus anexos técnicos, no que não colidirem com o presente termo.

E do que ficou convencionado, foi lavrado o presente termo em 04 (quatro) vias de igual teor, que lido e achado conforme entre as partes, vai por elas juntamente com as testemunhas assinado.

São Paulo, 01 de dezembro de 2009.

Prof. Dr. RUBENS BELFORT MATTOS JUNIOR

Presidente

SPDM - Associação Paulista para o
Desenvolvimento da Medicina

Januario Montone

Secretário Municipal da Saúde

Testemunhas:

Nome: Renato Batista de Oliveira

RG: 28339400-5

CPF: 304410878-09

Nome: ANA REGINA GALVÃO F. BIAGIONI

RG: 8.787.231-6

CPF: 054.533.258-36