

**ACCOUNTABILITY ENTRE ORGANIZAÇÃO SOCIAL,  
GOVERNO E SOCIEDADE: CASO DE UM HOSPITAL  
ESTADUAL AMAZONENSE**

**CARLA MACEDO VELLOSO DOS SANTOS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS (UFAM)  
pitalex@gmail.com

## **Introdução**

o objetivo geral do estudo é identificar, descrever e avaliar o processo de accountability entre Organização Social, Estado e Sociedade durante a vigência do contrato de gestão de um hospital no Estado do Amazonas.

## **Problema e Objetivo de Pesquisa**

De acordo com dados do Datasus (2012), o Estado do Amazonas possui uma das maiores taxas de mortalidade infantil do país e é o segundo estado brasileiro com o menor número de leitos por cada mil habitantes, perdendo apenas para o Estado do Amapá. Sendo assim, justifica-se o estudo voltado ao tema accountability e saúde pública nessa região, já que segundo Carneiro Júnior (2002, p. 27), “a participação social assume importância para a efetivação das políticas públicas, exigindo melhor qualificação do gerenciamento desses programas e incorporando mecanismos de mercado”.

## **Fundamentação Teórica**

Brinkerhoff (2001, p. 5) aponta a pesquisa científica voltada à política pública como um mecanismo de accountability vertical, apesar da baixa capacidade de sanções. Sendo assim, justifica-se o estudo proposto pelo potencial em contribuir para a identificação empírica de lacunas nos processos de accountability em contratos de gestão, considerando não apenas uma relação principal – agente, mas sim duas: Sociedade – Estado e Estado – Organização social.

## **Metodologia**

Para tanto, serão identificadas as informações, discussões e consequências, que juntas constituem a accountability (BRANDSMA, 2010, p. 84), tanto da relação entre a OSS e a Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas (accountability horizontal), quanto da Secretaria de Saúde para a sociedade (accountability vertical).

A pesquisa também visa contribuir para a literatura sobre a accountability por meio da pesquisa exploratória, procurando explicar o nível de informações, discussões e consequências identificadas na pesquisa descritiva, a partir da percepção dos stakeholders.

## **Análise dos Resultados**

Com a posse do produto final da pesquisa proposta, pretende-se fornecer aos órgãos de fiscalização e controle e à sociedade uma base para o desenvolvimento de contratos de gestão mais bem-sucedidos e políticas de accountability eficazes.

Espera-se, também, que os resultados desta pesquisa sejam publicados, se tornando um também em um instrumento de accountability.

## **Conclusão**

O projeto de tese completo ainda se encontra em fase de elaboração, não sendo possível apresentar conclusões iniciais. No entanto, apesar de não estar na fase de coleta de dados, já foi possível verificar a falta de informações disponíveis nos websites oficiais do Governo do Estado do Amazonas sobre os contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais de Saúde. Sendo assim, pode-se supor que a pesquisa encontrará resultados desfavoráveis em suas conclusões.

## **Referências Bibliográficas**

- BOVENS, M. Public Accountability. In: E. FERLIE, L. L. & C. P. (Ed.). The Oxford handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2004. 8.
- BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. PUBLIC ACCOUNTABILITY. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Ed.). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1–20.
- BRANDSMA, G. J. Backstage europe comitology, accountability and democracy in the european union. 2010. 279 f. Tese (Doutorado em Governança) - Universidade de Utrecht, Amsterdã, Holanda do Norte, 2010.

# ACCOUNTABILITY ENTRE ORGANIZAÇÃO SOCIAL, GOVERNO E SOCIEDADE: CASO DE UM HOSPITAL ESTADUAL AMAZONENSE

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da crítica ao modelo burocrático, no qual haveria um excessivo apego às regras e procedimentos, foi iniciada a tentativa de aprimorar o desempenho da administração pública de modo a alcançar melhores resultados do ponto da eficiência e da eficácia, o que levou boa parte dos países democráticos, a partir da década de 1980, a investir em novos arranjos institucionais com a adoção de diferentes modelos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2009; GOMES, 2009; BRULON, OHAYON, ROSENBERG, 2012; TRIPODI, 2014).

Nesse contexto de novos arranjos, Tripodi (2014, p. 24) destaca a contratualização de resultados, que surgiu como um dos importantes instrumentos para o aumento do desempenho da administração na chamada Nova Gestão Pública (NGP). Diante disso, diversos países passaram a utilizar algum tipo de acordo de resultados, como o caso da Inglaterra que transferiu mais de 70% do *civil service* para agências executivas que tinham seus serviços estabelecidos por contratos de gestão (PERDICARIS, 2012, p. 3-4).

Segundo Perdicaris (2012, p. 3-4), o Estado, por meio do contrato de gestão, concede maior autonomia gerencial a organizações sociais (OS) qualificadas pelo Poder Público para a prestação de serviços de caráter social de forma mais eficiente e mantidos sob o financiamento do Estado, em troca do comprometimento da entidade em atingir determinados resultados.

Para Quinhões (2008, p. 6) os hospitais possuem um papel muito relevante nessa dimensão organizacional, devido à complexidade da prestação dos serviços e por concentrarem grande parte dos recursos humanos e financeiros. Os gastos hospitalares correspondem a aproximadamente 2/3 dos gastos públicos de saúde e a tendência “é que os gastos em saúde e principalmente os gastos hospitalares continuem aumentando em termos reais por causa do envelhecimento da população, do aumento da longevidade e da evolução da tecnologia e do ensino médico”. Sendo assim, a área da saúde torna-se foco do estudo proposto.

No Brasil, estudos como o de Barbosa (1996), Banco Mundial (2006), Quinhões (2008), Ditterich (2011) e Perdicaris (2012) tiveram como foco a eficiência e eficácia dos serviços públicos de saúde oferecidos sob a gestão de organizações sociais por meio do contrato de gestão. Tais estudos demonstraram que havia relação positiva entre a introdução dos contratos de gestão e os resultados dos serviços de saúde oferecidos.

No entanto, Souza (2009, p. 1-2) chama atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que a celebração de contratos de gestão entre o Poder Público e organizações sociais de saúde torna-se mais significativa no país, a mídia, os órgãos de controle e acadêmicos de diversas áreas manifestam preocupação com a corrupção na destinação dos recursos públicos envolvidos nessa relação.

Exemplo recente, que corrobora com essa afirmação, refere-se à operação denominada “Ilha Fiscal”, realizada pela Polícia Federal, a partir da denúncia investigada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em 2015. Miranda (2015, p. 75) descreve que durante essa operação, foram detidos os integrantes da “quadrilha acusada de fraudar mais de R\$ 48 milhões em recursos públicos por meio de contratos da Organização Social Biotech Humanas com a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro”. Ressalta-se que, segundo o promotor do caso, foram encontradas falhas na fiscalização do Município, já que o monitoramento era mais fortemente voltado aos resultados por painel informatizado de controle (MIRANDA, 2015, p. 75).

Diante disso, entre em tela o conceito de *accountability*. Segundo Brandsma e Schillemans (2013, p. 3):

“[...] a *accountability* refere-se a uma relação social específica ou mecanismo que envolve a obrigação de explicar e justificar sua conduta passada. Isto implica uma relação entre um agente e um principal, ou, mais amplamente, um ator e um fórum.

[...] A troca entre os atores e os diferentes fóruns no relacionamento de *accountability* é envolvido em três etapas, que juntas constituem a *accountability*: informação, discussão, e as consequências/sanções. ” (BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013, p. 3, tradução nossa).

Para Brinkerhoff (2003, p. 9-10) e Brinkerhoff (2004, p. 374), a *accountability* aplicada aos serviços de saúde tem como objetivo controlar o uso indevido e abuso de recursos públicos e/ou autoridade; fornecer garantia de que os recursos são utilizados e a autoridade é exercida de acordo com procedimentos adequados e legais, padrões profissionais e valores sociais; e apoiar e promover a melhoria da prestação de serviços e gestão através de *feedback* e aprendizado.

## 2. PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA

Se por um lado, alguns estudos científicos empíricos voltados à eficiência e eficácia comprovaram que o contrato de gestão contribuiu para o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos, por outro, Grossi e Thomasson (2015, p. 5) chamam atenção de que o que é considerado uma vantagem para a perspectiva da Nova Gestão Pública pode ser uma desvantagem para a perspectiva da *accountability* pública. Segundo os autores, a questão “quem é *accountable* e para quem?” emerge quando o controle da prestação de serviços e dos recursos públicos encontra-se nas mãos das organizações híbridas, que é o caso das OSs, já que estão fora do sistema de *accountability* hierárquico que é tradicionalmente usado no setor público.

Romzek e Johnston (2005, p. 436) apontaram estudos que constataram que muitos desses contratos são adotados sem muita atenção à *accountability*, principalmente por causa das suposições primárias equivocadas de que a contratação garante, por si só, um desempenho eficaz, maior clareza e transparência em relação às responsabilidades e facilidade em recorrer quando o desempenho da entidade contratada não atender às expectativas.

Analisando diversas pesquisas internacionais sobre governança e *accountability* na relação entre o Poder Público e entidades privadas, Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2010, p. 17) destacaram que ainda existiam lacunas a serem exploradas, já que os resultados das pesquisas eram divergentes dependendo do setor estudado. Ademais, Grossi e Thomasson (2015, p. 15) sugerem pesquisas empíricas para melhorar a compreensão do processo de como as organizações híbridas trabalham com as questões de *accountability*.

Diante dessas lacunas e da escassez de estudos científicos sobre o assunto em estados localizados fora da Região Sudeste, surge a seguinte questão de pesquisa: **Como é o processo de *accountability* entre Organização Social, Governo e Sociedade durante a vigência do contrato de gestão de saúde no Estado do Amazonas?**

### 2.1 Objetivos da Pesquisa

A partir da questão de pesquisa proposta, o objetivo geral do estudo é identificar, descrever e avaliar o processo de *accountability* entre Organização Social, Estado e Sociedade durante a vigência do contrato de gestão de um hospital no Estado do Amazonas.

De modo mais específico, o trabalho buscará atingir os seguintes objetivos secundários:

- a) Identificar e descrever as características e etapas do processo de *accountability* entre Organização Social, Estado e Sociedade durante a vigência do contrato de gestão de um hospital estadual do Amazonas e suas variações ao longo dos anos;
- b) Arrolar os principais desafios e dificuldades enfrentados pelos *stakeholders* no processo de *accountability*;
- c) Traçar as perspectivas para o desenvolvimento de contratos de gestão mais bem-sucedidos e políticas de *accountability* eficazes para contratos de gestão, de acordo com a prática e a literatura sobre o tema.

## 2.2 Contribuições

De acordo com dados do Datasus (2012), o Estado do Amazonas possui uma das maiores taxas de mortalidade infantil do país e é o segundo estado brasileiro com o menor número de leitos por cada mil habitantes, perdendo apenas para o Estado do Amapá. Sendo assim, justifica-se o estudo voltado ao tema *accountability* e saúde pública nessa região, já que segundo Carneiro Júnior (2002, p. 27), “a participação social assume importância para a efetivação das políticas públicas, exigindo melhor qualificação do gerenciamento desses programas e incorporando mecanismos de mercado”.

Para Souza (2006, p. 25), as políticas públicas repercutem tanto na economia quanto nas sociedades, sendo esse o motivo pelo qual a teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Para a autora, pesquisadores de várias disciplinas, inclusive ciências sociais aplicadas, partilham o interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Brinkerhoff (2001, p. 5) aponta a pesquisa científica voltada à política pública como um mecanismo de *accountability* vertical, apesar da baixa capacidade de sanções. Sendo assim, justifica-se o estudo proposto pelo potencial em contribuir para a identificação empírica de lacunas nos processos de *accountability* em contratos de gestão, considerando não apenas uma relação principal – agente, mas sim duas: Sociedade – Estado e Estado – Organização social.

Além das contribuições práticas, justifica-se o estudo pelas contribuições no âmbito científico. Diversas teorias são consideradas em estudos sobre a relação Público-Privado, como a Teoria da Agência, Teoria dos Contratos, Teoria de Custos de Transação e Oportunismo, Teoria das Redes Sociais, Teoria dos contratos relacionados; Teoria Institucional, entre outras. Diante desse vasto campo de estudo, o estudo proposto poderá contribuir para o debate teórico, trazendo evidências empíricas para suportar argumentos e afirmações.

## 3. PLATAFORMA TEÓRICA

### 3.1. Teoria da Agência e o Estado de Agentes

Segundo Brousseau (1993), a teoria da agência, a teoria dos custos de transação e a análise das convenções são as principais correntes da teoria dos contratos. O autor define contrato como sendo um acordo onde os agentes se obrigam, uns com os outros, a ceder ou se apoderar, criar ou não criar certas coisas.

As análises econômicas dos contratos tentam fornecer esclarecimentos sobre duas questões importantes: primeiro, elas procuram determinar as circunstâncias do surgimento das regras que regulamentam os sistemas sociais e, em seguida, analisa a natureza dessas regras. Ela as descreve e delas evolui pela eficácia, para com os agentes que as utilizam e para a sociedade como um todo (BROUSSEAU, 1993).

De acordo com Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência procura explicar as relações contratuais em que uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor, onde os seus membros são motivados exclusivamente por seus próprios interesses. Procura-se determinar as formas ótimas que tais contratos devem assumir para que seja proporcionada a convergência entre os interesses dos indivíduos e os objetivos da firma.

Em sua pesquisa, Pindyck e Rubinfeld (1994) afirmam que existe uma relação de agente sempre que existir uma relação na qual o bem-estar de alguém dependa da ação realizada por uma outra pessoa. Assim, o agente representa a pessoa atuante, e a parte que é afetada por sua ação é o principal.

Para Siffert Filho (1996), a teoria da agência se interessa pelas relações bilaterais entre o principal e o agente, nas quais três condições necessárias se fazem presentes:

- 1) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados;
- 2) sua ação afeta o bem-estar das duas partes; e
- 3) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal, havendo assimetria informacional.

De maneira clara, Pindyck e Rubinfeld (1994, p.821) explicitam sobre a assimetria informacional presentes na relação entre o agente e o principal:

Se as informações estivessem amplamente disponíveis e se a monitoração da produtividade dos trabalhadores não envolvesse custos, os proprietários de uma empresa poderiam estar seguros de que seus administradores e funcionários estariam trabalhando com eficácia. Entretanto, na maioria das organizações os proprietários não têm condições de monitorar tudo o que fazem seus funcionários – isto é, funcionários possuem melhores informações do que proprietários. Esta assimetria de informações cria o problema da relação agente-principal.

Para Siffert Filho (1996), as relações de agência não necessariamente são relações econômicas. Relações no âmbito do Estado, das igrejas, sindicatos, famílias podem ser consideradas e, portanto, analisadas como relações de agência. Conquanto, o autor afirma que toda a relação econômica é sempre uma relação contratual ou relação de agência.

Corroborando com esse entendimento, Slomski (1999) observa uma relação de agência entre o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, sendo o gestor público denominado “agente” e o cidadão denominado “principal”. Segundo o autor, a relação do gestor público com o cidadão satisfaz as três condições necessárias descritas por Siffert Filho (1996), inclusive a assimetria informacional.

No caso das relações contratuais entre público e privado, incluindo os contratos de gestão com as Organizações Sociais, objeto deste estudo, o Estado passa a fazer o papel de “principal” e o “terceiro” o papel de “agente”. E é justamente do excesso dessas contratações e diante da dispersão e diluição da autoridade do governo e a fraca *accountability* que surge o termo “Estado de agentes”.

Estudos como os de Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2010), Dubnick e Frederickson (2010) e Graddy e Bostic (2010) trazem críticas ao crescimento da participação de terceiros no governo e às suas decorrentes perdas de controle e responsabilização democrática. Segundo Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2010, p.3), uma das maiores preocupações em relação ao “Estado de agentes” é o crescimento demasiado do número de serviços públicos sendo operados por terceiros. Nesse caso, áreas do governo se tornariam “ocas”, ou seja, cumpririam apenas o papel de “corretoras” de serviços públicos.

Com discurso alarmista sobre as mudanças governamentais nos Estados Unidos à época, Salamon (1989, p.8) ressaltou que o governo estaria na posição de “operador de controle remoto”, contando com outras entidades para a execução de serviços de sua incumbência. Sendo assim, os serviços públicos não estariam sendo executados pelo Estado, mas por uma série de terceiros não-governamentais fracamente controlados, reforçando o termo “Estado de agentes”.

Diante dessa preocupação, vários estudos surgiram para analisar a relação “agente” (terceiros) e “principal” (governo). Com o objetivo de lançar luz sobre os desafios de gerenciar o “Estado de agentes”, Brown, Potoski e Van Slyke (2010) estudaram o caso da contratação complexa de uma empresa não-governamental realizada pelo governo americano, em circunstâncias de elevado grau de incerteza. Ao analisar os problemas de agente-principal que surgiram, os autores concluíram que contratos complexos ofuscam a *accountability* e são caros para negociar e executar, já que a falta de confiança e o comportamento oportunista permeiam tal relação.

Também, Skelcher (2010), em seu artigo “pesca em águas barrentas: diretores, agentes, e governança democrática na Europa”, descreve a evolução da governança de terceiros na Europa, que estão criando novos desafios para os processos democráticos de formulação de

políticas, *accountability* e controle. O autor discute como a teoria da democracia representativa, que assume uma cadeia principal-agente de ligação com cidadãos, representantes eleitos, gestores públicos e provedores terceiros, vem para explicar como governança e *accountability* operam na Europa.

Diante de constatações teóricas e empíricas, Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2010, p.17) ressaltam que, apesar de ficar claro que há fortes limitações na ação dos governos diante da supervisão dos “terceiros”, as estruturas organizacionais e os incentivos que os governos estabelecem para promover a qualidade de serviço, eficiência e eficácia parecem pesar sobre os resultados dos serviços. Em outras palavras, mesmo não estando envolvidos diretamente na prestação de serviços, os governos desempenham um papel muito mais importante do que apenas financiar os serviços.

Contudo, os autores destacam ainda existirem lacunas a serem exploradas, já que os resultados das pesquisas divergem, dependendo do setor estudado. No caso da pesquisa de Heinrich (2010), relacionada à prestação de serviço por terceiros em áreas como saúde e bem estar social, foi constatado que, como as pressões públicas para a *accountability* de desempenho aumentaram, os gestores públicos pecam ao introduzir critérios de eficiência (desempenho versus custos) nos contratos com terceiros. Além disso, também foi constatado perigoso excesso de confiança dos governos em contratações com entidades sem fins lucrativos que prestavam serviços de caridade, assumindo previamente que haveria maior qualidade no atendimento aos cidadãos.

### **3.2 Contratos de Gestão e as Organizações Sociais**

A burocracia foi tida como o modelo de gestão ideal durante parte do século XX, especialmente sob o argumento da superioridade técnica (SOUZA, 2010, p.47). Após os dois choques do petróleo na década de 70, a crise se aprofunda e provoca consequências nos aparelhos de Estado de importantes economias mundiais. A chamada modernização administrativa passa a ocupar a agenda política de diversos governos. De maneira geral, busca-se nesses processos um maior controle nos custos de intervenção do Estado, maior motivação dos funcionários e, ao mesmo tempo, assegurar melhor qualidade nos serviços (BARBOSA, 1996, p.79).

No final da década de 1980 e durante os anos seguintes, começou a ocorrer uma migração das idéias de gerencialismo, até então aplicadas no setor privado, para a administração pública – eficiência, redução de custo, flexibilidade administrativa, entre outras –, mas com serviços gratuitos, regulamentados e controlados pelo Estado, responsável pelos recursos financeiros repassados mediante contratos de serviços. É consolidado, assim, no setor público, a idéia de nova administração pública, organização pós-burocrática ou burocracia flexível (CARNEIRO JÚNIOR, 2002; SOUZA, 2010; FERLIE et al., 1999).

Contudo, este novo formato de administração pública também passa a receber críticas, já que as decisões estratégicas se mantiveram centralizadas, os cidadãos continuaram sem instrumentos efetivos de participação nas questões públicas e por sua ação não focar na eficiência, mas na auto proteção contra o administrado (SOUZA, 2010). Além disso, como ressalta Brinkerhoff (2002), o novo formato foi marcado por uma tendência nítida da privatização da prestação de serviços públicos.

Em seguida, foi reconhecida a necessidade de aumentar a responsabilização e orientar os resultados à eficiência, como os supostos benefícios da Nova Gestão Pública (Ferlie et al., 1996). Brinkerhoff (2002, p. 3) destaca que há um consenso popular crescente de que o setor privado é geralmente mais eficiente e eficaz do que o governo, e que o governo deve orientar, ou pelo menos facilitar, e o setor privado deve executar (Osborne e Gaebler, 1992).

No Brasil, de um modo geral, todos os níveis da administração pública flexibilizaram os serviços públicos e as organizações, em maior ou menor grau. Sendo assim, foram adotados

formatos de organizações como as cooperativas, as fundações de apoio (privadas), as associações profissionais e as organizações sociais, objeto deste estudo (QUINHÕES, 2008).

De acordo com Salione (2013, p.82), Organização Social (OS) é uma qualificação conferida pelo Presidente da República, no âmbito Federal, a uma entidade civil sem fins lucrativos, que a habilita a manter um relacionamento de fomento e parceria com o Poder Público. Essa entidade deverá executar atividades em áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Salione (2013, p.82) ressalta, ainda, que não se trata de nova categoria jurídica, mas sim de titulação concedida pelo Governo a associação ou fundação civil criada por particulares com base nos dispositivos do Código Civil.

A qualificação como organização social foi instituída pelo Governo Federal, por meio da Lei n. 9.637/1998, que estabelece as condições necessárias para que o Poder Público Federal possa habilitar uma entidade sem fins lucrativos como OS e com ela constituir uma relação de cooperação para o desenvolvimento de atividades e prestação de serviços aos cidadãos e, em alguns casos, no uso de bens públicos, mediante permissão de uso e na cessão especial de servidores (SALIONE, 2013, p.84).

Contudo, Souza (2010, p. 207) critica a forma como ocorre a qualificação das entidades sem fins lucrativos em OS. Segundo ele, “a lei atribui ao administrador discricionariedade no deferimento do pedido de qualificação da entidade, transformando-a em uma opção política”. Esse fato aproximaria as Organizações Sociais do setor público e, somado a outros fatores, podem justificar a não aplicação plena dos contratos de gestão no âmbito Federal (DI PIETRO, 2008, p.53).

A qualificação da entidade sem fins lucrativos como OS, no âmbito Federal, é realizada por decreto, mediante atendimento aos requisitos relativos ao estatuto da entidade e à manifestação formal do interesse e conveniência do Poder Público. Dentre esses requisitos, destacam-se:

- a. a renúncia da entidade ao seu patrimônio, em caso de sua extinção ou desqualificação, em favor de outra entidade qualificada como OS ou ao Poder Público;
- b. a exigência de que o estatuto jurídico da entidade civil contemple a participação de representantes do Poder Público e da comunidade como membros efetivos de seu Conselho de Administração; e
- c. a previsão de que o Conselho de Administração, dentre outras atribuições, seja responsável pela aprovação dos estatutos e regulamentos da entidade, supervisão e fiscalização do contrato de gestão e aprovação dos demonstrativos financeiros e contábeis e das contas anuais da OS (SALIONE, 2013, p. 75).

Ainda no âmbito Federal, destaca-se a exigência legal de participação do governo e da sociedade (de 20% a 40% dos componentes) no Conselho de Administração da entidade, o que possibilita o controle estatal e social das atividades da OS dentro do sistema de governança da entidade. Diante dessa exigência, Souza (2010, p.206) conclui que as Organizações Sociais não fariam parte do Terceiro Setor:

“...a inserção de representantes do Poder Público no Conselho de Administração com a evidente função de controle das atividades da entidade... afeta a composição social da entidade hialinamente: passa de entidade constituída pela iniciativa privada para entidade constituída pela iniciativa privada e pelo Poder Público. Esta natureza mista da entidade permite afastá-la do conceito proposto de Terceiro Setor...”

Os estados e municípios também podem instituir leis que normatizem a qualificação de entidades sem fins lucrativos como OS e que regulamentem seus contratos de gestão. No entanto, de acordo com o estudo realizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento sobre as relações de parcerias entre o poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil (2010, p. 39), essas leis, tanto estaduais quanto municipais, não necessariamente possuem o mesmo rigor que a Lei Federal. Em 2010, por exemplo, apenas



53% das leis de OS estaduais e 81% das leis de OS municipais previam a participação do Poder Público no conselho de administração da entidade.

Apesar dessas diferenças nas legislações, a titulação como OS – federal, estadual ou municipal - implica no compromisso da entidade com um rol de obrigações relativas à governança, às atribuições privativas do Conselho de Administração, à *accountability*, entre outras. Portanto, inicia-se pela lei a importância dada à *accountability* pelo Poder Público nas relações com as OS.

### 3.3 Accountability

Segundo Bovens (2004, p. 2) a ideia de *accountability* é historicamente enraizada na prática do “guarda-livros” e no duplo significado da contabilidade: a) listar e contar “coisas” importantes – bens, direitos e obrigações; e b) fornecer prestação de contas relativa a esta contagem, ou seja, contar história em um contexto de relações de poder social.

Esta ligação entre a contagem, contabilidade, contadores de histórias e do poder social tem raízes antigas, como por exemplo a contagem de grãos e ovelhas em fichas de argilas na Mesopotâmia datadas de mais de 3.000 a.c. (BOVENS; SCHILLEMANS; GOODIN, 2014, p. 3). No entanto, a conceituação contemporânea de *Accountability* é advinda da Inglaterra do século seguinte à conquista normanda, em 1066. Mais especificamente dos esforços de William I para estabelecer e legitimar suas regras sobre a Inglaterra, que durou até 1189, ao final do reinado de Henry II (DUBNICK, 2002, p. 7).

De acordo com Dubnick (2002, p. 7-9), vinte anos depois da conquista normanda, William I ordenou uma detalhada enumeração de todos os bens na Inglaterra, exigindo livre acesso aos inspetores reais para a listagem e valorização de todas as explorações. Os *Domesday Books* resultantes não tinham a intenção de serem avaliações de posse de bens imóveis para fins de cobrança de receitas, ao contrário, eles envolveram um censo inédito do “reino”, isto é, de todas as propriedades do rei.

Mais ou menos na mesma linha, no século 13, o arcebispo francês Eudes de Rigaud visitou todas as casas religiosas em sua jurisdição e fez anotações detalhadas de suas descobertas (BOVENS; SCHILLEMANS; GOODIN, 2014, p. 3). Diante desses dois exemplos medievais, Bovens, Schillemans e Goodin (2014) destacam que:

“[...] *accountability* refere-se à contagem de posses e informações de classificação com base em normas e convenções implícitas ou explícitas. Em ambos os casos, também, os agentes foram obrigados a fornecer respostas para as perguntas feitas a eles pelos auditores em nome de seu mestre [...]. *Accountability*, portanto, [...] refere-se à obrigação de prover uma conta para, geralmente, um superior ou pelo menos alguém com uma participação legítima.” (BOVENS; SCHILLEMANS; GOODIN, 2014, p. 3, tradução nossa).

Hoje em dia, no entanto, a *accountability* é conceituada de várias formas (ALBUQUERQUE et al., 2007, p. 5). O Quadro 1, a seguir, apresenta um resumo dos conceitos de *accountability* segundo os principais autores.

Definição de Accountability	Autores
Os meios pelos quais os órgãos públicos e seus trabalhadores gerenciam as diversas expectativas geradas dentro e fora da organização	(ROMZEK; DUBNICK, 1987, p. 228)
Obrigação de indivíduos ou agências em fornecer informações e/ou justificativas sobre suas ações para outros atores (answerability), juntamente com a imposição de sanções em caso de descumprimento ou envolvimento com ações inapropriadas e pode ser definida como o conjunto de três elementos: answerability; enforcement/sanção; e lócus de accountability	(BRINKERHOFF, 2001, p. 2-4); (BRINKERHOFF, 2004, p. 372); (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012, p. 215); (BRINKERHOFF; WETTERBERG, 2015, p. 2)

Relação social específica ou mecanismo que envolve a obrigação de explicar e justificar a conduta passada, incluindo 3 etapas: informação; discussão; e as consequências/sanções.	(BRANDSMA; SCHILLEMANS, 2013, p. 3); (SCHILLEMANS, 2013, p. 13-14)
Processo pelo qual as entidades e as pessoas que nelas trabalham se tornem responsáveis por suas decisões e ações, nas quais se incluem a gestão dos recursos e outros aspectos relacionados a desempenho, além da submissão dos relatórios a um adequado processo de controle externo (auditoria).	(IFAC, 2001, p. 12)
Escada de informações, onde a cada nível o agente fornece informações cada vez mais precisa sobre sua atuação, dando maior possibilidade de controle para o principal.	(BROADBENT; DIETRICH; LAUGHLIN, 1996, p. 266-270)
a) dentro de um quadro institucional, a accountability se manifesta como regras e papéis através dos quais a autoridade é “controlada” para o bom exercício da função; b) dentro do contexto de transações sociais, a accountability surge como uma maneira para que os indivíduos se relacionem uns com os outros - um processo contínuo de prestar e tomar contas, o que é fundamental para o desenvolvimento e manutenção de confiança; c) dentro de um quadro organizacional, accountability é a formação de mecanismos informais e formais para lidar com as expectativas e incertezas; e d) dentro do contexto de ambientes complexos de múltiplas, diversas e conflitantes expectativas, é um meio para gerir uma outra situação caótica.	(DUBNICK, 2002, p. 5-6)

Quadro 1 – Diferentes definições de *accountability*

Elaborado pela autora com base nos estudos citados no quadro.

No entanto, no caso dos contratos de gestão, deve-se tomar por base as especificidades de organizações híbridas, que é o caso das Organizações Sociais. Nesse caso, a questão “quem é *accountable* para quem e para quê” torna-se mais complexa, já que todo o sistema do contrato de gestão possui relações verticais e relações horizontais de *accountability*, como demonstrado na Figura 1 (GROSSI; THOMASSON, 2015, p. 4).

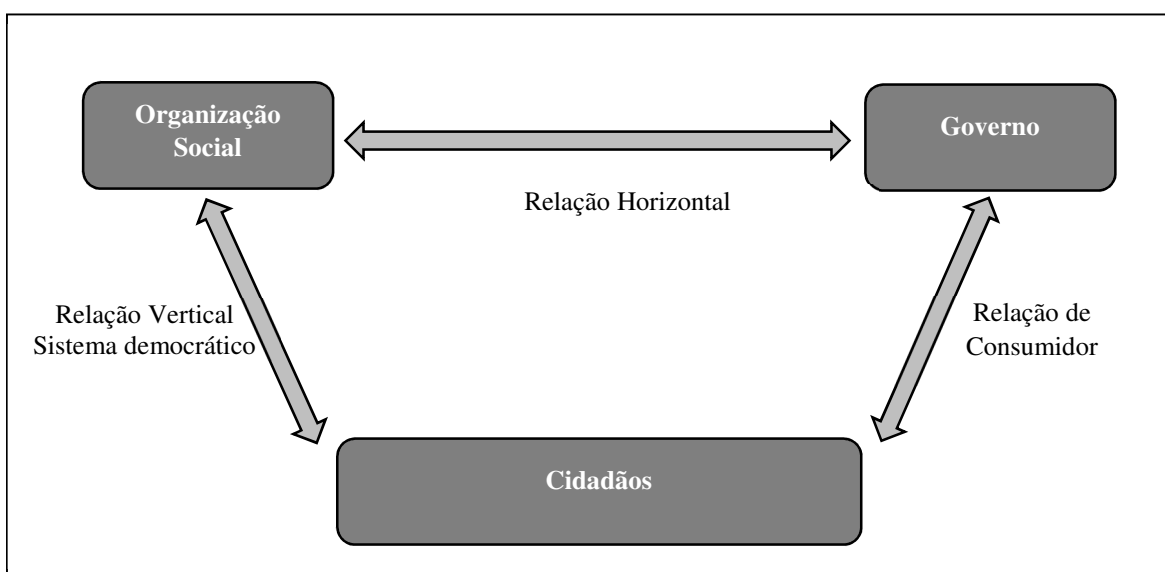


Figura 1 – Relação horizontal e vertical

Fonte: Adaptado de Grossi e Thomasson (2015, p. 6)

Diante das diferenças entre a *accountability* vertical e horizontal, Duarte (2010, p. 30) conceitua:

“Na vertical, entrariam os processos de prestação de contas do governo para a sociedade, ou seja, a prestação de contas do governo que é cobrada pela sociedade; por isso é vertical, pois as organizações da sociedade civil não estariam num nível paralelo ao do governo. Já a *accountability* horizontal seria a prestação de contas exigida de agentes públicos por parte de outros agentes públicos, em níveis paralelos de ação, portanto – como fariam o Judiciário e agências estatais fiscalizadoras.” (DUARTE, 2010, p. 30)

Como as Organizações Sociais prestam serviços públicos em nome do governo, a relação de *accountability* entre OS e governo é considerada horizontal (ACAR; GUO; YANG, 2008, 16); (FORRER et al., 2010, 477); (DUARTE, 2010, 30); (WILLEMS, 2014, p. 341); (GROSSI; THOMASSON, 2015, 4).

Segundo Forrer et al. (2010, p. 477), contratos como esses exibem uma variedade de relações horizontais através de mistura de colaboração, tomada de decisão consensual e outras características reconhecidas de parcerias organizacionais. Embora essas características variem, a natureza de tais acordos promove a interdependência organizacional, em concentrações maiores do que o alcançado por meio de contratos de curto prazo.

Já a *accountability* vertical diz respeito a prestação de contas de fora do estado. Sua expressão clássica é através de eleições periódicas, que é um instrumento para os governos punir ou recompensar. Além de eleições, esta categoria envolve cidadãos, mídia, organizações da sociedade civil e do setor privado em diversas atividades que buscam articular demandas, investigar e denunciar irregularidades, fazer cumprir as normas de conduta e fornecer comentários sobre o comportamento e as ações de público funcionários e agências.

Diante da complexa cadeia de relações que é criada por meio de contratos de gestão, o estudo focará na *accountability* vertical (entre os cidadãos e o governo) e na *accountability* horizontal (entre o governo e as Organizações Sociais), não fazendo parte deste estudo a relação de consumidor (entre os cidadãos e as Organizações Sociais).

### **3.3.1 *Accountability* no Sistema de Saúde**

Para Brinkerhoff (2003, p. 9-10) e Brinkerhoff (2004, p. 374), a classificação de *accountability* em financeira, de performance e política/democrática, se aplicada para a prestação de serviços de saúde, pode desenvolver uma imagem mais clara de como as questões de *accountability* podem surgir e, ainda, apontar onde estão as lacunas, contradições e conflitos. O primeiro objetivo, relacionado com a *accountability* financeira, é controlar o uso indevido e abuso de recursos públicos e/ou autoridade. O segundo objetivo, relacionado com as três classificações de *accountability*, é fornecer garantia de que os recursos são utilizados e a autoridade é exercida de acordo com procedimentos adequados e legais, padrões profissionais e valores sociais. O terceiro objetivo, relacionado com a *accountability* de performance, é apoiar e promover a melhoria da prestação de serviços e gestão através de *feedback* e aprendizado.

De acordo com esses estudos, existem inúmeros desafios para alcançar a *accountability* no setor da saúde. O primeiro deles é que os serviços de saúde são caracterizados por fortes assimetrias entre prestadores de serviços, usuários e órgãos de supervisão em termos de informação, conhecimento e acesso aos serviços. Em relação às informações, os órgãos de supervisão centrais podem encontrar dificuldades no monitoramento dos prestadores de serviços. Em relação ao conhecimento, por exemplo, os usuários do serviço podem ser ignorante de tratamentos e medicamentos que possam prejudicá-los. Quanto ao acesso, por exemplo, os prestadores de serviços podem exercer um poder significativo de porteiro e

determinar quem recebe o cuidado. Os usuários de serviços de saúde, especialmente os pobres, estão em uma posição fraca para enfrentar este poder.

O segundo desafio refere-se às divergências entre os interesses e incentivos públicos e privados, que podem restringir os esforços para aumentar a *accountability*. Segundo o autor, o feedback para a *accountability* em um hospital público tende a não ser tão eficiente quanto um modelo totalmente privado.

O terceiro desafio refere-se às lacunas de capacidade institucional que, muitas vezes limitam ou prejudicam os esforços para aumentar a *accountability*. A incapacidade das unidades de saúde para acompanhar e informar sobre os orçamentos, cobrança de taxas, compras farmacêuticas e estoques de suprimentos, veículos e equipamentos e assim por diante, limita as possibilidades de *accountability* para fins de controle e garantia. Isso resulta em desperdício no sistema de saúde e pode criar um terreno fértil para a corrupção. Além disso, a fraca capacidade de exercer a supervisão do desempenho de instalações e prática dificulta os esforços de *accountability* para efeitos de melhoria do desempenho. Esta falta de capacidade é agravada pela dificuldade de isolar as contribuições dos diversos atores do sistema de saúde para atingir metas de desempenho.

Brinkerhoff (2004, p. 376) chama atenção quanto às vantagens da *accountability* no sistema de saúde. Segundo ele,

“Focar na *accountability* pode levar a um aumento da compreensão das operações do sistema de saúde, a identificação mais clara das pressões e incentivos que enfrentam os atores do sistema de saúde, e melhor design de reforma e implementação. Este enfoque sistêmico ajuda a identificar fatores que influenciam o potencial de sucesso das intervenções destinadas a alcançar uma ou outra das três finalidades. Por exemplo, o combate à corrupção no setor da saúde não é susceptível de ser sustentável sem algum grau de *accountability* política/democrática, que cria e fortalece os incentivos para os formuladores de políticas de saúde para responder às necessidades e exigências dos cidadãos.” (BRINKERHOFF, 2004, p. 376, tradução nossa)

No entanto, Robertson e Acar (1999, p. 21) destacam que em um levantamento de parcerias público-privadas de saúde, por exemplo, apenas 16% haviam estabelecido políticas sobre a *accountability* à comunidade, e a *accountability* à comunidade foi a segunda mais citada "preocupação ligada à governança". Isso demonstra a importância tanto da *accountability* horizontal quanto vertical nos contratos de gestão.

#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esse capítulo procura descrever os procedimentos metodológicos da pesquisa proposta. A estratégia adotada para atender aos objetivos estabelecidos e responder a questão de pesquisa será a descritiva e a exploratória, assim como na pesquisa de Brandsma, (2010, p. 83).

Segundo Cervo, Silva e Bervian (2007, p. 66), a pesquisa descritiva busca “conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente ou como de grupos e comunidades mais complexas”. Sendo assim, o estudo descritivo permitirá a exposição das características e etapas do processo de *accountability* do contrato de gestão firmado entre um Hospital Estadual Amazonense e uma Organização Social de Saúde (OSS) e sua variação ao longo dos anos (ainda não definido).

Para tanto, serão identificadas as informações, discussões e consequências, que juntas constituem a *accountability* (BRANDSMA, 2010, p. 84), tanto da relação entre a OSS e a Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas (*accountability* horizontal), quanto da Secretaria de Saúde para a sociedade (*accountability* vertical).

A pesquisa também visa contribuir para a literatura sobre a *accountability* por meio da pesquisa exploratória, procurando explicar o nível de informações, discussões e consequências

identificadas na pesquisa descritiva, a partir da percepção dos *stakeholders*, da identificação dos desafios e dificuldades enfrentadas por eles e da literatura científica.

#### 4.1. Estudo de Caso

O estudo será realizado de acordo com o *framework* desenvolvido por Grossi e Thomasson (2015, p. 6), segundo a Figura 1 deste projeto. Sendo assim, farão parte do estudo de caso uma Organização Social de Saúde que mantenha contrato de gestão com o Governo do Estado do Amazonas para gerir um hospital estadual na Cidade de Manaus, além da Secretaria Estadual de Saúde.

Os dados serão coletados de acordo com o Quadro 2, a seguir, relacionando os procedimentos utilizados com os objetivos específicos da pesquisa:

Objetivos Específicos	Procedimentos
Identificar e descrever as características e etapas do processo de <i>accountability</i> vertical e horizontal no contrato de gestão de um hospital estadual do Amazonas e suas variações ao longo dos anos;	Surveys; Entrevistas; Documental.
Arrolar os principais desafios e dificuldades enfrentados pelos <i>stakeholders</i> no processo de <i>accountability</i> horizontal e vertical;	Surveys; Entrevistas.
Traçar as perspectivas para o desenvolvimento de contratos de gestão mais bem-sucedidos e políticas de <i>accountability</i> eficazes para contratos de gestão, de acordo com a prática e a literatura sobre o tema.	Entrevistas; Bibliográfica.

Quadro 2 – Procedimentos metodológicos dentro do estudo de caso.

Fonte: Elaborada pela autora com base na pesquisa de Brandsma (2010, p. 93)

Ainda está sendo avaliada a possibilidade de fazer uso de análises estatísticas para medir quantitativamente o nível de *accountability* do contrato de gestão estudado. A ferramenta que poderia ser utilizada para esse fim é o Cubo de *accountability*, utilizada na pesquisa de Brandsma (2010, p. 55).

## 5. RESULTADOS ESPERADOS

Procurou-se na elaboração desse projeto investigar um tema que vem sendo debatido frequentemente, seja na academia, na política, no mundo empresarial, seja na sociedade de uma forma geral: a *accountability*.

Com esse tema voltado aos contratos de gestão de saúde, surgem as questões: na vigência de um contrato de gestão, as Organizações Sociais de Saúde são *accountable*? E o Estado, é *accountable*? E essas questões se agravam ainda mais em um Estado que apresenta um dos piores índices de saúde do país como o Estado do Amazonas.

Com a posse do produto final da pesquisa proposta, pretende-se fornecer aos órgãos de fiscalização e controle e à sociedade uma base para o desenvolvimento de contratos de gestão mais bem-sucedidos e políticas de *accountability* eficazes.

Espera-se, também, que os resultados desta pesquisa sejam publicados, se tornando um também em um instrumento de *accountability*. Para isso, antes mesmo do final da elaboração do produto final dessa pesquisa e após o seu término, almeja-se a apresentação de artigos científicos nos principais eventos pertinentes ao tema proposto pela pesquisa, assim como em periódicos indexados pela Capes.

Outra expectativa dessa pesquisa, é que “recortes” desse estudo possam servir como motivação para pesquisas de iniciação científica, ou até mesmo para projetos de dissertação e tese. Além do campo da pesquisa, também, pode ser idealizado algumas formas de extensão desse estudo, tal como, oficinas com alunos de graduação, sociedade e gestores públicos.

## 6. CONCLUSÕES INICIAIS DO PROJETO

O projeto de tese completo ainda se encontra em fase de elaboração, não sendo possível apresentar conclusões iniciais. No entanto, apesar de não estar na fase de coleta de dados, já foi possível verificar a falta de informações disponíveis nos *websites* oficiais do Governo do Estado do Amazonas sobre os contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais de Saúde. Sendo assim, pode-se supor que a pesquisa encontrará resultados desfavoráveis em suas conclusões.

## REFERÊNCIAS

ACAR, M.; GUO, C.; YANG, K. Accountability When Hierarchical Authority Is Absent Views From Public–Private Partnership Practitioners. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 1, p. 3–23, 2008.

ALBUQUERQUE, J. H. M. de; ANDRADE, C. S. de; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a Accountability e a relação Estado-sociedade. In: VII Congresso USP, São Paulo, SP, Brasil. **Anais...** São Paulo, SP, Brasil: 2007.

BOVENS, M. Public Accountability. In: E. FERLIE, L. L. & C. P. (Ed.). **The Oxford handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2004. 8.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. PUBLIC ACCOUNTABILITY. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1–20.

BRANDSMA, G. J. **Backstage europe comitology, accountability and democracy in the european union**. 2010. 279 f. Tese (Doutorado em Governança) - Universidade de Utrecht, Amsterdã, Holanda do Norte, 2010.

BRANDSMA, G. J.; SCHILLEMANS, T. The accountability cube: Measuring accountability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 953–975, 2013.

BRINKERHOFF, D. Accountability and Health Systems: Overview , Framework , and Strategies Prepared by : **The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.**, p. 1–20, 2003.

BRINKERHOFF, D. W. Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options. **Implementing Policy Change Project**, p. 1–51, 2001.

BRINKERHOFF, D. W. Accountability and health systems: Toward conceptual clarity and policy relevance. **Health Policy and Planning**, v. 19, n. 6, p. 371–379, 2004.

DATASUS. Indicadores e Dados Básicos do DATASUS (IDB-DATASUS 2012). Mortalidade Infantil, Expectativa de Vida, Médicos por mil habitantes, Número de Leitos por mil habitantes. Disponível em [www2.datasus.gov.br/](http://www2.datasus.gov.br/). Acessado em junho de 2016.

DUARTE, A. V. **Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública**. 2010. 235 f. Mestrado (Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

DUBNICK, M. J. Seeking Salvation for Accountability. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Estados Unidos da América. **Anais...** Boston, Estados

Unidos da América: 2002.

FORRER, J.; KEE, J. E.; NEWCOMER, K. E.; BOYER, E. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. **Public Administration Review**, p. 475–484, 2010.

GROSSI, G.; THOMASSON, A. Bridging the accountability gap in hybrid organizations : the case of Copenhagen Malmö Port. **International Review of Administrative Sciences**, v. 0, n. 0, p. 1–17, 2015.

QUINHÕES, T. A. T. **Análise de um novo modelo de governança para hospitais públicos no brasil segundo a abordagem dos custos de transação: o caso das organizações sociais no estado de são paulo**. 2008. 166f. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ROBERTSON, P. J.; ACAR, M. Concentrated Hopes , Diffused Responsibilities : Accountability in Public-Private Partnerships. In: 60th National Conference of the American Society for Public Administration, Orlando, Flórida, Estados Unidos da América. **Anais...** Orlando, Flórida, Estados Unidos da América: 1999.

ROMZEK, B. S.; JOHNSTON, J. M. State Social Services Contracting : Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. **Public Administration Review**, v. 65, n. 4, p. 436–449, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

WILLEMS, T. O. M. DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY IN PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIPS : THE CURIOUS CASE OF FLEMISH SCHOOL INFRASTRUCTURE. v. 92, n. 2, p. 340–358, 2014.