

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA HOSPITAIS: O CASO DO HOSPITAL DO SUBÚRBIO

NATÁLIA XAVIER DE MEDEIROS¹; RODRIGO NOBRE FERNANDEZ²

¹Universidade Federal de Pelotas – natalia.medeiros@ufpel.edu.br

²Universidade Federal de Pelotas – rodrigo@rodrigofernandez.com.br

1. INTRODUÇÃO

Os contratos de parceria público-privada (PPP) são uma forma de concessão, que permite ao Estado transferir um ou mais serviços tipicamente prestados pelo setor público para a iniciativa privada, para esta fornecer serviços, em tarefas que vão desde construções a reparos, passando por desenvolvimento e operação.

Dentre as características deste modelo contratual está a possibilidade de regimes de *bundling* (quando empresas formam consórcios e, assim, são contratadas para a totalidade das atividades) e regime de *unbundling* (quando as companhias são escolhidas separadamente).

A principal razão para o uso de contratos na modalidade de PPP, conforme CARRERA (2012), é a busca por eficiência para o Serviço Público. A Iniciativa Privada pode oferecer maior agilidade aos processos e mais flexibilidade para adaptar-se a mudanças de cenários, já que possui formas menos burocráticas de administrar e há menos leis que limitam suas ações, assim podem, por exemplo, repor equipamentos sem a necessidade de processo licitatório, além de contar com estratégias de marketing, gestão focadas em resultados, entre outras.

A Lei 11.079/04, em seu Art. 5º, I, preconiza que os contratos de PPPs podem ter validade de 5 até 35 anos, incluindo eventuais prorrogações. Esta longa duração está de acordo com o vulto dos investimentos requeridos, porém é necessária uma análise mais cuidadosa do projeto. Assim, além dos estudos de conveniência e oportunidade que toda licitação deve apresentar, um projeto de PPP deve comprovar a economicidade deste arranjo em comparação com seu correlato, caso o serviço fosse prestado diretamente pela Administração Pública. As Ciências Econômicas podem oferecer ferramentas e modelos para auxiliar nessa investigação.

A literatura nos traz uma série de relatos e sugestões sobre em quais situações contratos de PPP devem ser usados. O trabalho teórico de HART et. al. (1997) orienta que se mantenha na administração direta os casos nos quais reduções nos custos dos empreendimentos possam causar grande efeito na qualidade dos serviços oferecidos. MCKEE et. al. (2006) ressalta que os ganhos de eficiência podem ser às custas de diminuição da qualidade do projeto. FERNANDEZ et. al. (2016) conclui que para serviços de saúde, as PPP podem ser arranjos adequados quando for possível a satisfatória especificação contratual da qualidade do projeto e houver mecanismos para a regulação e aferição desta variável.

A infraestrutura do sistema de saúde no Brasil sempre foi considerada aquém da necessária para o adequado atendimento às demandas da população. O modelo de PPPs pode proporcionar novas perspectivas e soluções para este problema - o que é facilmente notado pelo surgimento de novos projetos nessa forma de contratação que estão em andamento, como o Hospital de Clínicas de Sorocaba, Hospital Estadual Infantil, em Vitória, e o Hospital de Manaus. Os

estados do Mato Grosso e do Rio de Janeiro também começaram estudos nesse sentido. Nesse trabalho analisaremos o caso do Hospital do Subúrbio, em Salvador, o primeiro do país a ter gestão clínica e manutenção contratada como PPP, destacando pontos desde processo que contribuíram para o sucesso de sua realização e motivando porque o uso deste tipo de contrato pode colaborar para a efetiva universalização do acesso ao SUS.

2. METODOLOGIA

Este resumo é um estudo de caso, e para tal foram consultados trabalhos internacionais, que estudam as PPPs, trabalhos nacionais que tratam sobre a implantação do Hospital do Subúrbio, além da legislação pertinente.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a contextualização do processo deve-se ter em mente que no momento de inauguração desse hospital, a rede pública de atendimento na cidade não era ampliada há vinte anos. Também leva-se em consideração que o baixo IDH do bairro para compreender a necessidade de uma estrutura que criasse um modelo de referência, conforme esclarecido por CARRERA (2012). Ainda segundo a pesquisadora, a decisão pelo modelo de PPP foi levada por além das vantagens próprias desse tipo de contrato, pelas desvantagens das alternativas, quais sejam: a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, que impossibilitava a abertura de novas unidades da modalidade de administração direta; a consideração de que a contratação de uma empresa privada para administrar um hospital é terceirização de atividade-fim e dessa forma, não deveria ser utilizada; por fim, a contratação de Organização Social – OS, já estava bastante em uso no estado e eram conhecidas algumas de suas características comuns, como o nível de qualidade de serviço alcançável e também o costumeiro pouco cuidado com os equipamentos.

Na elaboração do edital da concessão do Hospital do Subúrbio, o governo do Estado da Bahia concebeu incentivos que levam o parceiro privado às ações esperadas, de forma a reduzir problemas de risco moral, e também cláusulas para proteção dos interesses do Estado, em caso de não cumprimento de metas por parte do parceiro. Alguns pontos importantes podem ser destacados como preponderantes para esse processo:

- a) Duração do Contrato: O prazo estipulado foi de 10 anos, renovável por mais 10. Dois anos antes do vencimento, iniciar-se-á o processo de análise do contrato, para caso seja necessária a mudança de parceiro privado, haver tempo hábil.
- b) Operação na modalidade de *bundling*: forma de evitar problemas de administração e garantir a adequada gestão de riscos.
- c) Garantia de serviço de qualidade: o pagamento é vinculado ao atingimento de metas, avaliado por 31 indicadores de desempenho. Outra forma de incentivar o parceiro é o peso de 30% do montante ser ligado a metas qualitativas e 70%, quantitativas – relação diversa da usual no mercado, 10/90.
- d) Garantia de recursos para pagamento ao parceiro privado: Foi criada uma conta não sujeita ao precatório, desagregando a titularidade do dinheiro da conta única para uma conta ligada à Agência de Fomento do Estado da Bahia.
- e) Alocação de Riscos: Definidas como de total responsabilidade da concessionária – com a exceção de casos de força maior não passíveis de

seguros e diversas situações específicas, que podem ser consideradas fato do princípio.

O leilão da concessão foi realizado pela BM&FBOVESPA, buscando reforçar o caráter transparente do processo, negando qualquer direcionamento ou privilégio. Essa forma também tinha o objetivo de atrair mais concorrentes. O critério de escolha foi composto pela melhor proposta econômica (menor valor da contraprestação do Estado) e índice técnico da proposta, determinado a partir de parâmetros editalícios.

Somente dois consórcios se apresentaram, e um deles foi desclassificado devido a sua proposta ser notoriamente maior que o valor de referência da licitação. Assim, o consórcio Prodal Saúde S.A. venceu a licitação com uma proposta igual ao valor máximo permitido para a contraprestação anual. Esse consórcio é formado pelas empresas Promédica Patrimonial S.A., com 70% do capital e funções assistenciais, médicas, de enfermagem e nutrição; e Dalkia Brasil S.A., com 30% do capital e funções relacionadas à manutenção da área de infraestrutura, como higienização, segurança e engenharia clínica.

A inauguração do hospital foi em setembro de 2010. Em dezembro de 2011, o hospital contava com 268 leitos, sendo 208 de enfermarias e 60 de terapia intensiva. A instalação presta atendimento de urgência e emergência e também procedimentos de média e alta complexidade, pois conta com toda a estrutura necessária, como centro cirúrgico, de diagnóstico, de fisioterapia e farmácia.

Apenas nove meses após a inauguração foi necessária uma revisão contratual, já que a demanda efetiva para emergência era três vezes maior que o previsto no edital. Por outro lado, não foi possível atingir a meta de complexidade por falta de demanda. A possibilidade desse tipo de adequação foi considerada uma vantagem dos contratos de PPP, segundo o gestor da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia - SESAB (CARRERA, 2012)

O sucesso do projeto do Hospital do Subúrbio e sua implantação como PPP vem sendo reconhecido nacional e internacionalmente e recebido diversos prêmios. Em 2012, o projeto foi laureado pela revista World Finance e pela Consultoria KPMG Internacional e, em 2013, pelo Banco Mundial. Em 2015, recebeu o Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas, na categoria 'Melhoria na prestação de serviços públicos' e também o Prêmio Luiz Plínio Moraes de Toledo - Práticas Inovadoras 2015, durante o VII Fórum Internacional de Qualidade em Saúde IQG, idealizado pelo Instituto Qualisa de Gestão (IQG) (SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA, 2015).

4. CONCLUSÕES

As PPPs podem colaborar para o atendimento das necessidades sociais. A exemplo da área da saúde, é indicada a avaliação através de parâmetros e a cuidadosa escolha de características que sirvam como métrica, a fim de garantir a manutenção da qualidade dos serviços prestados.

O regime contratual de *bundling* é superior, pois há um ganho potencial quando não há problemas de coordenação, já que o consórcio internaliza as externalidades e reduz os custos de operação.

O projeto do Hospital do Subúrbio é operado na modalidade de *bundling*, sendo o parceiro privado, consórcio Prodal, responsável pelas atividades de gestão clínica e manutenção da instalação. No edital de licitação da concessão foram previstos indicadores de desempenho e metas de atendimento que

objetivam a qualidade da prestação de serviço e podem ser considerados como parte do sucesso desse empreendimento. Desta forma, o desenho contratual da parceira em regime de *bundling* se mostrou adequado para atender à população, ao parceiro privado e ao Estado.

O reconhecimento da qualidade desse projeto, através de premiações, dentro e fora do país, confirmam como acertos os métodos utilizados pelo Estado da Bahia para o desenho contratual da concessão. Por fim, considera-se que o projeto do Hospital do Subúrbio foi bem sucedido e pode servir como exemplo para futuros contratos nessa modalidade de concessão.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARRERA, M. B. M. **Parceria-Público-Privada na Saúde no Brasil: um estudo de caso do Hospital do subúrbio de Salvador-BA.** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

FERNANDEZ, R. N.; CARRARO, A. ; HILLBRECHT, R. O. . Efficiency, Cost and Benefits in Contracts of Public Private Partnerships. **Nova Economia** (UFMG. Impresso), 2016

HART, O.; SCHLEIFER, A.; VISHNY, R. The proper scope of government: theory and applications to prisons. **Quartely Journal of Economics**, Cambridge, v.112, n.4, p.1127-1167, 1997.

MCKEE, M.; EDWARDS, N.; ATUN, R. Public-private partnerships for hospitals. **Bulletin of the World Health Organization**, v.84, n.11, p.890-896, 2006.

SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA. **Hospital do Subúrbio conquista seu quinto prêmio em cinco anos de funcionamento**, Salvador, 3 nov. 2015. Acessado em 8 ago. 2016. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/novoportal/index.php?option=com_content&view=article&id=9909:hospital-do-suburbio-conquista-seu-quinto-premio-em-cinco-anos-de-funcionamento-&catid=13:noticias&Itemid=25>.