

## Capítulo 9

### PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A NOVA ADMINISTRAÇÃO NAS EMPRESAS DE SAÚDE PÚBLICA LOCAIS: A EXPERIÊNCIA ITALIANA

#### Introdução

O desenvolvimento das parcerias entre os setores público e privado na área da saúde na Itália depende de três (3) variáveis principais:

- O processo administrativo de modernização e a aplicação dos Novos Princípios de Administração Pública que estiveram envolvendo o setor público italiano desde o início dos anos 90.
- O efeito do aprendizado devido ao grande número de experiências bem sucedidas entre as parcerias público-privadas e as soluções empreendedoras desenvolvidas pelos municípios nos últimos anos.
- A transformação das Autoridades Sanitárias Locais (organizações de saúde pública integradas verticalmente) em “*empresas de hospitais públicos*” e em “*empresas de serviços públicos para os cuidados da comunidade*”.

Na Itália, a implementação dos princípios da nova administração pública consistiu principalmente na adoção de modelos organizacionais mais flexíveis e na introdução de mecanismos de mercado no Sistema Nacional de Assistência à Saúde (Savas, 1987; Ascher, 1987) por meio das seguintes opções estratégicas:

- ◆ *Contracting out*<sup>1</sup> para negócios rentáveis dentro de uma perspectiva de *serviços globais*, ou seja, serviços auxiliares ou secundários, de logística, de hotelaria, técnicos e a administração da rede de serviços (fornecimento de água, transporte, fornecimento de energia elétrica, gerenciamento do lixo e detritos, etc.);
- ◆ *Contracting in*<sup>2</sup> ou seja, encarregar outras organizações públicas de algumas tarefas ou do específico fornecimento de serviços durante a formação de consórcios ou parcerias organizacionais cruzadas;
- ◆ *Contracting out* de organizações sem fins lucrativos, serviços de trabalho social, serviços de educação, programas de criação de empregos, etc.
- ◆ *Criação de empresas de parceria público-privada* responsáveis pela prestação de serviços em diferentes áreas e na administração de serviços auxiliares;
- ◆ *Iniciação de agências autônomas* (como as do modelo Próximo Passo) trabalhando na área de serviços sociais;
- ◆ *Criação de fundações ou associações* envolvendo os setores que não têm fins lucrativos para desenvolver trabalhos, especialmente nas áreas da educação e serviços sociais. A estas organizações é dada uma ampla autonomia administrativa e devem trabalhar como ferramentas de captação de recursos.

Durante os últimos anos, os municípios experimentaram uma grande variedade de alternativas de terceirização. Essas soluções inovadoras se estendem desde o *financiamento de projetos* (para construir e administrar infra-estruturas) até as fórmulas de serviços

---

<sup>1</sup> n. da t. subcontratação.

<sup>2</sup> n. da t. contratação.

globais (administração logística, tecnologia de informação e comunicação, imóveis e tecnologia de manutenção).

Os casos acima mencionados parecem contradizer o estereótipo de uma administração pública totalmente voltada para a administração direta dos serviços e fechada às contribuições externas.

Algumas análises sobre a implementação das terceirizações apresentam os seguintes resultados:

- ◆ Uma ampla flexibilidade na estrutura de custos
- ◆ Uma maior flexibilidade na contratação e administração de empregados, maior autonomia na arrecadação de fundos e de políticas financeiras, mais facilidade na realização de procedimentos;
- ◆ A possibilidade de adquirir habilidades profissionais e competências administrativas que não estão disponíveis dentro da administração pública;
- ◆ O desenvolvimento da habilidade empresarial dentro da administração pública extraída dos recursos profissionais encontrados na sociedade.

A utilização das medidas de terceirização acima mencionadas por 8.000 municípios italianos experimentou uma ampla difusão, após a reforma de 1990, para gerenciar uma grande variedade de atividades (arrecadação de impostos, administração de pessoal, fornecimento de água, gerenciamento do lixo e detritos, fornecimento de energia, transportes, fornecimento de gás, gerenciamento das infra-estruturas comerciais, etc.). Atualmente, ao redor de 560 empresas públicas locais (empregando aproximadamente 110.000 pessoas) e aproximadamente 250 empresas de parceria público-privada estão operando na Itália.

A opção de fundar uma empresa representa uma alternativa estratégica para os municípios. Nos próximos anos, é esperada a abertura de um número cada vez maior de empresas. Essa tendência é reforçada pelo fenômeno emergente da venda dos dividendos de empresas públicas ao mercado. Alguns casos de venda total de empresas locais públicas operando em serviços não essenciais, tais como farmácias, mercados de alimentação e dependências esportivas, já existem. Note-se, referente a este assunto, a experiência do município de Bologna que vendeu suas farmácias a uma empresa alemã (GEHE).

De acordo com o acima mencionado, os municípios italianos também estão experimentando:

- A terceirização de organizações sem fins lucrativos que atuam na educação, nos esportes, nos serviços sociais e no campo do treinamento profissional. Na Itália (v. Censis 1996) operam mais de 9.000 organizações sem fins lucrativos, sendo que 3.800 delas operam na prestação de assistência aos idosos e às crianças, enquanto que 3.900 operam em assistência aos deficientes físicos;
- A criação de parcerias entre organizações sem fins lucrativos, casas de repouso (aproximadamente 3.000), municípios e autoridades sanitárias locais por meio da promoção da abertura de fundações e empresas de parceria público-privada sem fins lucrativos.

A experiência desenvolvida pelos municípios representa um marco para as autoridades sanitárias locais que estão imitando esse processo inovador.

A transformação institucional e o desenvolvimento administrativo vieram com a introdução, em 1993, de alguns projetos experimentais de gestão que são iniciativas da cooperação entre os setores público e privado financiados pelo Ministério da Saúde.

Durante os quatro primeiros anos, foram aprovados nove projetos experimentais. Alguns destes projetos ainda estão em andamento, tais como a parceria entre dois hospitais públicos de Palermo e o centro de Medicina da Universidade de Pittsburgh para construir um novo centro de transplantes. O projeto é para dar início a uma empresa de parceria público-privada responsável pelo gerenciamento dos serviços de doenças cardíacas e de reabilitação neurológica propostos por diversas regiões italianas.

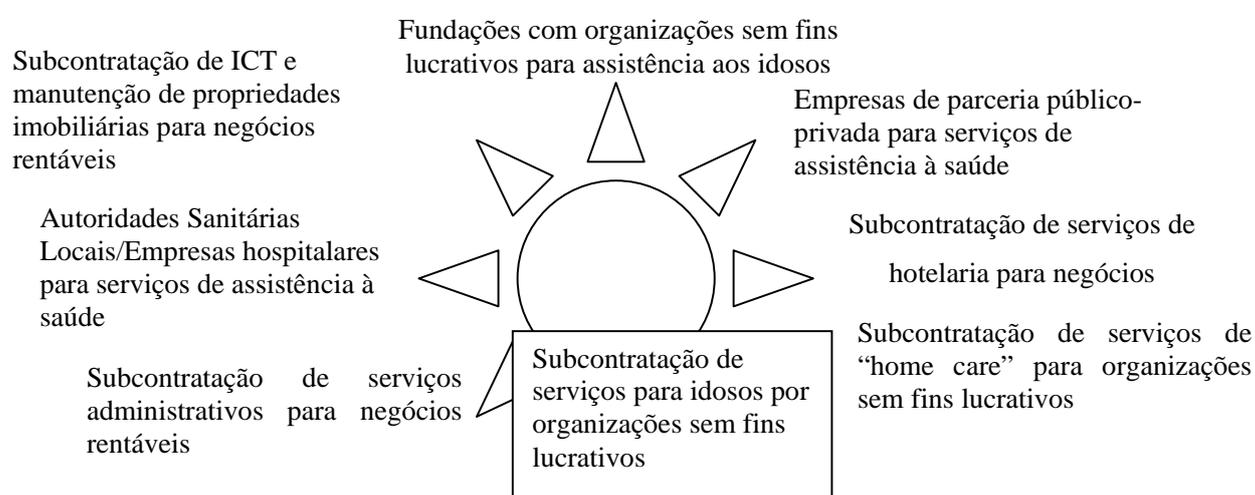
Ao mesmo tempo, algumas autoridades sanitárias locais planejaram certo número de iniciativas de financiamento de projetos baseadas em contribuições privadas para financiar a infra-estrutura e o investimento em tecnologia.

Nos próximos anos, está sendo esperado um grande desenvolvimento das parcerias público-privadas como consequência do efeito de imitação e da revisão das leis sobre o tema.

Em junho de 1999, o governo introduziu as seguintes linhas de orientação de conduta:

- Liberação de incentivos para a administração experimental de projetos;
- Monitoramento e financiamento de projetos pelas regiões;
- A possibilidade das autoridades sanitárias locais fundarem empresas de parceria público-privada detendo mais de 50% de suas ações;
- Possibilidade de contratar estratégias para negócios com fins lucrativos e para organizações sem fins lucrativos.

O seguinte gráfico representa a síntese das possíveis alternativas que as autoridades de saúde local poderiam enfrentar durante seu processo de desenvolvimento de autonomia.



## AS POSSÍVEIS RAZÕES PARA ESTABELECEER UMA ORGANIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

As razões que podem levar uma Autoridade Sanitária a estabelecer uma empresa de parceira público-privada podem ser as mais variadas:

- a. Arrecadar fundos para investimentos por meio de projetos de soluções financeiras;
- b. Reorganizar a acreditada rede privativa de fornecimento e suprimento;
- c. Buscar *know-how* de gerenciamento;
- d. Focar em negócios de núcleo administrativo;
- e. Desenvolver estruturas privadas no Sistema Nacional de Saúde (SNS).

a. Diversas autoridades sanitárias locais encontram muitas dificuldades para arrecadar fundos para investimentos. Essa é uma questão relevante na Itália considerando-se que, nos últimos anos, as transferências de investimentos tanto para infra-estrutura quanto para tecnologia foram decrescendo sensivelmente. A formação de uma empresa de parceria público-privada poderia fazer-se necessária no caso de um grande projeto de financiamento. Na realidade, utilizar somente o instrumento contratual para o financiamento do projeto poderia não ser suficiente. Do ponto de vista organizacional, as implicações desses tipos de soluções (a organização que financia é a mesma que administra e gerencia os serviços) necessitam de uma flexibilidade de grande abrangência.

b. Em diversas regiões, o Sistema Nacional de Saúde italiano está caracterizado por uma relevante presença de estruturas privadas acreditadas. No entanto, o sistema de fornecimento não é consistente com a situação epidemiológica, que exhibe um excesso no número de leitos de cuidados intensivos e uma falta de leitos nas clínicas de repouso e de reabilitação. Reorganizar a parte do fornecimento onde o papel do setor privado é tão relevante não é uma tarefa fácil. Desta forma, a criação de empresas de parceria público-privada tem sido considerada uma forma de resolver a situação. Esse tipo de empresa tem por objetivo unir a rede de fornecimentos privada e pública, com o intuito de racionalizar todo o sistema.

c. A criação de empresas de parceria público-privada permite um balanço entre as conveniências do comprador e aquelas do fornecedor e possibilita o crescimento das competências profissionais, que podem ser integradas na organização pública.

d. A criação de uma empresa público-privada poderia ser vista como uma forma de separar a atividade principal da atividade dos serviços secundários, a fim de concentrar-se na primeira.

e. O Sistema Nacional de Saúde (SNS) cobre 70% das despesas totais do sistema italiano de cuidados com a saúde. As organizações da saúde pública foram convidadas a tomar parte em uma área de desenvolvimento privado dentro do SNS. A criação de uma empresa de parceria público-privada representa a oportunidade de se desenvolver uma política de marketing "ad hoc". Nesse caso, a organização busca como parceiros as organizações dos potenciais terceiros pagantes (como as companhias de seguro, planos de cobertura integrativos do SNS, etc) ou organizações que possuam as habilidades ou os recursos necessários para o desenvolvimento de unidades administrativas privadas (por exemplo, nos aspectos referentes às competências dos serviços de hotelaria).

Esses incentivos para a formação de empresas de parceria público-privada deveriam estar correlacionados ao portfólio de atividades da empresa. Os objetivos acima citados podem ser alcançados por meio de diferentes estruturas.

- A empresa produz serviços clínicos: objetivos a., b., c.
- A empresa produz serviços intermediários e auxiliares: objetivos a., d., e.
- A empresa produz serviços administrativos: objetivo c.
- A empresa desenvolve a função de marketing e de pagamentos: objetivo e.

## **ORGANIZAÇÕES DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA SERVIÇOS CLÍNICOS: QUEM ESCOLHE OS CLIENTES?**

O controle do mix de atividades, dos volumes e das transferências financeiras não representa um problema na relação entre as autoridades sanitárias locais e a empresa, quando a última produz serviços intermediários.

Essa questão torna-se mais relevante e complexa quando a empresa produz serviços clínicos. Nesse caso, se faz necessário um contrato que regule a relação entre a empresa e a terceira organização pública pagante. Esse contrato deveria citar claramente a combinação, os volumes e as remunerações para estes serviços.

É desnecessário dizer que a empresa tem o incentivo das seguintes estratégias de seleção dos pacientes para maximizar as entradas. Neste caso, o parceiro público experimenta um dilema. De um lado o parceiro público possui ações de uma empresa que necessita alcançar um balanço entre os ativos e os passivos e, por outro, ele também é o terceiro pagante da empresa. Esta relação precisa ser cuidadosamente regulamentada.

a. É necessária a distinção entre a posse da empresa e a responsabilidade pela função para o qual o sujeito público representa a terceira parte pagante.

A aquisição dos serviços deve ser efetuada pelo terceiro pagante de acordo com os procedimentos de uma licitação pública. Ao comprar, a organização pública deve atuar como uma compradora e não como uma proprietária. A propósito, o proprietário público pode ser diferente do terceiro pagante (por exemplo, a autoridade sanitária local poderia ser parceira de uma empresa que vende serviços e que é paga pelos municípios). Essa questão se torna mais evidente quando se analisa o sujeito que arca com o risco financeiro da atividade empresarial. Se ocorrer uma perda e ela for o resultado de uma expansão de suprimento devido a um aumento da demanda, a tarefa de cobrir o déficit caberá ao terceiro pagante que é o responsável por estes serviços. Se o déficit for causado por ineficiência de gerenciamento, o déficit deverá ser coberto pelo proprietário.

b. O processo de escolha e classificação dos pacientes deve ser deixado para a organização pública, a fim de evitar estratégias oportunistas.

## **O CAMINHO PARA INICIAR UMA ORGANIZAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA**

Em nosso país, a escolha de uma parceria privada deve ser feita por meio de uma oferta competitiva.

Este processo atrai as empresas acostumadas ao papel de fornecedores do setor público. De fato, uma organização de parceria público-privada poderia ser considerada como um contrato de longo prazo.

A proposta deve ser planejada estruturando com antecedência as regras corporativas de **governância** da empresa, os mecanismos de financiamento do terceiro pagante e os critérios de elegibilidade.

Com esta finalidade, a proposta poderia se basear em duas (2) formas diferentes:

a. A estrutura da empresa já está planejada e as empresas que fazem parte da proposta deverão somente implementá-la.

b. A estrutura da empresa ainda não foi completamente planejada e os negócios competem não somente com base na oferta mais vantajosa, mas também com base no planejamento da melhor estrutura para a empresa, de um melhor relacionamento com os clientes e do melhor mecanismo de financiamento do terceiro pagante.

## **GOVERNÂNCIA CORPORATIVA**

Um importante ponto de divisão entre as diferentes empresas é a quantidade de ações que a parceira pública detém: a parceira pública controla ou não a empresa?

a. Quando a parceira pública detém o controle, não há questões relevantes de **governância** corporativa para proteger o interesse público. A empresa dominada pela parceira pública está menos apta a adotar estratégias oportunistas contra o terceiro pagante, o qual também é o proprietário.

b. Quando a parceira pública não detém o controle da empresa, cresce em muito a preocupação de como é possível proteger o interesse público. Neste caso, há duas (2) alternativas ou conclusões contextuais.

- A parceira pública exerce todo seu poder no contrato de compra. Em outras palavras, ela representa o papel de quem tem a responsabilidade pelos serviços (e não representa o papel do proprietário) e enfatiza seu poder monopsonístico [*n da t.: de quando há somente um comprador*].

- A parceira pública define as regras que fortemente protegem a parceira que detém a minoria das ações. Ela determina um portfolio de decisões estratégicas que devem ser aprovadas por uma específica maioria qualificada durante a assembleia dos acionistas, a fim de evitar que a parceira privada possa decidir sozinha. Uma outra forma é a de planejar a composição do Conselho Administrativo com o mesmo número de diretores ou mecanismos para paralisar o conselho quando a minoria dos parceiros resignarem em conjunto. Neste caso, ela faz o papel do proprietário para defender os seus interesses contra os do parceiro privado.

As conclusões mais importantes a serem tiradas desta análise são que o núcleo público-privado pertencente às empresas do setor de saúde pública representa uma grande oportunidade e há uma forte variabilidade nas possíveis alternativas de implementação. Os objetivos e as atividades que podem levar à abertura de uma empresa são vários. São diversas também as questões levantadas pelo mecanismo do terceiro pagante. Várias são as possíveis suposições de seleção do parceiro privado e da estrutura da empresa em que são baseadas. A escolha depende das características do específico contexto local.

Outra forma original que foi pensada para unir as forças da privada e da pública na solução dos problemas sociais foi o estabelecimento de novos tipos de Fundações.

As razões para estabelecer uma Fundação são parcialmente diferentes daquelas que levam à abertura de uma empresa de parceria público-privada. Neste caso, os principais objetivos poderiam ser a busca de uma parceria entre diferentes organizações públicas (organizações de saúde, governos locais, etc.), propósitos de levantamento e arrecadação de fundos, utilização de um status legal que não é afetado pela parcialidade do status da empresa. Na Itália, a fundação é considerada como tendo um status legal mais próximo à perseguição dos interesses públicos.

Dessa forma, a obtenção do status legal de fundação traz duas vantagens principais. Ele possibilita arrecadar fundos do setor privado e, como o status legal da fundação é regulamentado pelo Código Civil, oferece menos restrições e, conseqüentemente, maior flexibilidade na administração organizacional.

Originalmente, o status legal de fundação era considerado um instrumento para destinar uma doação para um específico propósito de utilidade pública. Foi este elemento de utilidade pública que tornou aceitável este tipo de proteção perpétua da riqueza privada. A fundação não foi considerada uma forma de organizar recursos, de envolver diferentes assuntos e de gerenciar um negócio; outros status legais foram fornecidos para isso.

Hoje em dia, explorando os espaços em branco existentes no Código Civil a este respeito, foram criados novos tipos de fundações. A fundação não representa mais o status legal de unicamente arrecadar fundos ou administrar bens. Ao invés disso, está se tornando um corpo que também produz e oferece serviços e onde não é somente importante o aspecto patrimonial, mas também sua habilidade de promover a participação de outras organizações e indivíduos.

Assim como foi demonstrado no estudo de caso da Fundação “Humanitas” de Belluno<sup>3</sup>, **apresentado mais tarde**, o status legal da fundação é utilizado para a arrecadação de fundos e como uma forma de incorporar assuntos diferentes destinados a lidar com o mesmo problema social a partir de diferentes perspectivas.

A idéia de estabelecer uma fundação em Belluno foi determinada pela situação demográfica atual e pelo desenvolvimento das tendências populares. Desta forma, analisando as informações, aparece claramente que, durante os últimos anos, a assistência ao idoso tornou-se uma questão de emergência nesta região. A taxa da população idosa tem crescido rapidamente; uma pessoa em cinco é mais velha que 65 anos e esta taxa se tornará de uma pessoa em quatro no ano de 2005. Não somente o número de pessoas idosas está crescendo, mas também está aumentando o número de pessoas que vivem sozinhas. Dezoito mil e seiscentos cidadãos idosos não têm uma família com a qual contar.

Com isso, a demanda por serviços sociais tem aumentado e este aumento não está fadado a parar em um futuro próximo.

No que se refere ao fornecimento de serviços, o município de Belluno está experimentando uma falta de lugares em casas de repouso (pelo menos 200 lugares são necessários) assim como nas alternativas de serviços para a assistência residencial e uma falta de recursos para a construção de novas estruturas.

Com o intuito de fazer frente a esta situação, a autoridade sanitária local e a cidade de Belluno acharam necessário encontrar uma nova forma de administrar o cuidado ao idoso e escolheram a Fundação.

---

<sup>3</sup> Belluno é uma cidade localizada no nordeste da Itália.

Os fundadores envolvidos no projeto são muitos, as autoridades sanitárias locais, os 51 municípios nas áreas das Agências Sanitárias Locais, algumas empresas privadas, bancos e organizações não lucrativas.

A criação da fundação Humanitas almeja, em primeiro lugar, resolver o problema da falta de lugares nas casas de repouso. À fundação será dada a tarefa de construir novas estruturas e administrá-las. Entretanto, as autoridades sanitárias locais e os municípios ainda permanecem como os sujeitos responsáveis pela função de fornecer assistência aos idosos.

As razões que levaram à criação da fundação são diversas. Há outras alternativas que os incentivadores poderiam ter escolhido. Mas eles queriam uma estrutura que pudesse recolher as fortes habilidades empresariais típicas desta região da Itália que poderiam permitir uma administração flexível e a possibilidade de extrair recursos externos da comunidade.

Almejando todos estes objetivos, os fundadores recusaram as hipóteses de criar um arranjo tradicional utilizado neste tipo de situação. Na mente dos incentivadores, estas fórmulas estavam associadas à típica rigidez das organizações públicas italianas.

No que se refere à possibilidade de iniciar uma empresa de parceria público-privada, eles estavam receosos com o risco de escolher uma empresa privada como um parceiro de longo prazo e com a possibilidade de que interesses contrastantes viessem a surgir em um futuro próximo.

Desta forma, os fundadores acharam que o envolvimento do terceiro setor poderia ser uma boa tentativa. As organizações sem fins lucrativos estão crescendo em nosso país e, durante os últimos anos, apresentaram uma habilidade crescente de lidar com as necessidades sociais.

Assim, decidiu-se pela criação das ONLUS (que significa: organização sem fins lucrativos com enfoque no serviço social). Este tipo de entidade apresenta muitas vantagens e permite alcançar todos os objetivos. Este tipo de organização permite o envolvimento de ambos os setores público e privado, de organizações sem fins lucrativos e de indivíduos para alcançar seus objetivos de solidariedade.

A ONLUS é uma organização privada e pode desenvolver seu trabalho seguindo os modelos de negócios organizacionais e suas atividades não estão amarradas por todas as restrições típicas da atividade do setor público. Além disso, o imposto de renda italiano possibilitou à ONLUS algumas reduções de impostos<sup>4</sup>.

Por fim a ONLUS pode emitir títulos de solidariedade como um instrumento de arrecadação de fundos. Este é um outro aspecto que faz esta experiência realmente inovadora dentro do panorama italiano.

Pode-se fundar uma ONLUS utilizando diferentes status legais (associação, cooperativa, fundação, etc.); neste caso preferiu-se o status de fundação.

A fundação permite que os fundadores possam ser os dois: indivíduos ou instituições. Ela dá ênfase ao aspecto patrimonial que é relevante, neste caso, devido ao fato que a nova organização foi feita com o objetivo de permitir a construção de novas casas de repouso e a administração de serviços caros.

A doação da fundação será de aproximadamente 465.000 euros. A autoridade sanitária local e os municípios contribuirão com 50% da quantia enquanto que os restantes

---

<sup>4</sup> D.LGS 460/97

50% serão uma contribuição esperada pelo setor privado. Esta dotação inicial deverá crescer no futuro graças a heranças e doações do setor privado.

Do ponto de vista organizacional, um Conselho Administrativo adminstrará a fundação. Este conselho será composto por sete (7) membros. Três (3) diretores serão indicados pelos municípios, dois (2) diretores serão escolhidos pelos fundadores privados, um (1) pela autoridade sanitária local e o último (1) pelo bispo de Belluno.

A fundação terá também um presidente escolhido dentre os diretores indicados pelos municípios e a autoridade sanitária local; e o vice-presidente será escolhido dentre os diretores indicados pelos fundadores privados.

Além disso, haverá um comitê científico composto por experts que apóiam o conselho administrativo em todas as escolhas onde um conhecimento científico será requerido, e um comitê de auditores.

### **Conclusões**

No final desse estudo é importante realçar que a primeira destas providências de fornecimento de serviços públicos está em sua fase inicial de implementação. As iniciativas recém-nascidas estão apenas começando suas vidas. Assim, os resultados destas políticas estratégicas não são, até o momento, realmente significativos. O que pode ser deduzido é que as potencialidades destas soluções são bastante altas.

O aspecto que já está claro é a grande variedade de soluções adotadas para fazer face ao mesmo problema. Esta variedade é normal em um país como a Itália, onde a criatividade é um “must” e onde cada organização pública almeja ser reconhecida como a mais inovadora de todas e, neste período histórico, almeja enfatizar o seu recente ganho de autonomia.