



# Mapa da Contratualização

Parcerias público-privadas de impacto social:  
experiências e casos brasileiros





# Mapa da Contratualização

Parcerias público-privadas de impacto social:  
experiências e casos brasileiros



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Parcerias público-privadas de impacto social  
[livro eletrônico] : experiências e casos  
brasileiros / coordenação Fernando Schüler ...  
[et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo, SP :  
Comunitas, 2026.  
PDF

Vários autores.  
Outros coordenadores: Sandro Cabral, Dayane Reis,  
Caroline Bondim Cotta  
Bibliografia  
ISBN 978-85-89303-14-9

1. Administração pública 2. Ciências políticas  
3. Concessões administrativas 4. Contratos - Cessão  
5. Economia 6. Parcerias público-privadas  
7. Privatização - Brasil I. Schüler, Fernando.  
II. Cabral, Sandro. III. Reis, Dayane. IV. Cotta,  
Caroline Bonfim.

26-342616.0

CDD-350

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Administração pública 350

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

# Expediente

## **REGINA ESTEVES**

Presidente

## **COORDENAÇÃO DA PUBLICAÇÃO**

### **Fernando Schüller**

Cientista político, professor do Insper e Coordenador Técnico da Pesquisa do Mapa da Contratualização

### **Sandro Cabral**

Professor Titular de Estratégia e Gestão Pública no Insper

### **Dayane Reis**

Diretora de Comunicação, Conhecimento e Inovação

### **Caroline Bondim Cotta**

Coordenadora-geral de Comunicação, Conhecimento e Inovação

## **ENTREVISTADOS**

Alexandre Gonzaga

Anna Clara Yaginuma

Carla Gomes

Daniel Sombra

Eduardo Luiz Corrêa da Silva

Francisco Diego Araújo Oliveira

José Teodoro Coelho

Júlio Cezar Pereira dos Reis Batista

Leonardo Maranhão Busatto

Mychelly Ferreira Carlos Simões

Nathália Macêdo de Moraes

Paulo Ronchi

Robert Bonifácio da Silva

Vaneide Maciel Silva

## **PESQUISA, CONTEÚDO E REDAÇÃO**

### **Insper**

Ana Leticia Mafra Salla

Carolline de Souza Macedo

Fernando Schüller

Lucas Carvalho

Luís Ricardo Melo

Rafael Mendonça

Sandro Cabral

Tatiane Mayumi Yanaze Picolo

## **REVISÃO**

### **Dayane Reis**

Diretora de Comunicação, Conhecimento e Inovação

### **Caroline Bondim Cotta**

Coordenadora-geral de Comunicação, Conhecimento e Inovação

### **Isabela Araújo**

Coordenadora de Comunicação

### **Catarina Appolinário**

Analista de Conhecimento

### **Fernando Schüller**

Professor Assistente do Insper  
Coordenador Técnico da Pesquisa do Mapa da Contratualização

### **Rafael Mendonça**

Pesquisador do Mapa da Contratualização e Mestrando em Políticas Públicas (Insper)

## **IMAGENS**

Banco de imagens Freepik

## **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Camila Borges

COMUNITAS. *Mapa da contratualização: parcerias público-privadas de impacto social: experiências e casos brasileiros*. São Paulo, 2026. 256 p.



# Sumário

Expediente .....	03
Lista de Siglas .....	05
Lista de Quadros.....	06
Lista de Imagens .....	07
Lista de Boxes.....	07
Sobre a Comunitas .....	08
Boas-vindas, por Regina Esteves .....	09
Metodologia da pesquisa .....	11
Introdução.....	14
Práticas em destaque .....	21
1. Gestão do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (DF).....	22
2. Maternidade Bem Nascer (AP).....	44
3. Escolas do Futuro e Centros Tecnológicos (GO) .....	66
4. Administração dos Serviços de Saúde (MA) .....	92
5. Complexo Prisional de Erechim (RS).....	116
6. Esgotamento Sanitário (CE) .....	136
7. Programa Bom Prato (SP) .....	158
8. Programa Adote um Casarão — São Luís (MA).....	182
9. PPP Luz de Belém — Belém (PA).....	198
10. Arena Fonte Nova (BA) .....	218
Referências bibliográficas .....	244

# Lista de Siglas

**APLs** — Arranjos Produtivos Locais

**BNDES** — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CAC** — Comissão de Acompanhamento da Contratualização

**Cagece** — Companhia de Água e Esgoto do Ceará

**CAPAC** — Comissão de Análise do Programa Adote um Casarão

**CCA/MA** — Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado do Maranhão

**CETT/UFG** — Centro de Educação, Trabalho e Tecnologia

**CHSL** — Centro Histórico de São Luís

**Conofis** — Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária

**Cosan** — Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional

**Cotecs** — Colégios Tecnológicos de Goiás

**CRM** — Conselho Regional de Medicina

**CRN** — Conselho Regional de Nutrição

**CTA** — Comissão Técnica de Acompanhamento

**EFGs** — Escolas do Futuro do Estado de Goiás

**Emserh** — Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares

**EPI** — Equipamentos de Proteção Individual

**EPT** — Educação Profissional e Tecnológica

**FRTVE** — Fundação Rádio e Televisão Educativa

**Funape** — Fundação de Apoio à Pesquisa

**HRSM** — Hospital Regional de Santa Maria

**ICMS** — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**IESTI** — Instituto de Estudos Sociais e Terapias Integrativas

**IOM** — Instituto Ovídio Machado

**IPHAN** — Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**ITEGO** — Instituto Tecnológico do Estado de Goiás

**MPGO** — Ministério Público do Estado de Goiás

**MROSC** — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

**NPS** — *Net Promoter Score*

**OAB** — Ordem dos Advogados do Brasil

**OFG** — Orquestra Filarmônica de Goiás

**ONA** — Organização Nacional de Acreditação

**OSCIP** — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**OSCs** — Organizações da Sociedade Civil

**OSs** — Organizações Sociais

**PGE** — Procuradoria-Geral do Estado

**PMI** — Procedimento de Manifestação de Interesse

**POPs** — Procedimentos Operacionais Padrão

**SECTI** — Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiás

**SECID/MA** — Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

**SEDI** — Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação

**SEDS/SP** — Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo

**SER** — Secretaria da Retomada do Estado de Goiás

**SESA/AP** — Secretaria de Estado da Saúde do Amapá

**SESI/MA** — Serviço Social da Indústria no Maranhão

**SES/MA** — Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão

**SETRE/BA** — Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia

**SISTEC** — Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

**SSA** — Serviço Social Autônomo

**STAI** — Serviços Tecnológicos e Ambientes de Inovação

**SUS** — Sistema Único de Saúde

**TCE/RS** — Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

**UDEPIs** — Unidades Descentralizadas de Educação Profissional e Inovação

**UEG** — Universidade Estadual de Goiás

**UFG** — Universidade Federal de Goiás

**UNESCO** — Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UPAs** — Unidades de Pronto Atendimento

# Lista de Quadros

<b>Quadro 1</b> Linha do tempo do processo de contratualização .....	30
<b>Quadro 2</b> Indicadores de performance do Hospital de Base .....	34
<b>Quadro 3</b> Indicadores de performance das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) — Taxa de mortalidade.....	35
<b>Quadro 4</b> Indicadores de performance das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) — Tempo médio entre etapas .....	36
<b>Quadro 5</b> Linha do tempo da parceria com o Instituto Ovídio Machado .....	50
<b>Quadro 6</b> Lista de escolas de educação profissional e tecnológica — EFGs e COTECs .....	72
<b>Quadro 7</b> Linha do tempo do processo de contratualização .....	76
<b>Quadro 8</b> Análise do potencial de replicabilidade do modelo de convênio.....	87
<b>Quadro 9</b> Desafios e fatores de risco para replicabilidade .....	88
<b>Quadro 10</b> Estrutura institucional do modelo de gestão da saúde .....	98
<b>Quadro 11</b> Linha do tempo do processo de contratualização .....	101
<b>Quadro 12</b> Visão Geral da parceria público-privada do Presídio de Erechim .....	122
<b>Quadro 13</b> Linha do tempo da parceria público-privada do Presídio de Erechim.....	125
<b>Quadro 14</b> Valor total e tempo de duração da concessão .....	143
<b>Quadro 15</b> Responsabilidades das partes.....	144
<b>Quadro 16</b> Linha do tempo do processo de contratualização .....	146
<b>Quadro 17</b> Metas e principais resultados esperados .....	149
<b>Quadro 18</b> Mecanismos de fiscalização e controle.....	150
<b>Quadro 19</b> Critérios legais e regulatórios.....	154
<b>Quadro 20</b> Critérios financeiros e de viabilidade .....	155
<b>Quadro 21</b> Critérios técnicos e operacionais .....	155
<b>Quadro 22</b> Evolução contratual do Bom Prato Unidade Brás, a partir de 2017.....	170
<b>Quadro 23</b> Critérios de julgamento e metodologia de pontuação.....	187
<b>Quadro 24</b> Linha do tempo da parceria público-privada Luz de Belém.....	209
<b>Quadro 25</b> Visão Geral da parceria público-privada da Arena Fonte Nova.....	226
<b>Quadro 26</b> Linha do tempo da parceria público-privada da Arena Fonte Nova.....	240

# Lista de Imagens

## Imagem 1

Distribuição das Unidades fixas no Estado por municípios classificados segundo o porte populacional..... 162

# Lista de Boxes

## Box 1

Acesso ao contrato | Gestão do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal..... 42

## Box 2

Acesso ao contrato | Maternidade Bem Nascer ..... 64

## Box 3

Nota metodológica | Escolas do Futuro e Colégios Tecnológicos de Goiás..... 69

## Box 4

Acesso ao contrato | Escolas do Futuro e Colégios Tecnológicos de Goiás..... 90

## Box 5

Nota metodológica | Administração dos Serviços de Saúde do Maranhão ..... 95

## Box 6

Acesso ao contrato | Administração dos Serviços de Saúde do Maranhão ..... 114

## Box 7

Nota metodológica | PPP Prisional de Erechim..... 119

## Box 8

Acesso ao contrato | PPP Prisional de Erechim..... 134

## Box 9

Acesso ao contrato | PPP de Esgotamento Sanitário do Ceará ..... 156

## Box 10

Acesso ao contrato | Programa Bom Prato.... 180

## Box 11

Nota metodológica | Programa Adote um Casarão ..... 197

## Box 12

Acesso ao contrato | PPP Luz de Belém..... 216

## Box 13

Acesso ao contrato | PPP Arena Fonte Nova .... 242

# Sobre a Comunitas

Somos uma organização dedicada ao fortalecimento da gestão pública brasileira. Criada em 2000, atuamos na modelagem de políticas estruturantes, como *think tank* para governos e empresas e no fortalecimento da atuação social corporativa, com o objetivo de melhorar os serviços públicos e ampliar a qualidade de vida da população..

Nossa atuação se organiza em três frentes principais:

## \* Modelagem de políticas públicas inovadoras

Apoiamos municípios, estados e o governo federal na criação e implementação de soluções estruturantes, com foco em resultados concretos, mensuráveis e replicáveis em diferentes realidades.

## \* Fortalecimento de lideranças públicas

Por meio da Rede Juntos — a maior plataforma de gestores públicos do país — e de formações realizadas em parceria com universidades de excelência, desenvolvemos lideranças capazes de enfrentar desafios complexos, inovar e promover melhorias sistêmicas na gestão.

## \* Investimento Social Corporativo (ISC)

Apoiamos empresas na qualificação de seus investimentos sociais por meio do BISC, pesquisa pioneira que reúne dados, práticas e tendências do setor. Conectamos executivos, institutos e fundações em uma rede de colaboração que fortalece a responsabilidade social empresarial e amplia o diálogo com debates internacionais.

Com uma rede ampla de parceiros públicos e privados, transformamos conhecimento em prática e contribuimos para a construção de políticas públicas mais eficientes, sustentáveis e orientadas a resultados.



**REGINA ESTEVES**  
Presidente

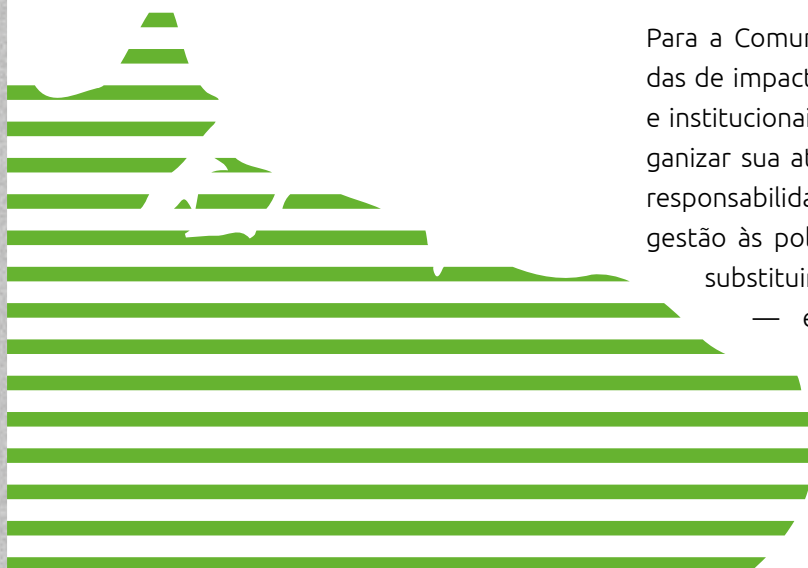
## Boas-vindas,

por *Regina Esteves*

A contratualização e o fortalecimento de modelos de parceria são agendas estruturantes da Comunitas. Acreditamos que a capacidade do Estado de formular, estruturar e gerir contratos orientados a resultados é um dos pilares para modernizar a administração pública e qualificar a entrega de serviços à população.

No Brasil, a adoção desses modelos ainda ocorre desigualmente, muitas vezes marcada por insegurança jurídica, fragilidades institucionais e dificuldade na consolidação de mecanismos de governança e monitoramento. Ao mesmo tempo, experiências bem-sucedidas demonstram que, quando bem desenhados, arranjos de contratualização ampliam a capacidade estatal, fortalecem a previsibilidade das políticas públicas e elevam padrões de desempenho, transparência e impacto.

Para a Comunitas, as parcerias público-privadas de impacto social são instrumentos legais e institucionais que permitem ao Estado reorganizar sua atuação, delegar a execução com responsabilidade e incorporar inteligência de gestão às políticas públicas. Não se trata de substituir o Estado, mas de qualificá-lo — estruturando responsabilidades claras, metas mensuráveis e mecanismos consistentes de acompanhamento.



“ É nesse contexto que se insere a publicação “Parcerias público-privadas de impacto social: experiências e casos brasileiros”. O material sistematiza experiências reais em áreas como saúde, educação, assistência social, infraestrutura e serviços urbanos, analisando os modelos adotados, os instrumentos jurídicos utilizados, os arranjos de governança implementados e os desafios enfrentados.

A publicação não propõe fórmulas prontas. Seu objetivo é oferecer referências concretas para reduzir riscos, apoiar decisões técnicas e ampliar as chances de sucesso na estruturação de parcerias. Ela materializa uma agenda que a Comunitas vem consolidando ao longo dos últimos anos: promover um ambiente institucional mais seguro, previsível e eficiente para a gestão pública brasileira.

Ao compartilhar este material, reforçamos nossa convicção de que a contratualização, quando alinhada ao interesse público e sustentada por capacidade técnica, é um instrumento estratégico para o desenvolvimento do território brasileiro. Fortalecer essa agenda significa ampliar a eficiência, atrair investimentos, garantir continuidade entre ciclos políticos e, sobretudo, transformar políticas públicas em entregas concretas para a população.

**Boa leitura!**



## Metodologia **da pesquisa**

O processo de elaboração desta publicação seguiu uma metodologia qualitativa, estruturada em etapas de análise e seleção de casos, garantindo a inclusão de projetos relevantes, com diversidade temática e territorial, além de contemplar os diversos modelos aplicáveis à contratualização de serviços públicos.

## Análise e Pré-Seleção de Casos

Ao longo de 2025, a equipe de Pesquisa do Mapa da Contratualização, coordenada pelos professores Fernando Schüller e Sandro Cabral, do Insper, pré-selecionou casos de contratualização em diferentes estágios de desenvolvimento e implementação. Na análise inicial, os casos foram identificados a partir de critérios relacionados ao desenho institucional, aos instrumentos jurídicos adotados, aos mecanismos de governança e aos resultados observados na administração pública e na prestação de serviços ao cidadão, bem como ao seu potencial de replicação em outros contextos federativos.

## Construção da Matriz de Avaliação dos Contratos

Assim como nas edições anteriores do Mapa da Contratualização, para categorizar os casos pré-selecionados, construiu-se uma matriz de avaliação com base em informações descritivas. Essa matriz contempla os seguintes elementos:

REGIÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO	MODALIDADE DO CONTRATO
Norte	Agricultura	Concessão Comum
Nordeste	Assistência Social	Contrato de Gestão
Centro-Oeste	Cultura, Desenvolvimento e	Parceria Público Privada (PPP)
Sudeste	Tecnologia	Termo de Colaboração ou Fomento
Sul	Direitos Difusos	
	Educação	
	Esporte, Lazer e Turismo	
	Gestão Ambiental e Parques	
	Iluminação Pública	
	Mobilidade	
	Saúde	
	Segurança Pública	
	Serviços Urbanos	

*\*Essas informações descritivas não constituíram critérios de exclusão ou hierarquização, tendo sido fundamentais para compreender a diversidade dos casos em termos de modalidade de contrato, área de atuação e região.*

## Análise Documental e Triagem

Os casos pré-selecionados passaram por uma fase de análise documental, conduzida em conjunto com a equipe de pesquisadores coordenada pelo professor Sandro Cabral. Nessa etapa, avaliaram-se documentos como editais, termos de referência e contratos, além de publicações acadêmicas e jornalísticas sobre as contratualizações.

A partir dessa etapa, realizou-se a triagem e a seleção dos casos finais apresentados nesta edição do Mapa da Contratualização. Durante esse processo, buscou-se contemplar contratualizações de diferentes áreas da administração pública, bem como contratos assinados em todas as regiões do país.

## Aprofundamento da Pesquisa e Análise de Dados

Após a seleção dos casos de destaque desta edição, foram realizadas pesquisas aprofundadas, incluindo, além da análise documental, entrevistas com gestores e parceiros privados. As entrevistas semiestruturadas permitiram a realização de análise de conteúdo e a triangulação entre a documentação examinada e os relatos colhidos. Esse procedimento resultou em descrições detalhadas dos casos apresentados, contemplando erros, acertos e aprendizados que devem ser considerados por administrações futuras e por gestores públicos interessados em replicar os projetos em suas administrações locais.

Durante o processo de análise, os casos foram segmentados segundo critérios voltados à avaliação dos principais méritos de cada projeto. Ao todo, foram definidos cinco critérios, baseados nos componentes descritos e analisados nas publicações anteriores do Mapa da Contratualização e nos elementos já considerados na construção dessa base inicial:

- \* **ACCOUNTABILITY**
- \* **ECONOMICIDADE**
- \* **INOVAÇÃO**
- \* **REPLICABILIDADE**
- \* **RESULTADOS E IMPACTO**



# Introdução



**POR SANDRO CABRAL,**  
*professor titular de Estratégia e Gestão Pública do Insper e coordenador acadêmico da Pesquisa do Mapa da Contratualização*



**POR FERNANDO L. SCHÜLER,**  
*cientista político, professor do Insper e coordenador técnico da Pesquisa do Mapa da Contratualização*

Durante muito tempo no Brasil, a provisão de serviços públicos esteve a cargo de organizações privadas e sem fins lucrativos. Empresas controladas por grupos econômicos estrangeiros, como a Light, a CTB e a São Paulo Railway, foram responsáveis, por décadas, respectivamente, pela provisão de serviços de energia elétrica, telefonia e transporte ferroviário. Semelhantemente, por longos períodos, os serviços de saúde e educação foram prestados por organizações sem fins lucrativos, frequentemente vinculadas a instituições religiosas, como o caso das diversas unidades da Santa Casa de Misericórdia presentes em todo o país.

Com a necessidade de expandir a cobertura desses serviços à população, o Brasil assistiu, ao longo da segunda metade do século XX, a uma ampliação significativa da participação estatal nas áreas de infraestrutura e de serviços sociais, seja por meio da criação de departamentos governamentais, seja pela constituição de empresas públicas nas esferas municipal, estadual e federal. Após décadas de predominância da provisão estatal de serviços públicos, a partir dos anos 1990, a introdução de marcos legais — como a Lei de Concessões de 1995, a Lei das Organizações Sociais de 1998, a Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP) de 2004, e mais recentemente, as Leis 13.019/14 (Marco Regulatório da Sociedade Civil) e a Nova Lei de Licitações (14133/21) — possibilitou que a população brasileira voltasse a contar, de forma mais ampla, com a participação de atores privados e de organizações sem fins lucrativos, por meio de arranjos de contratualização mais adequados às demandas contemporâneas.

Passadas mais de três décadas desde o início dessa nova fase, observa-se que o escopo de atuação de organizações não estatais passou a abranger uma ampla gama de setores. Para além de estradas, ferrovias, energia e serviços de saúde, organizações privadas e sem fins lucrativos passaram a operar em áreas diversas, algumas das quais são contempladas nos casos que compõem a versão atual do mapa. Essas experiências incluem desde equipamentos multiuso concebidos para sediar jogos de futebol, shows e eventos culturais e religiosos — como a Arena Fonte Nova, na Bahia — até a provisão de serviços de saneamento delegada a atores privados, como no caso da CAGECE, no estado do Ceará. Esses exemplos ilustram a amplitude das possibilidades de atuação de organizações não estatais na provisão de serviços públicos capazes de provocar impacto social. Eles refletem, da mesma forma, um processo de aprendizado por parte de acadêmicos, pessoal técnico e gestores de organizações públicas e privadas, assim como lideranças ligadas a diferentes espectros políticos.

É importante refletir sobre o papel da participação de atores privados e de organizações sem fins lucrativos na provisão de serviços públicos, esclarecendo quais expectativas não devem orientar essa escolha. Concessões, parcerias público-privadas (PPPs) ou contratos de gestão não devem ser concebidos como mecanismos automáticos de transferência de responsabilidades, como se a delegação, por si só, resolvesse desafios estruturais da gestão pública. A delegação exige desenho contratual adequado, definição clara de responsabilidades e mecanismos consistentes de acompanhamento; quando esses elementos não estão bem estruturados, podem surgir dificuldades na execução, com impactos na qualidade, na continuidade dos serviços ou nos custos envolvidos, cujos efeitos recaem sobre a população e sobre o próprio poder público, que permanece responsável pela garantia do atendimento. Da mesma forma, a decisão de delegar não deve se basear na premissa de que organizações privadas ou da sociedade civil sejam, por definição, mais eficientes que o Estado, pois o desempenho depende do arranjo institucional, da capacidade de regulação e monitoramento e da atuação responsável de todos os envolvidos.

*Em última instância, a delegação de serviços a atores externos tem — ou deveria ter — um único objetivo: a geração de valor público.* O valor público

resulta da relação entre os benefícios produzidos pela participação dos contratados e os custos de oportunidade associados às alternativas de provisão. Assim, o processo de delegação deve ser compreendido como um arranjo capaz de criar valor que possa ser amplamente apropriado pela população.

Uma unidade de saúde, por exemplo, gera valor, o qual é apropriado privadamente pelos indivíduos que utilizam o serviço e têm, em decorrência disso, sua condição de bem-estar ampliada. Contudo, o valor criado também é apropriado coletivamente, uma vez que seus efeitos não se restringem ao beneficiário direto. Indivíduos mais saudáveis tendem a apresentar menores taxas de absenteísmo e maior capacidade de desempenhar atividades econômicas com qualidade e menor custo, o que se traduz em ganhos de produtividade. Além disso, pessoas que recebem tratamento adequado e evitam recorrências de doenças reduzem a pressão e os custos sobre o sistema de saúde como um todo. Nesse contexto, é possível — e, em alguns casos, desejável — gerar maior valor público mesmo quando os custos de aquisição para o governo são mais elevados, desde que os benefícios superem aqueles associados às alternativas disponíveis de provisão. A lógica que deve orientar a delegação, portanto, não é a da minimização do custo contábil, mas a da maximização do valor público gerado — o que, ao fim e ao cabo, é o que verdadeiramente importa para a sociedade<sup>1</sup>. O processo de atração de atores externos, o aumento do apetite por investimentos privados e a consequente geração de valor público por meio de arranjos de contratualização requerem a articulação de três dimensões fundamentais: competências no setor privado, competências no setor público e um arcabouço institucional adequado.<sup>2</sup>

A participação de atores privados com conhecimento técnico específico pode contribuir para melhorar a relação entre custos e resultados na prestação de determinados serviços públicos, cuja operação envolve elevada complexidade organizacional e regulatória. A execução de serviços prisionais, por exemplo, costuma suscitar debate público, tanto em razão dos desafios relacionados à preservação de padrões adequados de qualidade e direitos quanto pelos riscos associados à estrutura de incentivos, à necessidade de fiscalização permanente e à prevenção de irregularidades no processo de execução penal. Conforme documentado na literatura, experiências desse tipo podem ser exitosas e geradoras de valor público quando o provedor privado dispõe de incentivos adequados e domina os protocolos necessários à custódia de pessoas privadas de liberdade.<sup>3</sup> Por outro lado, provedores inaptos podem

---

<sup>1</sup> Para saber mais sobre as dinâmicas de cocriação de valor público por meio de atores públicos, privados e organizações sem fins lucrativos, ver Cabral, S. 2024. ***Strategy for Public and Nonprofit Organizations: An Applied Perspective***. Palgrave Macmillan.

<sup>2</sup> Ver Quelin, B. V., Cabral, S., Lazzarini, S., & Kivleniece, I. 2019. The private scope in public-private collaborations: An institutional and capability-based perspective. ***Organization Science***, 30(4): 831–846.

<sup>3</sup> Mais informações sobre a participação privada em prisões podem ser vistas em: Cabral, S., Lazzarini, S. G., & De Azevedo, P. F. 2013. Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. ***Strategic Entrepreneurship Journal***, 7(1): 6-25, Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. 1997. The proper scope of government: theory and an application to prisons. ***The Quarterly Journal of Economics***, 112(4): 1127–1161.

tornar a provisão com participação privada ainda mais problemática do que a provisão estatal tradicional, como ilustra o caso de Manaus, em que falhas de gestão resultaram em conflitos e na morte de diversos indivíduos custodiados.<sup>4</sup>

Provedores capacitados tendem a apresentar melhor compreensão de suas estruturas de custos, rotinas e processos internos, além de maior sensibilidade às necessidades dos *stakeholders* relevantes, contribuindo para a estabilidade da gestão contratual e a continuidade dos serviços. Cabe ressaltar, contudo, que as capacidades necessárias para assegurar a geração de valor público não estão restritas ao setor privado. Elas podem estar igualmente presentes em organizações públicas. O caso das Escolas do Futuro (EFG) e dos Colégios Tecnológicos (COTECs) do estado de Goiás, incluído na atual edição do Mapa, é emblemático nesse sentido. Por meio de um contrato firmado entre a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiás (SECTI) e a Universidade Federal de Goiás, 23 unidades educacionais passaram a contar com melhores condições para prover educação profissionalizante a populações mais vulneráveis, contribuindo para a melhoria da empregabilidade de jovens e adultos, o fortalecimento da geração de renda e o estímulo ao empreendedorismo no estado.

Semelhantemente, processos de contratualização bem-sucedidos dependem, em larga medida, da existência de competências instaladas no interior do próprio Estado. Nos anos recentes, ampliou-se o processo de criação de secretarias ou unidades especializadas na área de parcerias estratégicas e contratualização. Tais unidades possuem enorme potencial para ajudar governos a obter resultados positivos, caso tenham um papel verdadeiramente estratégico, ou seja, sejam capazes de, por meio de sua atuação, proporcionar geração de valor passível de ser apropriado pela população. ***É equivocado supor que a delegação de autoridade a atores externos implique ausência de ação estatal. O que ocorre, na prática, é uma redefinição do papel do Estado: de agente diretamente responsável pela execução dos serviços para agente responsável por assegurar que a provisão realizada por atores privados e organizações sem fins lucrativos possa gerar valor público.*** Nesse caso, o agir estatal ganha novas funções, incluindo o gerenciamento de contratos e a confecção de sistemas de monitoramento e de instrumentos para viabilizar a transparência

<sup>4</sup> Para saber mais sobre os acontecimentos no sistema prisional de Manaus, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/colunas/2017/03/1866014-crise-em-presidios-prova-que-setor-publico-nao-sabe-gerenciar-ppps.shtml>



pública. Governos passam, desta forma, a ser os fiadores dos resultados esperados, em última instância.

Neste plano, a presença de um corpo técnico qualificado é fundamental para a adequada identificação dos problemas públicos a serem enfrentados, para a escolha do arranjo de provisão mais apropriado, para a estruturação de processos licitatórios eficientes e, sobretudo, transparentes, capazes de selecionar a melhor alternativa de fornecimento. Superada a fase de contratação, o Estado não se retira de cena. Durante a execução contratual, a atuação de equipes técnicas capacitadas no setor público é essencial para fiscalizar o cumprimento das obrigações definidas por meio de uma avaliação prévia e para promover as adaptações contratuais necessárias, orientadas à criação e à apropriação sustentável e duradoura de valor público pela população. Na medida em que o desenho e a implementação de contratos com agentes externos frequentemente envolvem, além da unidade executora, múltiplas instâncias governamentais com capacidade de influência — e, não raramente, poder de veto —, como órgãos de controle, torna-se indispensável que os governos contem com profissionais aptos a navegar na complexa engrenagem da máquina pública. A adoção de práticas de governança colaborativa entre diferentes esferas governamentais é crucial para garantir o compartilhamento de informações relevantes, a resolução de dúvidas e o alinhamento institucional necessário à viabilização das iniciativas. Em síntese, colaborações público-privadas bem-sucedidas dependem, antes de tudo, de colaborações público-públicas bem-sucedidas — exigindo capacidades estatais robustas nos governos que pretendem implementar programas de contratualização.<sup>5</sup>

Um terceiro fator crucial para o sucesso de arranjos contratuais envolvendo atores externos na provisão de serviços públicos é a qualidade das instituições. Entendidas como as “*regras do jogo*”, as instituições conferem à sociedade a previsibilidade necessária para a realização de investimentos — aspecto especialmente relevante em contextos nos quais os contratos têm longa duração, atravessando diversos governos, e envolvem aportes expressivos, com horizontes prolongados de maturação e retorno<sup>6</sup>. A estabilidade contratual é, portanto, condição essencial para atrair fornecedores capacitados e idôneos, com efetivo potencial de geração de

---

<sup>5</sup> O argumento sobre a importância da governança colaborativa em processos de contratualização envolvendo atores de diferentes setores pode ser visto em: Cabral, S. 2024. ***Strategy for Public and Nonprofit Organizations: An Applied Perspective***. Palgrave Macmillan ; Ansell, C., & Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, 18(4): 543–571.; e em Cabral, S., & Krane, D. 2018. Civic festivals and collaborative governance. ***International Review of Administrative Sciences***, 84(1): 185–205.

<sup>6</sup> Ver North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

valor público. A instabilidade institucional, ao contrário, gera incertezas que não podem ser adequadamente precificadas em matrizes de risco e tende a favorecer atores que se beneficiam da ambiguidade. Nessas lacunas, tais atores conseguem se apropriar do valor gerado, frequentemente sem contrapartidas para a população. Instituições sólidas são fundamentais para assegurar que os acordos sejam honrados por todas as partes, que os investimentos realizados nos termos contratuais não sejam expropriados e que haja cobrança efetiva do cumprimento das obrigações assumidas. Isso implica a existência de mecanismos de *enforcement* capazes de evitar o uso de expedientes oportunistas, arranjos espúrios ou falhas decorrentes da imperícia dos agentes responsáveis por acionar esses mecanismos.

Quando instituições, aqui envolvendo não apenas o poder executivo, mas o parlamento e, muito especialmente, o Poder Judiciário e órgãos de controle, são críveis e garantem que o ambiente competitivo não será distorcido por favorecimentos indevidos a empresas ou organizações sem fins lucrativos melhor posicionadas politicamente, atores externos competentes podem ser atraídos. Em combinação com quadros governamentais qualificados, esses atores contribuem para a cocriação de valor público, a ser apropriado de forma ampla e sustentável pela população.

A versão atual do mapa de contratualização reúne dez casos provenientes de diferentes regiões do Brasil, abrangendo múltiplos setores e governos de distintas orientações ideológicas. Esses casos evidenciam que concessões, parcerias público-privadas (PPPs) e contratos de gestão não constituem uma agenda de esquerda ou de direita, mas sim instrumentos com potencial para a geração de valor público. Evidenciam também uma clara ampliação dos setores da provisão pública de serviços onde os processos de contratualização são utilizados.



*Da gestão de restaurantes populares à provisão de serviços urbanos, passando pelas áreas do esporte, meio ambiente e cultura, há uma constatação que surge na análise dos casos ora apresentados: qualquer serviço público não exclusivo de Estado é passível de provisão via sistemas de parceria.*

Como se depreende da leitura dos casos, as iniciativas apresentam nuances e imperfeições — como é natural em arranjos institucionais complexos. Ainda assim, compartilham elementos comuns que ressaltam a centralidade das competências e das instituições para assegurar que o *stakeholder* mais importante seja efetivamente atendido. Quando bem desenhados e implementados, esses contratos podem garantir padrões de provisão superiores às alternativas disponíveis, permitindo que o valor público gerado seja apropriado, amplamente, por quem mais interessa: a população.





## Práticas em **destaque**

# Gestão do Instituto Hospital de Base

Distrito Federal (DF)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Distrito Federal (DF)
<b>PROJETO</b>	Gestão do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Centro-Oeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Saúde
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Contrato de Gestão
<b>VALOR</b>	Definido anualmente no orçamento geral do Distrito Federal, por dotação global e créditos adicionais, alocados na classificação orçamentária de outras despesas correntes
<b>VIGÊNCIA</b>	20 anos
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF



**Pontos Fortes**

**RESULTADOS E TRANSPARÊNCIA**

## Resumo do caso

O Hospital de Base do Distrito Federal, tradicional unidade de saúde da capital federal, alterou sua natureza jurídica para um modelo de Serviço Social Autônomo (SSA) e foi contratualizado por meio de um Contrato de Gestão. Essa mudança trouxe mais agilidade aos atendimentos, permitiu a ampliação de cirurgias, melhorou indicadores assistenciais e foi percebida positivamente pelos usuários.



# 01

## O projeto



As limitações do modelo tradicional de gestão da saúde pública para responder ao aumento da demanda por serviços, decorrente do envelhecimento populacional, da mudança do perfil epidemiológico e da maior incidência de doenças crônico-degenerativas, entre outros fatores, motivaram o governo do Distrito Federal (DF) a buscar soluções para melhorar o atendimento à população. Assim, através da Lei nº 5.899/2017, foi criado o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF), uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que oferece assistência médica qualificada, pública e gratuita, além de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde.

A implementação do IHBDF surgiu como alternativa para promover maior eficiência, descentralização administrativa e autonomia ao hospital. Buscou-se também desburocratizar e flexibilizar os processos de contratação, reduzindo problemas relacionados à manutenção de equipamentos, ao abastecimento de remédios e materiais, e aumentando a agilidade no processo de admissão de pessoal. O projeto focava em ampliar a visão sobre a saúde pública para o cidadão, deixando de olhá-lo apenas como um usuário do serviço público e reconhecendo-o como alguém que merece o melhor tratamento possível.



Antes da implementação do Instituto, foram realizadas diversas reuniões e seminários, em especial com o Conselho de Saúde do Distrito Federal (CSDF), para pensar nas possíveis soluções para os desafios existentes e potenciais problemas futuros. Também foram feitos *benchmarks* de modelos que já haviam sido executados em outros locais e que poderiam servir como inspiração. O processo de construção do projeto envolveu a participação de diferentes atores, incluindo a alta gestão da Secretaria da Saúde do DF, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do DF, a Procuradoria-Geral do Estado do DF (PGE/DF) e o Tribunal de Contas.

Embora houvesse mobilização favorável ao projeto, surgiram resistências por parte de sindicatos dos médicos e dos servidores públicos, que criticavam o modelo de gestão e alegavam risco de perda do controle do poder público sobre os serviços. Para mitigar essas preocupações, foram realizadas reuniões com os sindicatos e aplicada uma pesquisa junto aos servidores, que tiveram a opção de decidir se desejavam ou não ser transferidos para o IHBDF. Após um ano de funcionamento, verificou-se uma ampla adesão e a permanência da maioria no Instituto.

O IHBDF iniciou suas atividades em 2018, ano eleitoral em que enfrentou diversas críticas e se tornou tema recorrente de debates entre os candidatos, que apontavam suposta falta de transparência. Em 2019, com a posse do novo governo distrital, a Secretaria de Saúde foi incumbida de realizar uma pesquisa com os usuários do Hospital de Base, a fim de avaliar a continuidade da gestão pelo Instituto. A pesquisa revelou que 60% dos entrevistados notaram melhorias na qualidade do

atendimento após a transição da administração para o IHBDF. Com base nesses resultados e reconhecendo os avanços promovidos pelo Instituto no atendimento aos pacientes, o governador à época decidiu ampliar o modelo de gestão.

Em 2019, foi instituída a Lei nº 6.270, que alterou a nomenclatura do IHBDF para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF). Além da mudança de nome, o Decreto nº 39.674, de 19 de fevereiro de 2019, regulamentou a ampliação da atuação do Instituto, que passou a incluir a gestão das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e do Hospital Regional de Santa Maria (HRSM). Atualmente, o IGESDF administra três hospitais: Hospital de Base, Hospital Regional de Santa Maria e Hospital Cidade do Sol; e 13 UPAs: Brazlândia, Ceilândia, Ceilândia II, Gama, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Samambaia, São Sebastião, Sobradinho e Vicente Pires.

Com a missão de assegurar a prestação de serviços públicos de saúde com qualidade, por meio do uso eficiente dos recursos disponíveis e em cooperação técnica com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal, o IGESDF implementou um conjunto de ações operacionais e estruturais para viabilizar a transição e o início da gestão das novas unidades assistenciais. Entre as principais medidas executadas, destacam-se as intervenções de infraestrutura e manutenção preventiva e corretiva nas Unidades de Pronto Atendimento e no HRSM, o reabastecimento de insumos médico-hospitalares e medicamentos, o dimensionamento técnico das equipes multiprofissionais e a realização de processos seletivos voltados à recomposição e expansão do quadro funcional das unidades.

# 02\*

## O Modelo Jurídico

Para definir o modelo mais adequado a ser adotado para implementar a parceria, foram considerados parâmetros estratégicos estabelecidos pelo governo, tais como autonomia administrativa, flexibilidade operacional, descentralização da gestão, desburocratização de processos, agilidade nas contratações e admissões de pessoal, racionalização de custos e mecanismos eficazes de monitoramento e controle.

A contratação por meio de organizações sociais (OSs), modelo padrão no país para esse tipo de parceria, enfrentou resistências, uma vez que o governo desejava manter certo grau de controle direto sobre a gestão dos serviços. Dessa forma, o governo decidiu pela estruturação de um Serviço Social Autônomo (SSA)<sup>7</sup> com a criação do IGESDF. Na ocasião, a Rede Sarah Kubitschek, uma das primeiras SSA do país e entidade privada

---

<sup>7</sup> Um Serviço Social Autônomo (SSA) é uma entidade privada, sem fins lucrativos, criada por lei. Essa natureza jurídica surgiu no Brasil a partir da década de 1940 para executar serviços de interesse público. O SSA integra a administração indireta do Estado, atuando com maior autonomia administrativa do que a administração direta, mas mantendo vínculo com o poder público por meio de contratos de gestão, sob fiscalização permanente. Diferencia-se das PPPs, que envolvem concessões e remuneração privada, pois não visa lucro nem a transferência do serviço ao mercado. Também se distingue das organizações sociais (OSs), as quais são entidades privadas previamente existentes e qualificadas pelo Estado para prestar serviços públicos, enquanto o SSA nasce por iniciativa estatal.

e sem fins lucrativos e referência nacional em reabilitação, foi apresentada como uma referência de sucesso.

Após a formalização do SSA, foi assinado um Contrato de Gestão entre a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e o IGESDF, com natureza de convênio, normatizando a relação entre as partes. Esse contrato foi criado a partir da Lei Federal nº 9.637/1998, com o objetivo de formalizar parcerias entre o poder público e entidades do terceiro setor qualificadas como organizações sociais. O instrumento estabelece as atribuições, responsabilidades e obrigações de cada parte, com a finalidade de fomentar a execução de atividades de interesse público relacionadas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à saúde, entre outros. O contrato de gestão do IGESDF possui vigência de 20 anos, encerrando-se em 2038, com possibilidade de renovação mediante avaliação dos resultados alcançados em relação aos objetivos, metas e indicadores definidos. O valor do repasse financeiro no primeiro ano foi fixado em R\$ 602 milhões. Porém, conforme previsto no contrato, a partir do segundo ano de vigência, os repasses se deram por componentes fixos e variáveis. O repasse fixo corresponde a 1/12 de 95% do orçamento de custeio anual, e o variável a 1/12 de 5% do orçamento de custeio anual.

Ao longo dos anos, com a transição do modelo do IHB-DF para o IGESDF, o contrato original passou por modificações por meio de termos de aditamento. Tais termos expandiram a atuação do Instituto, aumentaram o número de unidades de atendimento, incorporaram novos serviços médicos, prorrogaram os prazos de vigência, entre outros aspectos.

Diferentemente de outros instrumentos utilizados para firmar parcerias com organizações sociais, o contrato de gestão estabelece uma relação de cogestão,

na qual o poder público compartilha a gestão de um serviço público permanente. Assim, a entidade social recebe recursos para gerir o serviço público, mas é necessário que sejam mantidas uma fiscalização e monitoramento rígidos por parte da administração pública. Sendo assim, a natureza pública do Instituto e as características do serviço público em questão oportunizam a celebração de um contrato de gestão para formalizar esta relação. O quadro abaixo ilustra a linha do tempo do processo de contratualização:

**Quadro 1.** Linha do tempo do processo de contratualização

ANO	MARCO	DESCRIÇÃO
Jul/2017	Lei Estadual nº 5.899/2017	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF.
Jan/2018	Assinatura do contrato	É assinado o Contrato de Gestão 001/2018 entre a SES e o IHBDF, com vigência inicial de 20 anos e possibilidade de renovação condicionada à avaliação de desempenho.
2018	Início das atividades do IHBDF	O Hospital de Base do Distrito Federal começa a ser oficialmente gerido pelo IHBDF.
Jan/2019	Lei Estadual nº 6.270/2019	Amplia o modelo do IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.
2019	Ampliação da atuação	O IGESDF passa a gerir o Hospital de Base, o Hospital Regional de Santa Maria e o Hospital Cidade do Sol, além das unidades de pronto atendimento (UPAs).

**Fonte:** Site do IGESDF.

# 03\*

## Resultados e Avaliação



O planejamento dos objetivos e metas a serem alcançados pelo IGESDF é estabelecido a partir de três instrumentos administrativos anuais: o Planejamento Estratégico, os Planos de Trabalho e os Orçamentos-Programa. O primeiro define as estratégias para a prestação da assistência médica e para o desenvolvimento das atividades educacionais e de pesquisa em saúde. O segundo detalha a atuação do Instituto, estabelecendo os objetivos específicos, programas e atividades de cada exercício, assim como seus indicadores e metas anuais. Por fim, os Orçamentos-Programa estruturam o plano financeiro para o Plano de Trabalho e o desembolso por fonte. Todos os instrumentos devem estar alinhados entre si, podendo ser ajustados ao longo do tempo mediante comum acordo entre as partes.

O monitoramento e a avaliação do contrato ocorrem por meio de reuniões e relatórios trimestrais e anuais. O acompanhamento é realizado pela Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC). Os relatórios comparam os resultados alcançados com os pactuados, apresentando também razões e justificativas para eventual descumprimento de metas ou demais compromissos. Ademais, incluem dados sobre a execução orçamentária, especificando informações sobre extratos, saldos, aplicações e a quantidade de colaboradores por categoria. Além desses informes,




ao final da vigência do contrato, é prevista a apresentação de um relatório global contendo uma análise dos resultados dos anos anteriores, em especial dos últimos quatro anos, sobre a execução dos programas e atividades avaliada com base nos indicadores de desempenho e na identificação dos fatores responsáveis pelo sucesso e insucesso dos objetivos pactuados no Plano Estratégico.

As metas instituídas no contrato junto ao IGESDF dividem-se em metas de produção, de desempenho e do plano de ação e de melhorias. As metas de produção são definidas de acordo com as normas e diretrizes de saúde do Ministério da Saúde e do Distrito Federal, alinhadas à missão, visão, valores e áreas de atuação do Instituto, considerando o quadro epidemiológico e nosológico do estado, além da capacidade instalada e tecnológica do IGESDF. As dimensões das metas de produção compreendem internações hospitalares, atendimentos ambulatoriais, atendimentos hospitalares de urgência e emergência, além de ensino, pesquisa e residência.

Os indicadores e metas de desempenho são divididos nas categorias: produtividade, efetividade e qualidade. Tais indicadores são responsáveis por medir a capacidade de resposta e eficiência dos processos do Instituto e são acompanhados mensalmente e avaliados quadrimestral e anualmente. Além dos parâmetros de qualidade de gestão administrativa, também foi definido um indicador importante que mede a satisfação do usuário atendido em relação aos serviços ofertados.

Em relação às metas do plano de ação e melhoria, são definidas atividades administrativas e operacionais necessárias para o ano de exercício do IGESDF. Para avaliar o contrato, cada tipo de meta recebeu um peso em função de sua importância relativa no contexto de



acompanhamento e avaliação. As de produção receberam o maior peso (60%), seguidas dos indicadores de desempenho (25%) e as metas do plano de ação e melhoria (15%). Além dos pesos, foram atribuídas notas conforme o grau de alcance do resultado pactuado. Metas que não possam ser avaliadas ou cuja apuração do desempenho dependa de outros órgãos públicos serão desconsideradas.

Por fim, para as metas que não forem alcançadas, o IGESDF deve apresentar justificativa e estruturar um plano de ação. A pontuação global elenca quatro conceitos: “ótimo”, “bom”, “regular” e “insatisfatório”, que caracterizam a situação do contrato: cumprido plenamente, cumprido parcialmente e não cumprido. O alcance do conceito “ótimo” ou “bom” resulta no pagamento proporcional da parcela variável do orçamento, limitando-se a até 5%. Entretanto, o contrato não especifica o que acontecerá caso a unidade não cumpra o acordo.

Em outubro de 2025, a prestação de contas apresentada em uma audiência pública detalhou a atuação do Instituto no primeiro quadrimestre do ano. Segundo o documento divulgado pelo IGESDF, diferentes metas foram atingidas, como o número de cirurgias cardiovasculares, ortopédicas e oncológicas; consultas em especialidades médicas e exames laboratoriais; e transplantes de rim e córnea. Ainda, foram alcançadas métricas relacionadas à baixa taxa de cancelamento de cirurgias eletivas e à qualificação do corpo clínico. Entretanto, algumas metas não foram cumpridas, como a realização de exames citopatológicos em determinadas unidades e o tempo médio de permanência em UTIs pediátricas e de trauma. A tabela abaixo ilustra o cumprimento de algumas diretrizes relacionadas ao Hospital de Base.

**Quadro 2.** Indicadores de performance do Hospital de Base

<b>HOSPITAL DE BASE</b>				
<b>Indicador</b>	<b>Meta Trimestral</b>	<b>Resultado</b>	<b>Cumprimento da Meta do Trimestre</b>	<b>Performance</b>
Internações Cirúrgicas – Cirurgias Cardiovasculares e Procedimentos Invasivos	512,5	817	159,26%	<b>ATINGIDO</b>
Internações Cirúrgicas – Cirurgias do Sistema Nervoso Central e Periférico	331	299	90,33%	<b>TENDÊNCIA</b>
Internações Cirúrgicas – Cirurgias em Oncologia	331	349	105,44%	<b>ATINGIDO</b>
Internações Clínicas – Tratamento de Doenças no Sistema Nervoso Central e Periférico	455	403	88,57%	<b>TENDÊNCIA</b>
Internações Clínicas – Neoplasias	900	895	99,44%	<b>TENDÊNCIA</b>
Transplantes de Córnea	15	15	100%	<b>ATINGIDO</b>
Transplantes de Rim	5	12	240%	<b>ATINGIDO</b>
Consulta médica na atenção especializada – neurologia e Neurocirurgia	5.800	8.400	144,83%	<b>ATINGIDO</b>
Consulta médica na atenção especializada – Oncologia	5.950	6.609	111,08%	<b>ATINGIDO</b>
Exames de Imuno-histoquímicas de Neoplasias Malignas	487,5	1.173	240,62%	<b>ATINGIDO</b>
Exames de Colangiopancreatografia Retrógrada Endoscópica (CPRE)	180	164	91,11%	<b>TENDÊNCIA</b>
Procedimentos de Vitrectomia	70	62	88,57%	<b>TENDÊNCIA</b>
Procedimentos de Iodoterapia	10	9	90%	<b>TENDÊNCIA</b>
Análises de Citopatológicos Cervico-vaginal / Microflora	212,5	154	72,47%	<b>NÃO ATINGIDO</b>
Tempo Médio de Permanência em Leitos de UTI Adulto Cirúrgico	≤ 5 dias	4,47	111,98%	<b>ATINGIDO</b>
Tempo Médio de Permanência em Leitos de UTI Pediátrica	≤ 6 dias	7,31	82,03%	<b>NÃO ATINGIDO</b>
Tempo Médio de Permanência em Leitos de UTI Trauma	≤ 12 dias	19,62	61,17%	<b>NÃO ATINGIDO</b>
Taxa de Infecção de Sítio Cirúrgico em Cirurgias Limpas	≤ 2%	1,37%	145,56%	<b>ATINGIDO</b>

**Fonte:** Relatório de Gestão do IGESDF – 2025.

Os objetivos estabelecidos para o tempo de atendimento médico e acolhimento para as UPAs foram superados em todas as unidades. No entanto, nenhuma delas atingiu a meta de atendimento em até dez minutos para casos classificados como alta urgência, e somente uma unidade alcançou a meta de até uma hora de atendimento para urgência moderada. As tabelas abaixo ilustram o cumprimento de alguns dos indicadores estabelecidos para as UPAs.

**Quadro 3.** Indicadores de performance das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) — Taxa de mortalidade

UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO (UPAS)					
Indicador	Unidade	Meta Trimestral	Resultado	Cumprimento da Meta do Trimestre	Performance
Taxa de Mortalidade Inferior a 24h	Ceilândia	≤ 1 %	0,14%	708,34%	ATINGIDA
	Núcleo Bandeirante		0,06%	1.755,58%	
	Recanto das Emas		0,08%	1.309,22%	
	Samambaia		0,11%	908,71%	
	São Sebastião		0,06%	1.602,98%	
	Sobradinho II		0,04%	2.384,86%	
	Ceilândia II		0,07%	1.400,25%	
	Paranoá		0,06%	1.791,88%	
	Gama		0,06%	1.692,81%	
	Planaltina		0,02%	5.323,50%	
	Riacho Fundo II		0,03%	2.991,20%	
	Vicente Pires		0,11%	882,53%	
	Brazlândia		0,06%	1.628,55%	

**Fonte:** Relatório de Gestão do IGESDF — 2025.

**Quadro 4.** Indicadores de performance das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) — Tempo médio entre etapas

UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO (UPAS)					
Indicador	Unidade	Meta Trimes-tral	Resultado	Cumprimento da Meta do Tri-mestre	Performance
Tempo Médio entre a Classificação de Risco, Estratificado por Cores Laranja até o Primeiro Atendimento Médico	Ceilândia	≤ 00:10:00	00:31:07	32,13%	<b>NÃO ATINGIDO</b>
	Núcleo Bandeirante		00:30:08	33,19%	
	Recanto das Emas		00:17:39	56,65%	
	Samambaia		00:31:51	31,39%	
	São Sebastião		00:20:51	47,96%	
	Sobradinho II		00:18:53	52,97%	
	Ceilândia II		00:21:20	46,86%	
	Paranoá		00:18:31	54,01%	
	Gama		00:19:50	50,43%	
	Planaltina		00:59:33	16,79%	
	Riacho Fundo II		00:15:54	62,88%	
	Vicente Pires		00:22:31	44,42%	
	Brazlândia		00:31:51	31,40%	

**Fonte:** Relatório de Gestão do IGESDF — 2025.

A pedido da Comissão de Saúde foi elaborada uma nota técnica pela Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária (Conofis), que apresenta uma avaliação detalhada do documento submetido pelo Instituto. Dentre os pontos positivos figuram o desempenho elevado das metas quantitativas, a alta produtividade das UPAs, a qualificação médica, o controle de infecções e a gestão financeira nos limites contratuais. Em relação aos pontos negativos, destacam-se o baixo desempenho em metas qualitativas, a ausência de justificativas para metas não cumpridas, o aumento da mortalidade institucional no Hospital Cidade do Sol, a falta de auditoria externa e de demonstrativos financeiros, metas quantitativas pouco desafiadoras, entre outros aspectos.

## Benefícios gerados à Administração Pública

A criação de um instituto com direito privado permitiu maior agilidade nos processos administrativos e financeiros, viabilizando a diversificação das receitas e melhor ajuste no orçamento. Essa mudança assegurou a contratação de profissionais celetistas, possibilitando a rápida ampliação do quadro de funcionários e flexibilizando a gestão de pessoal. Assim, as admissões ocorreram sem a necessidade de concursos públicos, cuja tramitação costuma ser mais longa e complexa, em comparação a outros regimes de contratação. Além disso, o novo arranjo contribuiu para o enfrentamento de problemas relacionados ao abastecimento de materiais e medicamentos, bem como à manutenção de equipamentos, garantindo agilidade sem comprometer os princípios da moralidade e impessoalidade nas contratações públicas, essenciais para evitar irregularidades e fraudes.

Alguns desses benefícios podem ser notados nos resultados do Instituto, que, em seu primeiro ano de atuação, ampliou o número de salas do centro cirúrgico, aumentou o volume de cirurgias e elevou a qualidade do atendimento, mantendo o mesmo valor que era disponibilizado para o Hospital de Base antes da contratualização.

O contrato de gestão facilitou igualmente a compreensão das responsabilidades das partes envolvidas, explicitando os deveres do Instituto e as metas necessárias, lançando luzes sobre o resultado da atividade. A definição clara dessas metas e indicadores, assim como sua metodologia de cálculo e avaliação, permitiu o monitoramento e a cobrança por parte da Secretaria da Saúde. Apesar de os parâmetros e objetivos serem descritos no contrato, o repasse dos recursos financeiros não foi condicionado ao cumprimento desses resultados, dificultando a implementação de gestão baseada em desempenho com incentivos mais claros e bem estruturados.

Ademais, em relação ao relacionamento com o público, o IGESDF disponibilizou três formas de atendimento ao cidadão: central telefônica, portal na internet e presencialmente nas unidades de saúde. O Instituto mantém o projeto “Café com Ouvidoria”, com o objetivo de reforçar a importância do uso das percepções da sociedade como ferramenta de apoio à tomada de decisão. Nessa linha, a Ouvidoria realiza visitas técnicas periódicas nas áreas assistenciais para dialogar com os profissionais sobre a qualidade das respostas ao cidadão e acompanhar o andamento das demandas em aberto. No 1º quadrimestre de 2025, foram registrados 4.386 reclamações, 816 elogios e 261 denúncias. Entre as manifestações realizadas na Ouvidoria, os quatro temas mais recorrentes foram: atendimento em unidade hospitalar (1.064 registros), atendimento em UPA (1.051 registros), servidor público (539 registros) e atendimento médico (537 registros).

Além da Ouvidoria, o Instituto mede a satisfação dos usuários em relação aos serviços oferecidos através do *Net Promoter Score* (NPS). No 1º quadrimestre de 2025, a unidade com o menor nível de satisfação foi a UPA Samambaia, com uma média de 45,11%, enquanto a UPA São Sebastião foi a com o índice mais elevado, com média de 83,69%.

O IGESDF também promove ações de humanização com atividades sobre conscientização sobre a importância da saúde mental, autocuidado, treinamento de boas práticas para melhorar a comunicação interna e o relacionamento com o público, entre outras iniciativas.



*“A gente tinha poucas referências quando iniciou. Hoje, nós recebemos visitas de representantes de outros estados para conhecer esse modelo de gestão e entender como foram os desafios. Acredito ser um modelo que funciona, consegue dar celeridade e consegue apresentar uma resposta rápida, mas sempre precisamos ficar de olho e deixar tudo muito bem normatizado. É criação de fluxos, políticas e regras muito claras.”*

**Eduardo Luiz Corrêa da Silva,**  
Coordenador de Compliance e Governança do IGESDF

# 04\*

## Potencial de Replicação



Para avaliar a eventual replicabilidade do projeto do IGESDF em outros estados brasileiros, juntamente com sua estratégia administrativa e jurídica, é importante considerar as características específicas da rede assistencial e do modelo contratual adotado. A adoção de um SSA para a gestão hospitalar envolve arranjos institucionais e operacionais complexos, especialmente no que se refere aos modelos de contratação de pessoal durante o período de transição. Nesse contexto, a replicação do modelo pode demandar análise cuidadosa do porte da rede e das capacidades institucionais da administração pública, sendo possível considerar a implementação inicial de projetos-piloto.

A aplicação desse modelo no Distrito Federal foi influenciada, em parte, pela experiência bem-sucedida da Rede Sarah Kubitschek, frequentemente citada como referência na área da saúde. Ainda assim, a adoção do SSA em outros contextos deve ser precedida de estudos específicos. Se, por um lado, o modelo pode facilitar a geração de valor público ao manter maior alinhamento institucional com o poder público, por integrar a administração indireta, por outro, essa proximidade suscita o debate sobre potenciais interferências políticas, risco que tende a ser menor em parcerias com Organizações Sociais, nas quais o Estado atua predominantemente como regulador e fiscalizador da atividade privada.



Independentemente do modelo de gestão adotado, é fundamental reconhecer que a saúde pública constitui uma prestação de serviço essencial. Nesse sentido, o uso de tecnologias que agilizem os atendimentos sem comprometer os padrões assistenciais pode contribuir para melhores resultados em replicações deste modelo. Um exemplo dessa abordagem é o aplicativo do IGESDF, que permite ao paciente consultar, em tempo real, a situação das UPAs conforme a classificação de risco, favorecendo a escolha da unidade mais adequada e um atendimento mais rápido e racionalizado.

Do ponto de vista financeiro e operacional, a instituição de um SSA representa uma alternativa para flexibilizar as opções de receita, os processos de contratação de pessoal e a aquisição de materiais, entre outras condições relevantes para o funcionamento de unidades hospitalares. Sua natureza privada e sem fins lucrativos também permite a captação de recursos de outros órgãos e entidades governamentais, o que pode favorecer sua adoção em estados com menor capacidade de arrecadação. No entanto, a ausência de acompanhamento sistemático dos resultados e da oferta dos serviços dificulta a avaliação do desempenho e das reais vantagens da contratualização, ampliando riscos de irregularidades, fraudes e má gestão.

Nesse contexto, torna-se essencial que os contratos de gestão estabeleçam metas claras, bem como mecanismos de incentivo e penalidades para o não cumprimento dos compromissos pactuados. A definição explícita dessas regras, especialmente no que se refere às metas qualitativas, contribui para maior transparência, previsibilidade e efetividade da gestão. Também é fundamental existirem estruturas técnicas dedicadas ao monitoramento e à fiscalização da execução contratual e as sanções previstas sejam efetivamente aplicadas quando houver evidências de des-

cumprimento, de modo a reduzir riscos de queda na qualidade do atendimento, denúncias e insatisfação dos usuários.

Por fim, é importante que iniciativas que visem replicar esse modelo entendam um desafio que pode emergir da dinâmica de contratação de colaboradores. Com a transição da natureza jurídica do equipamento público para um Serviço Social Autônomo, é natural haver na organização um quadro remanescente de servidores públicos contratados sob o regime jurídico único. Ao longo do tempo, esse quadro se encerraria, com uma alteração gradual em sua composição, à medida que novos colaboradores passassem a ser contratados pelo regime celetista. Nesse período de transição, porém, é fundamental que a administração esteja preparada para realizar a gestão financeira e de pessoas, considerando a coexistência de ambos os modelos. Para facilitar e acelerar esse processo de simplificação administrativa, é possível avaliar a possibilidade de aproveitar essa janela de transição para realocar, em outras áreas da administração pública, colaboradores interessados em migrar de setor.

Além disso, para evitar eventuais atritos por falta de entendimento sobre a transição do modelo de gestão entre os colaboradores que estão sob o regime jurídico único, é importante assegurar espaços de diálogo para explicar o processo e esclarecer dúvidas. Por fim, instâncias participativas e escuta ativa com os usuários também são relevantes, bem como a criação de canais de reclamações e denúncias relacionadas aos serviços, visando o alcance do objetivo central do projeto, a melhoria na qualidade do atendimento oferecido à população.



## ACESSO AO CONTRATO

O contrato de gestão celebrado entre a Secretaria de Saúde do Distrito Federal e o Hospital de Base do Distrito Federal pode ser visualizado **AQUI**.





# Maternidade Bem Nascer

Amapá (AP)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Amapá (AP)
<b>PROJETO</b>	Maternidade Bem Nascer
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Norte
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Saúde
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Contrato de Gestão
<b>VALOR</b>	R\$ 60 milhões anuais + R\$ 5 milhões para investimento ao longo do contrato
<b>VIGÊNCIA</b>	3 anos
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (SESA-AP)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Instituto Ovídio Machado



**Pontos Fortes**

**REPLICABILIDADE E TRANSPARÊNCIA**

## Resumo do caso

A Maternidade Bem Nascer Dr.<sup>a</sup> Euclélia Américo é uma unidade pública de saúde materno-infantil do Amapá operada por uma organização social, por meio de um contrato de gestão, com foco na ampliação da capacidade obstétrica e na oferta de atendimento humanizado. O modelo delega a gestão operacional à OS, mantém a regulação e a fiscalização sob responsabilidade do Estado e vincula o repasse de recursos ao cumprimento de metas assistenciais e de qualidade. A experiência apresenta resultados positivos em produção, qualidade do cuidado e satisfação das usuárias, com potencial de replicação no SUS.



# 01

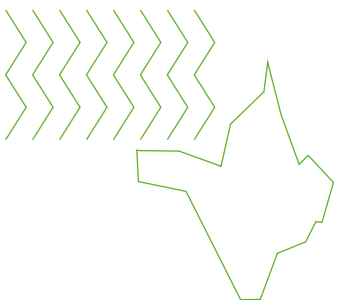
## O projeto



A Maternidade Bem Nascer é uma iniciativa voltada à expansão da rede pública de saúde materno-infantil no Amapá. O projeto foi concebido com o propósito de reduzir a superlotação da principal maternidade da capital, a Maternidade Mãe Luzia, além de oferecer um atendimento mais humanizado às gestantes de risco habitual. Inaugurada em 27 de junho de 2022, após quase nove anos desde o início das obras, a unidade conta com 63 leitos e uma infraestrutura moderna, que inclui salas de parto humanizado com banheiras e leitos individuais, UTI neonatal e centro cirúrgico plenamente equipados.

O público atendido abrange gestantes e recém-nascidos de Macapá e de municípios do entorno, com foco especial na Zona Norte da capital. A maternidade oferece atendimento 24 horas para partos e cuidados obstétricos, de forma universal e gratuita pelo SUS. Em termos de capacidade, a unidade foi projetada para realizar até 600 partos por mês, representando um aumento de aproximadamente 60% na capacidade da rede obstétrica local.

O diferencial do projeto está na ênfase no parto humanizado e na melhoria da experiência do usuário. O ambiente inclui 10 salas de parto normal climatizadas (duas delas com banheira para parto natural), alojamentos conjuntos mamãe-bebê confortáveis e equipes multiprofissionais de apoio formadas por enfermeiros obstétricos, doulas, nutricionistas, psicólogos e outros profissionais de apoio.



O projeto é fruto de uma parceria com o Instituto Ovídio Machado (IOM), entidade privada sem fins lucrativos criada com o propósito de desenvolver pessoas e políticas públicas, com ênfase em projetos de saúde. Antes de assumir a gestão da Maternidade Bem Nascer, o Instituto já possuía experiência consolidada em parcerias com diversos municípios, desenvolvendo ações de educação em saúde e projetos comunitários. Destaca-se ainda a atuação prévia do IOM na saúde indígena, em regiões remotas do país. Nesses contextos, o instituto celebrou contratos de gestão, posteriormente renovados, para apoiar o subsistema de saúde indígena e estruturar logística própria.

## 02\*

### Sobre o contrato

A operação da Maternidade Bem Nascer é viabilizada por meio de uma parceria estabelecida entre o Governo do Estado do Amapá, representado pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA-AP), e o Instituto Ovídio Machado (IOM), entidade privada sem fins lucrativos qualificada como Organização Social (OS). O IOM foi selecionado por meio de um edital público lançado em 2021, resultando na assinatura de um Contrato de Gestão que permite ao poder público delegar a gestão de unidades de saúde a entidades do terceiro setor mediante metas, indicadores e mecanismos de controle definidos contratualmente.

O contrato foi assinado com vigência de 36 meses, contados a partir da assinatura, ocorrida em 2022, com possibilidade de renovação única por mais 24 meses, renovação

essa efetivada após os três primeiros anos da parceria, condicionada à avaliação de resultados e à concordância entre as partes. Embora esse prazo esteja em conformidade com a legislação vigente à época da contratação, ele suscita questionamentos sobre potenciais riscos associados à sua relativamente curta duração para a gestão de um serviço hospitalar, uma vez que pode dificultar a continuidade e a maturação do modelo de gestão.

***“A temporalidade dos Contratos de Gestão pesa sobre isso [a continuidade da gestão]. Você não tem, muitas vezes, a segurança de uma estabilidade.”***

**Vaneide Silva,**  
Enfermeira e coordenadora de projetos do Instituto Ovídio Machado (IOM)



A administração de uma unidade de saúde exige tempo para consolidação de processos, estabilização das equipes, amadurecimento dos fluxos assistenciais e obtenção de ganhos estruturais de eficiência e qualidade. Contratos com duração limitada podem gerar insegurança, desincentivar investimentos de longo prazo por parte da Organização Social e aumentar o risco de descontinuidade do serviço ao final do período contratual.

Idealmente, em contratos bem desenhados, a descontinuidade ou substituição da OS deve ocorrer em situações de desempenho insatisfatório ou descumprimento de metas, e não como consequência automática de prazos curtos. Nesse sentido, prazos contratuais um pouco mais extensos, associados a mecanismos robustos de avaliação periódica e sanções graduais, podem reduzir os riscos e favorecer maior estabilidade, previsibilidade e foco na melhoria contínua do serviço.

A fim de sistematizar os principais marcos contratuais e institucionais da parceria, o quadro abaixo apresenta uma linha do tempo com marcos do contrato:

**Quadro 5.** Linha do tempo da parceria com o Instituto Ovídio Machado

2021 \*

### LANÇAMENTO DO EDITAL

A SESA/AP publica edital de chamamento público para seleção de Organização Social de Saúde responsável pela gestão da Maternidade de Risco Habitual da Zona Norte de Macapá.

(2º SEM) 2021 \*

### SELEÇÃO DO IOM

O Instituto Ovídio Machado é selecionado como Organização Social vencedora do chamamento público.

2021 \*

### APORTE E PREPARAÇÃO DA UNIDADE

O Governo do Amapá realiza aporte financeiro inicial para equipagem, adequação da estrutura física e preparação operacional da maternidade, incluindo aquisição de equipamentos e organização das equipes assistenciais.

Jan/2022 \*

### ASSINATURA DO CONTRATO

É assinado o Contrato de Gestão nº 01/2022 entre a SESA/AP e o Instituto Ovídio Machado, com vigência inicial de 36 meses e possibilidade de prorrogação condicionada à avaliação de desempenho.



## \* Jun/2022

### INAUGURAÇÃO DA UNIDADE

A Maternidade Dr.<sup>a</sup> Euclélia Américo (Maternidade Bem Nascer) foi oficialmente inaugurada em 27 de junho de 2022, iniciando a operação assistencial sob gestão do Instituto Ovídio Machado.

## \* 2022 (2º SEM)

### INÍCIO DO MONITORAMENTO

A SESA/AP estrutura a fiscalização contínua do contrato por meio do Núcleo de Gestão de Contratos e da Comissão Técnica de Acompanhamento, com análise de relatórios mensais e visitas técnicas.

## \* Fev/2023

### EVENTO CRÍTICO DE EXECUÇÃO

Ocorre paralisação temporária parcial dos serviços em razão de atraso nos repasses financeiros. Após atuação da Secretaria de Saúde e do Ministério Público, os pagamentos são regularizados e os atendimentos normalizados.

## \* Jun/2025

### DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS

São divulgados os resultados consolidados de três anos de operação, com mais de seis mil partos humanizados realizados e dezenas de milhares de atendimentos obstétricos.


Nessa parceria, a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá (SESA-AP) atua como órgão gestor e fiscalizador, enquanto o IOM é a entidade executora responsável pela administração da maternidade, incluindo contratação de pessoal, aquisição de insumos e gestão operacional da unidade.

A fiscalização é realizada por duas instâncias internas da SESA-AP: o Núcleo de Gestão de Contratos e a Comissão Técnica de Avaliação (CTA-SESA). Esses órgãos monitoram a execução contratual com base em relatórios mensais, auditorias independentes e visitas técnicas, avaliando o cumprimento de metas e a aplicação dos recursos públicos. Entre os desafios identificados durante as avaliações da atuação do grupo, destaca-se a falta de treinamento específico para o monitoramento das ações do parceiro privado. O primeiro treinamento se deu apenas em 2023, após a implantação de um sistema informatizado de prestação de contas.

Entre as obrigações contratuais, destacam-se os compromissos de desempenho e transparência. O contrato estabelece metas quantitativas e qualitativas, como número mínimo de partos, consultas de pré-natal, exames e demais procedimentos, detalhados nos anexos técnicos (em especial o Anexo IV — Metas de Produção). Também estão previstos indicadores de qualidade assistencial a serem monitorados periodicamente.

O contrato prevê a apresentação de relatórios mensais de atividades à CTA, contendo dados de produção, desempenho, qualidade do atendimento, satisfação dos usuários e prestação de contas financeiras. Além disso, exige a adoção de protocolos assistenciais do SUS e o compromisso de buscar certificação de qualidade hospitalar (acreditação ONA) nos prazos estabelecidos.

Em relação ao financiamento, o contrato previu um aporte inicial de aproximadamente R\$ 5 milhões para a equipagem e adequação da unidade, realizado em 2021, além



de custeio operacional contínuo estimado em até R\$ 60 milhões por ano durante a vigência contratual. Os recursos são provenientes do Tesouro Estadual e do Fundo Nacional de Saúde (SUS), repassados mensalmente ao IOM. A OS deve gerenciar esses valores em contas bancárias exclusivas, vinculadas ao contrato, sendo vedada sua utilização fora do escopo pactuado.

O contrato estabelece mecanismos de controle e transparência, obrigando o IOM a disponibilizar informações contábeis e operacionais e a se submeter à fiscalização da SESA/AP, do Conselho Estadual de Saúde, da Controladoria-Geral, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Há previsão de sanções graduais, que incluem advertências, glosas financeiras e rescisão contratual em casos de descumprimento grave. O IOM também deve manter um portal da transparência, com publicação periódica de relatórios e despesas vinculadas à maternidade.

Outro aspecto importante é a cláusula de renovação e equilíbrio econômico. Para eventual prorrogação após 3 anos, exige-se comprovação de vantagem econômica para o Estado e demonstração de cumprimento satisfatório dos objetivos estratégicos. Assim, o desenho contratual busca alinhar os incentivos da OS com o interesse público, garantindo que investimentos e desempenho caminhem juntos, sob escrutínio contínuo.

Por outro lado, um risco existente em parcerias como essa também deve ser considerado: o risco de desmotivação da entidade contratada ao se aproximar o término do contrato, caso não haja perspectiva clara de renovação. Se o parceiro privado for informado previamente que o vínculo não será prolongado, pode haver menor empenho em investimentos de longo prazo ou na manutenção de resultados nos meses finais de gestão. Para mitigar esse efeito, é necessário que o poder público planeje a transição ou nova seleção da gestão, mitigando a volatilidade do oferecimento dos serviços públicos.

O período de 3 anos de vigência, embora prorrogável por mais 24 meses, pode ser considerado relativamente curto para a completa maturação de um serviço de saúde de novo porte como uma maternidade. Projetos dessa natureza frequentemente demandam vários anos para consolidar processos, ajustar equipes e atingir estabilidade operacional. A legislação anterior limitava os prazos contratuais de forma mais restritiva, mas a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trouxe melhorias nesse aspecto. Essa norma passou a permitir contratos de serviços contínuos com prazo inicial de até 5 anos e possibilidade de prorrogações sucessivas, respeitado um teto de 10 anos de vigência total. No regime atual, portanto, é possível estruturar contratos mais longevos para parcerias desse tipo, o que pode favorecer a maturação plena do serviço e a continuidade das melhorias ao longo do tempo.



# 03\*

## Resultados e Avaliação

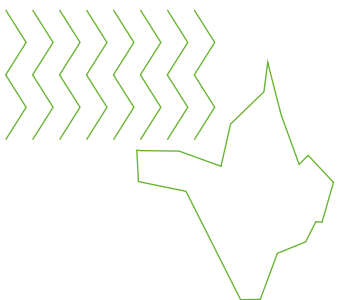
A mensuração de desempenho da Maternidade Bem Nascer baseia-se em um conjunto de metas pactuadas e indicadores de resultado acompanhados pela SESA-AP e demais órgãos de controle. Embora o contrato tenha sido estruturado com definição clara de metas quantitativas e qualitativas, verificou-se ao longo da execução um desalinhamento relevante entre o perfil assistencial originalmente pactuado e a realidade dos atendimentos realizados. A Maternidade Bem Nascer foi contratualizada como uma unidade voltada a gestantes de risco habitual (baixo risco), com metas assistenciais compatíveis com esse público. Contudo, a dinâmica da rede materno-infantil do Amapá caracteriza-se por elevada

demanda de gestantes de alto risco, o que gerou dificuldades no planejamento estratégico das ações, dado que a unidade passou a ter que buscar o alcance das metas estipuladas e, ao mesmo tempo, garantir o atendimento de um modelo de operação que não estava previsto.

Na prática, a unidade passou a operar em um contexto assistencial mais complexo do que o pactuado contratualmente, sem haver, inicialmente, revisão formal das metas ou do escopo assistencial. Essa assimetria entre o desenho contratual e a realidade prática também impactou a avaliação de desempenho e os mecanismos de monitoramento, evidenciando a importância de diagnósticos robustos na fase de modelagem e da previsão contratual de instrumentos de reequilíbrio e revisão periódica das metas.

Determinadas metas originalmente fixadas poderiam induzir a uma utilização excessiva de exames caso fossem interpretadas de maneira estritamente quantitativa, o que levaria à utilização excessiva da estrutura pública apenas para fins de cumprimento contratual. Isso evidencia a necessidade de metas orientadas à disponibilidade e ao tempo de resposta do serviço, e não exclusivamente a volumes fixos de produção.


Foram estabelecidos indicadores como número de partos normais e cesáreos realizados, número de consultas de pré-natal de alto risco, quantidade de exames laboratoriais e de imagem efetuados, tempo médio de atendimento, taxa de ocupação dos leitos, índices de infecção hospitalar, satisfação dos usuários, entre outros. Esses indicadores servem de referência para avaliar a efetividade da OS na gestão. Por exemplo, uma meta inicial estimada previa a realização de cerca de 500 partos mensais (considerando a capacidade plena de 600 partos/mês); a partir disso, o cumprimento é verificado mensal e anualmente.



O IOM deve apresentar Relatórios Mensais detalhados à CTA-SESA, contendo o comparativo entre as metas previstas e os resultados atingidos em cada indicador, acompanhados de evidências e justificativas quando houver desvios. Esses relatórios incluem: (a) produção assistencial (atendimentos, partos, cirurgias, exames); (b) indicadores de qualidade, por exemplo, percentual de partos humanizados sem intercorrências e taxa de satisfação das pacientes; (c) demonstrativos financeiros e de custos; (d) lista de recursos humanos alocados e capacitações realizadas; e (e) eventuais ocorrências relevantes e medidas corretivas adotadas. Além disso, a OS deve apresentar relatórios anuais de gestão, consolidando os resultados do período e permitindo avaliação global pela Secretaria e pela Comissão de Acompanhamento.

Em termos de tecnologia e dados, a maternidade integra-se aos sistemas do SUS. Os atendimentos são registrados no Sistema de Informações Hospitalares e no SISPRENATAL (para acompanhamento das gestantes), e há envio de dados regulares ao Ministério da Saúde conforme exigências federais. A unidade dispõe de prontuário eletrônico e promoveu capacitações para qualificar o registro das informações clínicas, garantindo acurácia na coleta de indicadores. Além disso, são aplicadas pesquisas de satisfação com as usuárias e seus acompanhantes de forma periódica, cujos resultados também são quantificados como indicadores de qualidade e anexados aos relatórios mensais.

Passados três anos de operação, os resultados alcançados pelo projeto podem ser observados nos indicadores divulgados. Até junho de 2025, a Maternidade realizou mais de 6 mil partos normais, todos com enfoque humanizado e seguro, e mais de 500 partos cesáreos em situações clinicamente indicadas. Isso totaliza cerca de

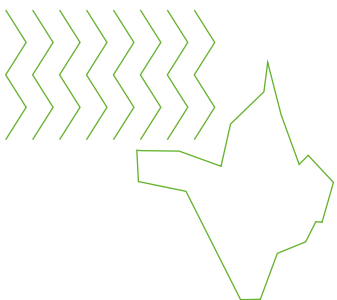


6.500 nascimentos assistidos, contribuindo significativamente para ampliar o acesso ao parto seguro no estado. No mesmo período, foram contabilizados mais de 65 mil atendimentos no local, incluindo consultas e urgências obstétricas, bem como a realização de mais de 3 mil ultrassonografias obstétricas e por mais de 60 mil exames laboratoriais vinculados ao cuidado materno-neonatal. Os cinco testes de triagem neonatal (pezinho, orelhinha, coraçãozinho, olhinho e linguinha) são oferecidos rotineiramente na unidade, garantindo cobertura integral para todas as crianças nascidas na unidade. Esses números indicam que as metas quantitativas vêm sendo atingidas e até superadas em alguns casos, em razão da alta demanda espontânea.

Apesar dos resultados expressivos nas metas, a percepção da CTA é de que a unidade ainda opera aquém de sua capacidade potencial. Estima-se que a maternidade atenda cerca de 60% ou menos da necessidade estadual, embora disponha de estrutura para absorver volume maior de atendimentos. Essa limitação não é atribuída exclusivamente à parceria. Conforme relatado pela Comissão, trata-se de um problema sistêmico da rede estadual de saúde, que envolve fragilidades desde a atenção primária até os fluxos de encaminhamento para a maternidade.

Nesse contexto, foram iniciadas tratativas para eventual mudança do perfil assistencial da unidade, com vistas à ampliação do atendimento para gestantes de maior complexidade e ao desafogamento da principal maternidade estadual. Contudo, segundo os relatos, a alteração depende de ajustes formais no contrato de gestão e ainda enfrenta entraves administrativos, dificultando a adequação do escopo assistencial à realidade da demanda.

Assim, o desempenho da unidade não pode ser analisado isoladamente, mas enquadrado no contexto mais amplo da governança da rede materno-infantil do Estado.



Em termos de qualidade, a maternidade destaca-se pela baixa taxa de mortalidade materna e neonatal. Até o momento, não houve registro de óbito materno intraparto na unidade, e os casos de complicações graves são encaminhados oportunamente. Destaca-se que esses dados são monitorados pelo comitê estadual de mortalidade materna. Além disso, a adoção de práticas humanizadas como o plano de parto, presença de acompanhante, analgesia não farmacológica, contato pele a pele e aleitamento na primeira hora tem gerado altos índices de satisfação. Em pesquisa aplicada, 95% das usuárias avaliaram o atendimento como “bom” ou “excelente”, elogiando a estrutura e o acolhimento. Outro ponto positivo foi a conquista da acreditação hospitalar ONA Nível 1, referente à segurança, no fim de 2023, cumprindo a cláusula contratual que exige a busca por certificação de qualidade.

A auditoria e o controle externo também fazem parte da mensuração de resultados. O Ministério Público do Amapá e os conselhos profissionais exercem fiscalização independente. Por exemplo, o Conselho Regional de Medicina (CRM-AP) e o Conselho de Enfermagem realizaram vistorias na maternidade em 2022, apontando necessidades de adequação, como a contratação de mais anestesistas e disponibilização de ultrassom no plantão. As recomendações foram atendidas pela OS, que providenciou a contratação dos especialistas faltantes e a aquisição de equipamentos adicionais. Esse acompanhamento externo complementa o monitoramento oficial, assegurando que eventuais falhas sejam corrigidas rapidamente.

Em um episódio mais crítico, em fevereiro de 2023, parte dos serviços foi temporariamente suspensa devido a atraso no repasse financeiro e paralisação de profissionais. No entanto, a intervenção da Promotoria de Saúde levou ao pagamento imediato dos valores devidos à OS e à normalização dos atendimentos em 72 horas. Esse incidente reforçou a importância de métricas não apenas de produção, mas também de gestão financeira eficiente, essenciais para garantir a continuidade do serviço.

No geral, a Maternidade Bem Nascer divulga seus resultados de forma transparente, o que permite à sociedade acompanhar a performance do contrato. Em suma, a mensuração sistemática de metas e resultados demonstra avanços relevantes em termos de produção e qualidade assistencial. Contudo, os desafios relacionados ao desenho contratual, à compatibilização do perfil assistencial e às fragilidades estruturais da rede estadual indicam que o potencial pleno da parceria ainda não foi integralmente alcançado.

Por fim, vale destacar que as metas previstas podem ser revistas ao longo da execução, na eventualidade de algumas metas não refletirem a dinâmica real da unidade. Esse tipo de cenário leva o parceiro privado a concentrar esforços em ações menos eficientes apenas para cumprir números previstos no acordo, de modo que a reestruturação do contrato, se bem realizada, pode solucionar o problema.

### **Benefícios gerados à Administração Pública**

A contratação de uma Organização Social para operar a maternidade possibilitou a formação rápida das equipes de saúde e apoio, por meio de vínculos celetistas, evitando a morosidade típica de concursos públicos. Essa flexibilidade viabilizou a entrada em operação da unidade em prazo reduzido e permitiu maior agilidade na gestão de pessoal, com possibilidade de remanejamento de equipes, ajustes de escala e adoção de mecanismos de incentivo por desempenho — práticas de difícil implementação sob administração direta. A OS também realiza aquisições de insumos e serviços de manutenção com menor grau de burocracia, favorecendo o abastecimento contínuo e a manutenção da rotina assistencial.

O governo se beneficia de um arranjo contratual em que responsabilidades e metas estão claramente defi-

nidas, permitindo cobrar e monitorar o desempenho da entidade gestora. Como os repasses financeiros estão condicionados ao cumprimento de indicadores e à prestação de contas regular, há incentivo para uso responsável dos recursos. Esse modelo de pagamento atrelado a resultados contribui para maior controle do repasse e para a redução de desperdícios. Destaca-se, ainda, que a estrutura de incentivos foi desenhada de maneira adequada, de modo que quanto melhor for a avaliação da OS nas métricas pré-determinadas, maior a extensão do contrato. Isso garante maior alinhamento de interesses entre governo, população e a mantenedora da OS.

Por fim, com a OS arcando com encargos trabalhistas e gestão cotidiana, o Estado consegue expandir a rede de saúde sem inflar seu quadro de servidores efetivos e sem necessidade de criar uma autarquia hospitalar. Isso representa potencial economia de longo prazo.



*“O modelo de gestão por meio de parcerias tem muito a ganhar, e a população também, porque o parceiro privado atua de uma forma organizada, que a gente sabe que o Estado não consegue alcançar se não houver essas parcerias.”*

**Carla Gomes,**  
membro da Comissão Técnica de Avaliação (CTA) da SESA/AP

No caso do Amapá, embora o investimento anual seja elevado, ele é pré-fixado no contrato, dando previsibilidade orçamentária. O modelo também facilita adequações ou eventual encerramento do serviço ao final do contrato, diferentemente de um hospital estatal, cuja redução de pessoal ou desativação é mais difícil. Em suma, o governo ganha em capacidade de oferta de serviços de saúde, com melhor relação custo-benefício e podendo concentrar esforços na regulação e fiscalização, em vez da operação direta.

# 04\*

## Potencial de Replicação



A experiência da Maternidade Bem Nascer Dr.<sup>a</sup> Euclélia Américo oferece lições valiosas amplamente passíveis de replicação por outros entes federativos, especialmente estados e municípios que buscam aprimorar a gestão de serviços de saúde. Esse elevado potencial de replicabilidade decorre do fato de que o modelo de contratualização com Organizações Sociais na área da saúde é adotado recorrentemente em diferentes níveis federativos e em distintos perfis de unidades assistenciais. Trata-se, portanto, de um arranjo institucional conhecido, testado e compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, reduzindo insegurança jurídica e barreiras à sua adoção por outros entes.

Há alguns fatores críticos de sucesso que os entes interessados na replicação do modelo devem assegurar. Primeiramente, é fundamental a existência de um marco legal e institucional que permita a contratação de Organizações Sociais de saúde, com regras claras para seleção, contratação, monitoramento e responsabilização. Além disso, o ente contratante precisa dispor de capacidade técnica de planejamento, regulação e fiscalização. No caso do Amapá, a definição de metas objetivas, indicadores mensuráveis e um edital bem estruturado mostraram-se decisivos para o bom desempenho da parceria. A elaboração de um projeto

básico consistente, com escopo claramente delimitado, padrões de qualidade esperados, orçamento adequado e equipes qualificadas para acompanhamento da execução, como a criação de comissões técnicas de acompanhamento, revela-se condição essencial para o sucesso do modelo.

Outro pré-requisito relevante é a existência — ou o incentivo à constituição — de entidades parceiras qualificadas. É necessário identificar Organizações Sociais com experiência comprovada em saúde ou em gestão hospitalar, capazes de assumir a operação com responsabilidade técnica e administrativa. No caso do Amapá, o IOM, embora recém-qualificado no estado, trouxe experiência prévia de outras localidades. Outros entes federativos podem recorrer a OSs já consolidadas nacionalmente ou fomentar a capacitação de organizações locais, ampliando o ecossistema de potenciais parceiros. Soma-se a isso a necessidade de assegurar sustentabilidade financeira, uma vez que serviços dessa natureza demandam investimentos elevados e contínuos, exigindo planejamento rigoroso das fontes de financiamento.

Contudo, a replicação do modelo OS em saúde também envolve riscos que precisam ser adequadamente gerenciados. Entre eles, destaca-se a escolha de organizações sem capacidade técnica ou com histórico inadequado, o que pode resultar em má gestão ou desvios de recursos. Para mitigar este risco, recomenda-se a adoção de processos seletivos criteriosos e transparentes, preferencialmente por meio de chamamento público competitivo, com análise aprofundada do portfólio, da capacidade financeira, das certificações e das experiências anteriores das entidades proponentes. Outro risco relevante é a captura do serviço por interesses políticos ou a fragilização da fiscalização, reforçando a importância de mecanis-

mos robustos de governança, controle social e ampla transparência das informações.

Nesse contexto, também merece atenção o desenho dos prazos contratuais. Conforme discutido anteriormente, contratos excessivamente curtos podem gerar instabilidade, desincentivar investimentos estruturantes e comprometer a continuidade do serviço. Por outro lado, a manutenção indefinida de contratos independentemente do desempenho também é indesejável. Um modelo de contratualização equilibrado deve evitar tanto a descontinuidade arbitrária quanto a permanência injustificada de gestores. Em outras palavras, um contrato é tão inadequado quando promove a substituição de provedores ou gestores sem razões objetivas e claramente metrificadas de desempenho, quanto quando deixa de promover essa substituição diante do descumprimento reiterado de metas e resultados. Assim, a replicação bem-sucedida do modelo requer prazos adequados, combinados com avaliações periódicas consistentes e mecanismos efetivos de responsabilização.

Por fim, cabe notar que as transições políticas representam um ponto de fragilidade na gestão das unidades públicas de saúde. Como a operação ocorre em parceria com o Estado, mudanças de governo impõem custos adicionais de adaptação institucional, que podem afetar a continuidade dos serviços. Dessa forma, é essencial estruturar arranjos de governança estáveis e perenes, capazes de preservar a prestação dos serviços públicos de saúde independentemente do ciclo eleitoral.



## **ACESSO AO CONTRATO**

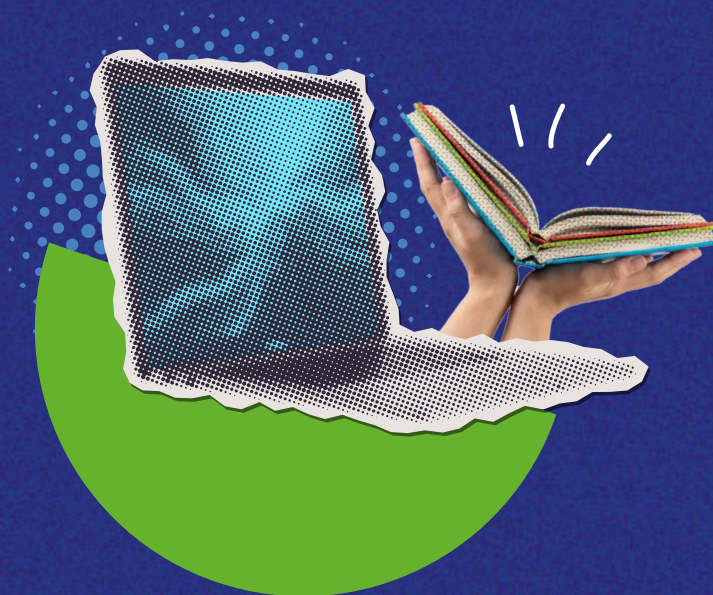
O contrato de gestão celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde do Amapá e o Instituto Ovídio Machado pode ser visualizado **AQUI**.





# Escolas do Futuro e Colégios Tecnológicos

Goiás (GO)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Goiás (GO)
<b>PROJETO</b>	Escolas do Futuro e Colégios Tecnológicos de Goiás
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Centro-Oeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Educação
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Convênio público-público, em substituição ao modelo anterior de Contratos de Gestão com Organizações Sociais
<b>VALOR</b>	R\$ 212.314.081,14
<b>VIGÊNCIA</b>	53 meses
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiás (SECTI)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Universidade Federal de Goiás (UFG)



## Resumo do caso

As Escolas do Futuro de Goiás (EFGs) e os Colégios Tecnológicos (COTECs) são centros públicos e gratuitos de educação profissional e tecnológica criados pelo Governo de Goiás para ofertar cursos técnicos, de qualificação e formação em áreas como tecnologia, inovação, artes e setores produtivos locais. As EFGs têm foco em tecnologias avançadas e inovação, enquanto os COTECs concentram-se na formação técnica e profissionalizante voltada à empregabilidade e à inclusão social. A gestão dessas unidades é realizada em parceria com a Universidade Federal de Goiás, ampliando a oferta de cursos, modernizando a infraestrutura e fortalecendo a formação profissional no estado.

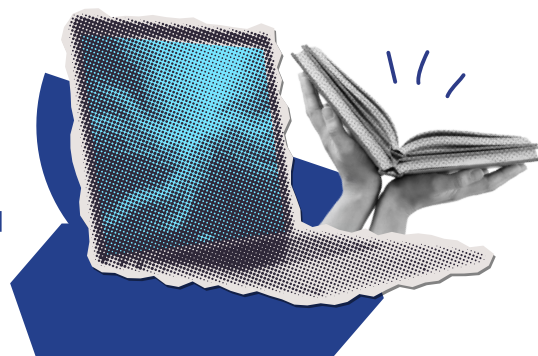


## NOTA METODOLÓGICA

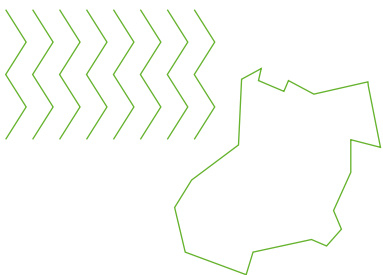
Este estudo de caso não se refere a uma contratualização em sentido estrito, pois se trata atualmente de uma parceria entre órgãos da administração pública. O projeto apresentado deriva de uma tentativa anterior de contratualização que teve falhas no seu processo de estruturação e implementação, tendo o arranjo adotado surgido como alternativa para viabilizar a continuidade da política. Ainda assim, o caso foi incluído por apresentar arranjos institucionais e mecanismos de parceria que contribuem para o debate sobre modelos de contratualização.

# 01\*

## O projeto



O objeto desta contratualização é a operacionalização das Escolas do Futuro de Goiás e abrange também as Unidades Descentralizadas de Educação Profissional e Inovação (UDEPI), os Colégios Tecnológicos de Goiás (COTECs) e Arranjos Produtivos Locais (APLs). As Escolas do Futuro de Goiás (EFG) e os Colégios Tecnológicos de Goiás (COTECs) são centros de educação com foco em ensino técnico, tecnologia e inovação do Governo de Goiás. Ambos são geridos em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG) e atualmente existem seis EFGs e 17 COTECs em operação no estado. O objetivo é a oferta pública de educação profissional e tecnológica (EPT) nas categorias de cursos superiores de tecnologia, técnicos de nível médio, qualificação profissional e fortalecimento, nas modalidades presencial, on-line e à distância (EaD), bem como a prestação de serviços tecnológicos e fomento aos ambientes de Inovação (STAI) no estado de Goiás.



As EFGs e os COTECs surgiram a partir da transferência e readequação de equipamentos públicos já existentes (infraestruturas físicas e materiais) que pertenciam aos antigos Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás (ITEGOs). A Lei nº 20.820/2020 alterou a denominação da Rede ITEGO por meio de sua redistribuição em Escolas do Futuro vinculadas à atual Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e Colégios Tecnológicos vinculados à Secretaria da Retomada (SER). A gestão desses dois centros educacionais profissionalizantes está sob o mesmo contrato de convênio com a Universidade Federal de Goiás, portanto, seguem o mesmo modelo de contratualização, porém a supervisão do contrato é dividida por duas secretarias. De acordo com o especificado no convênio firmado, os COTECs ficaram sob a supervisão da Secretaria de Estado da Retomada (SER) e da Fundação de Rádio e Televisão Educativa e Cultural (FRTVE), que atua como interveniente administrativo e financeiro. Por sua vez, as EFGs ficaram sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e têm a Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape) como interveniente. Cabe destacar que dentro da UFG, a gestão é realizada a partir do Centro de Pesquisa, Extensão e Desenvolvimento Tecnológico (CETT/UFG), destinado ao fortalecimento, avanço e consolidação da pesquisa, extensão, ensino e inovação tecnológica para a Educação Profissional.

Portanto, esta contratualização foi firmada em um modelo de parceria público-público no qual o estado de Goiás contratou outro ente público, a Universidade Federal de Goiás, como executor dessa política educacional técnico-tecnológica.

### **As Escolas do Futuro (EFGs) e os Colégios Técnicos de Goiás (COTECs)**

Tanto as EFGs quanto os COTECs são centros educacionais gratuitos de formação profissional nas áreas


de tecnologia, inovação e artes. Segundo o Governo de Goiás, ambos buscam apoiar na recolocação profissional, preparando os alunos para o mercado de trabalho, aumentando a empregabilidade e o empreendedorismo, de modo a elevar o nível educacional e tecnológico do estado.

As Escolas do Futuro de Goiás (EFGs) são focadas em educação tecnológica, inovação e formação de profissionais em áreas de ponta, como Inteligência Artificial, Internet das Coisas e *Data Science*. O principal objetivo é formar profissionais técnicos altamente qualificados, com ênfase no domínio de tecnologias inovadoras e de base tecnológica. As principais áreas de formação técnica oferecidas incluem inteligência artificial, robótica, *big data*, *data science* e internet das coisas (IoT). Além disso, a EFG em Artes Basileu França oferece formação profissional e tecnológica na área de artes, abrangendo música, dança, teatro, artes visuais e circo. As escolas contam com infraestrutura moderna, composta por laboratórios de informática, robótica, inteligência artificial, entre outros. Também dispõem de espaços voltados ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de projetos, promovendo ambientes de inovação (STAI).

Por sua vez, os Colégios Tecnológicos (COTECs), voltados a cursos de qualificação profissional, capacitação e formação técnica de nível médio, mais tradicionais ou direcionados a outras áreas do conhecimento, têm como foco o ensino técnico profissionalizante, oferecendo cursos gratuitos de capacitação, qualificação e formação técnica em Goiás. Seus eixos de formação profissional abrangem: gestão de negócios; turismo, hospitalidade e lazer; segurança; infraestrutura; saúde e ambiente; informação e comunicação; produção industrial; produção cultural e design; recursos naturais; e desenvolvimento educacional e social.

**Quadro 6.** Lista de escolas de educação profissional e tecnológica — EFGs e COTECs

<b>Escolas do Futuro — EFGs (6 unidades)</b>	
<b>Unidades e localização</b>	EFG Luiz Rassi — Aparecida de Goiânia EFG em Artes Basileu França — Goiânia EFG José Luiz Bittencourt — Goiânia EFG Sarah Luísa Lemos Kubitschek de Oliveira — Santo Antônio do Descoberto EFG Raul Brandão de Castro (Em reestruturação) EFG Paulo Renato de Souza (Em reestruturação)
<b>Foco educacional</b>	<i>Foco:</i> educação tecnológica, inovação e formação de profissionais em áreas de ponta, como Inteligência Artificial, Internet das Coisas e <i>Data Science</i> . <i>Objetivo:</i> formar profissionais técnicos altamente qualificados, com ênfase no domínio de tecnologias inovadoras e de base tecnológica.
<b>Contrato</b>	Contrato sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). Contratada: Universidade Federal de Goiás, gestão realizada via Centro de Pesquisa, Extensão e Desenvolvimento Tecnológico (CETT/UFG). <i>Interveniente:</i> Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape).
<b>Colégios Tecnológicos — COTECs (17 unidades)</b>	
<b>Unidades e localização</b>	COTEC Aginaldo Campos Netto — Catalão COTEC em Artes Labibe Faiad — Catalão COTEC Carmem Dutra de Araújo — Formosa COTEC Genervino Evangelista da Fonseca — Cristalina COTEC Goiandira Ayres do Couto — Goiás COTEC Jerônimo Carlos Prado — Goiatuba COTEC Célio Domingos Mazzone — Ceres COTEC Maria Sebastiana da Silva — Porangatu COTEC Fernando Cunha Júnior — Piranhas COTEC Governador Onofre Quinan — Anápolis COTEC Governador Otávio Lage — Goianésia COTEC Irtes Alves de Castro Ribeiro — Jaraguá COTEC Luiz Humberto de Menezes — Santa Helena de Goiás COTEC Padre Antônio Vermey — Palmeiras de Goiás COTEC Ruth Vilaça Correia L. Cardoso — Caiapônia COTEC Sebastião de Siqueira — Goiânia COTEC Celso Monteiro Furtado — Uruana
<b>Foco educacional</b>	<i>Foco:</i> ensino técnico profissionalizante, oferecendo cursos gratuitos de capacitação, qualificação e formação técnica. Direcionado especialmente para pessoas em situação de vulnerabilidade, visa preparar jovens e adultos para o mercado de trabalho. <i>Objetivo:</i> melhorar a empregabilidade, geração de renda e empreendedorismo no Estado.
<b>Contrato</b>	Contrato sob a supervisão da Secretaria de Estado da Retomada (SER). Contratada: Universidade Federal de Goiás, gestão realizada via Centro de Pesquisa, Extensão e Desenvolvimento Tecnológico (CETT/UFG). <i>Interveniente:</i> Fundação de Rádio e Televisão Educativa e Cultural (FRTVE).



Apesar de não ser uma contratualização com as demais apresentadas neste livro, este caso apresenta uma resposta que merece ser analisada, dado o seu contexto de surgimento. Após uma tentativa do Governo de Goiás de gerir sua rede de ensino profissional e técnico via contrato de gestão com Organizações Sociais (OSs), que apresentou falhas em sua estruturação, o governo estadual articulou um convênio diretamente com a UFG, buscando trazer a expertise da organização e recuperar a qualidade e oferta de cursos do ensino profissional estadual. Esse cenário reforça uma visão central apresentada no Mapa da Contratualização: parcerias com o setor privado podem gerar resultados amplamente positivos para a administração pública, quando bem estruturadas, mas também podem ser ineficientes, quando mal estruturadas.

### **A transição para o modelo de gestão das EFGs e COTECs**

As EFGs foram criadas pela lei n.º 20.976/2021 e substituíram os Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás (ITEGO). Os antigos ITEGOs formavam a Rede Estadual Pública de Educação Profissional de Goiás e eram responsáveis pela oferta de cursos técnicos e profissionalizantes. Após um movimento de reestruturação do governo estadual, a rede ITEGO foi substituída e readequada, desdobrando-se em duas estruturas educacionais: as Escolas do Futuro do Estado de Goiás (EFGs) e os Colégios Tecnológicos do Estado de Goiás (Cotecs). Os ITEGOs eram geridos por outra modalidade contratual. De 2017 a 2021, foram contratualizados via contrato de gestão com cinco instituições (OSs) distintas, cada uma responsável por uma região do estado. Esta foi uma das primeiras tentativas de instituir uma lógica contratualista na área educacional no Estado. Essa iniciativa foi descontinuada na gestão do governador Ro-

naldo Caiado, que optou por investir no modelo atual de contratualização com a UFG.

Os relatos dos gestores públicos indicam que as dificuldades do período anterior resultaram de múltiplos fatores e não podem ser atribuídas exclusivamente às Organizações Sociais contratadas. De fato, houve falhas de gestão em algumas OSs, culminando no descredenciamento de ao menos uma delas e em processos administrativos, bem como problemas no cumprimento de metas em unidades. Ao mesmo tempo, os entrevistados destacam que a irregularidade e os atrasos nos repasses por parte do Estado (em episódios que chegaram a se estender por até cinco meses) foram determinantes para o agravamento da crise operacional, gerando atrasos no pagamento de salários, falta de insumos pedagógicos, paralisações e greves. Em vários casos, a judicialização aparece como consequência desses descompassos financeiros e administrativos. Assim, a avaliação das causas do insucesso parcial do modelo anterior deve considerar tanto fragilidades pontuais nas organizações gestoras quanto carências institucionais do Estado, especialmente no que toca à previsibilidade de repasses, supervisão e capacidade de fiscalização.



***“O que faz diferença, quer seja OS, OSC ou convênio, é você ter uma boa estrutura de monitoramento, acompanhamento e fiscalização. Se o Estado não faz isso, essas coisas acabam correndo à revelia do processo.”***

***José Teodoro Coelho,***  
*Gerente de Fiscalização e Concessão de Benefícios do Governo de Goiás*

Em resposta a esse contexto, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEDI) promoveu um procedimento de chamamento público mais amplo (Chamamento Público nº 01/2021-SEDI), fundamentado na Lei nº 13.019/2014, com o objetivo de ampliar o universo de entidades aptas a participar da gestão

da rede. Contudo, mesmo com prorrogações do prazo até meados de 2021, não houve apresentação de propostas, o que levou à adoção da parceria via convênio com a UFG.

## 02\*

### Sobre o contrato

A gestão das Escolas do Futuro é realizada por meio do Convênio nº 01/2021 com a Universidade Federal de Goiás (UFG), por meio do Centro de Educação, Trabalho e Tecnologia (CETT). A universidade contribui para a operacionalização e o desenvolvimento dos programas de ensino. O convênio foi firmado de acordo com a Lei nº 8.666/93, a Lei Estadual nº 17.928/12 e o Decreto Estadual nº 8.508/2015.

Este convênio foi realizado em um modelo tripartite, no qual o Concedente (órgão público estadual) é a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), o Conveniente é a Universidade Federal de Goiás (UFG) e o Interveniente Administrativo e Financeiro é a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à UFG.

Em relação ao valor global do convênio assinado, foi identificado o montante de aproximadamente R\$ 212 milhões no contrato inicial e R\$ 304 milhões, valor consolidado após o Quarto Termo Aditivo, com uma vigência de 53 meses, podendo ser prorrogado em até 60 meses. Não foram identificadas contrapartidas finan-

ceiras a serem desembolsadas pela UFG ou pela FUNAPE, apenas não-financeiras (da Conveniente — UFG), composta por serviços e bens (pessoal, encargos sociais, manutenção, instalações e equipamentos).

Sobre as responsabilidades das partes, a SECTI (concedente) ficou responsável pela criação de políticas públicas e de diretrizes e normativas para educação profissional e inovação tecnológica no âmbito das EFGs, de forma articulada com a UFG, além de transferir os recursos financeiros, fiscalizar, acompanhar e avaliar a execução do convênio. A UFG (conveniente) exerce a condução técnica, prestando apoio científico e tecnológico e coordenando as atividades de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação do projeto, com atuação de servidores vinculados à universidade sob o regime estatutário.

Por sua vez, a FUNAPE (interveniente) executa a gestão administrativa e financeira dos recursos, movimenta os recursos em conta específica, presta contas e assume os encargos tributários e trabalhistas do pessoal contratado, cujo vínculo é regido pela CLT, sem gerar vínculo entre esses colaboradores e o concedente.

**Quadro 7.** Linha do tempo do processo de contratualização



## \* Jul/2021

### **PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO CONVÊNIO ORIGINAL**

Início da vigência do convênio, originalmente estabelecida com prazo de 53 meses.

## \* Jul/2022

### **PRIMEIRO TERMO ADITIVO**

Adequação do plano de trabalho, sem alteração do valor global do repasse.

## \* Dez/2022

### **SEGUNDO TERMO ADITIVO**

Ajuste dos valores de repasse, do plano de trabalho e das contrapartidas.

## \* Mai/2023

### **TERCEIRO TERMO ADITIVO**

Alteração da Secretaria concedente, de SEDI para SECTI, com ajuste dos valores de repasse, do plano de trabalho e das contrapartidas.

## \* Jul/2023

### **QUARTO TERMO ADITIVO**

Revisão e adequação dos valores e das metas para a continuidade da execução do convênio.



# 03\*

## Resultados e Avaliação

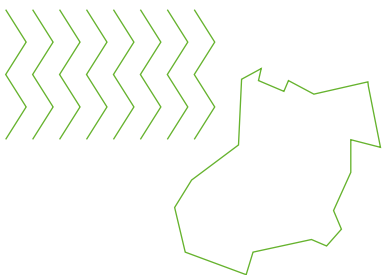
O contrato prevê o monitoramento e a fiscalização, pelo concedente, tanto da operação (vagas ofertadas, matrículas efetivadas, horas-aula com carga horária mínima conforme o curso e demais ações relacionadas aos Serviços Tecnológicos e Ambientes de Inovação), quanto dos repasses financeiros. Nos termos do instrumento, esse monitoramento deve ser conduzido mensal e anualmente, mediante análise regular e sistemática dos registros pedagógicos e acadêmicos por meio de um sistema informatizado voltado às ofertas de ensino profissional e tecnológico, bem como pelo acompanhamento da conformidade financeira.

Foi relatado que esse monitoramento é operacionalizado por meio de uma estrutura permanente de fiscalização e acompanhamento, composta por uma comissão específica no âmbito da secretaria, inspirada no modelo adotado anteriormente com as Organizações Sociais. Esse arranjo é apoiado por instrumentos de informatização, com destaque para o uso do SIPEF, que permite o acompanhamento quase em tempo real da execução financeira (fluxo D+2), com análise detalhada de notas fiscais, itens adquiridos e aderência ao plano de trabalho. Além disso, foi implementado um sistema de gestão acadêmica, que viabiliza o acompanhamento sistemático de matrículas, carga horária executada, número de estudantes atendidos e cumprimento das metas pedagógicas. Segundo os gestores, a combinação entre

equipe técnica qualificada e sistemas de informação foi decisiva para lidar com o elevado volume de dados, responder às demandas dos órgãos de controle e corrigir rotas ao longo da execução do convênio.

O Convênio nº 01/2021 estabelece, de forma geral, metas no Plano de Trabalho divididas, essencialmente, em três áreas principais:

- \* **CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL:** (vagas e oferta de cursos): foco central do convênio cuja meta principal é a oferta de cursos de EPT, focados em eixos estratégicos para o desenvolvimento e inovação. O convênio estabelece uma meta global de oferta de vagas, carga horária etc. nas diversas modalidades (cursos técnicos, capacitação ou qualificação).
  
- \* **GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO:** referem-se ao funcionamento e manutenção das unidades de ensino. Garantia da gestão administrativa das unidades, pedagógica e financeira das escolas e colégios. Realização da gestão e operacionalização do pessoal necessário para a condução das atividades acadêmicas, administrativas e de suporte, incluindo docentes e equipe de apoio. Além de adequações necessárias às estruturas físicas.
  
- \* **DIVULGAÇÃO, EVENTOS E INTEGRAÇÃO:** visa integrar as escolas à comunidade e ao ecossistema de inovação. Execução de eventos com o objetivo de divulgar as escolas e seus cursos na comunidade.



## Resultados e indicadores das Escolas do Futuro<sup>8</sup>

As Escolas do Futuro de Goiás contam atualmente com seis unidades, incluindo a Escola do Futuro em Artes Basileu França, dedicada ao ensino de artes. Três dessas unidades foram entregues em 2023, sendo a de Mineiros, a de Valparaíso de Goiás, no entorno do Distrito Federal, que representou um investimento de R\$ 23 milhões; e a de Santo Antônio do Descoberto, onde foram inaugurados oito novos laboratórios de tecnologia e três ambientes de inovação, com um investimento de R\$ 7 milhões na aquisição de equipamentos tecnológicos.

No caso da Escola do Futuro em Artes Basileu França, inaugurada em 2010, o seu Teatro-Escola foi submetido a diversos aprimoramentos. A fase inicial da reforma abrangeu a adequação do piso para performances de balé, a instalação de um novo palco, a modernização da iluminação cênica, a otimização acústica, modificações na fachada, aquisição de novos equipamentos e a implementação de um projeto de paisagismo na área de entrada. A Orquestra Filarmônica de Goiás (OFG), reconhecida por sua excelência musical em âmbito nacional e internacional, reiniciou suas atividades em 2021 ao ser incorporada à Escola do Futuro em Artes Basileu França. Desde então, a OFG, composta por 60 músicos profissionais, realizou 90 concertos e 21 turnês, sendo 17 estaduais e 4 nacionais.

Para além dos indicadores quantitativos, os gestores destacam um resultado qualitativo relevante associa-

<sup>8</sup> Até o momento da conclusão da redação deste caso, não foram identificados, nos sites da CETT, da SECTI ou no Portal da Transparência do Estado de Goiás, relatórios de monitoramento ou de acompanhamento da execução das metas e dos indicadores estabelecidos no plano de trabalho do convênio.

do à implantação das Escolas do Futuro em territórios de alta vulnerabilidade social: a inclusão. Ao longo da implementação, houve um processo deliberado de aproximação com a comunidade, que resultou no fortalecimento do sentimento de pertencimento dos estudantes. Atualmente, os alunos demonstram apropriação dos espaços, reconhecem os laboratórios e projetos desenvolvidos e identificam a formação tecnológica como uma possibilidade concreta de transformação de suas trajetórias pessoais e profissionais, ampliando o alcance social da política pública.

*“As escolas são oásis em ambientes muito vulneráveis. Elas foram construídas em bairros ou em municípios que têm uma vulnerabilidade muito alta. As pessoas tinham receio de entrar naquela escola, porque achavam que era uma escola privada, que aquilo ali não era para elas. Então, foi um trabalho muito intenso para a gente mostrar para a população daquela região que aquele espaço era para ela, que o curso de tecnologia era para ela. Quando a gente vai à escola e vê um aluno que fala do curso que ele está fazendo, que fez intercâmbio e voltou... Para nós, em termos de resultado de uma política pública, é fantástico.”*

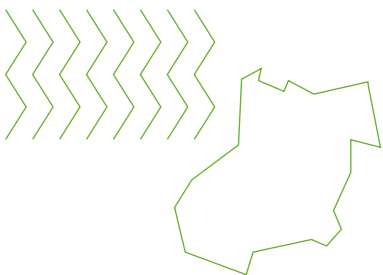
**Mychelly Simões,**

*Gerente de Educação Profissional e Tecnológica do Governo de Goiás*



## **Desafios estruturais e processo de regularização dos COTECs**

Segundo os relatórios analisados, logo no início do contrato foi apontada a necessidade de modernização da infraestrutura educacional dos COTECs. As estruturas físicas estavam deterioradas e as estratégias pedagógicas, desatualizadas. Isso exigiu um processo de modernização que incluiu tanto adequações físicas dos ambientes de ensino quanto construção de novas tecnologias educacionais (com integração de ferramentas e metodologias contemporâneas) para um



aprendizado mais dinâmico e aplicado. Investimentos foram particularmente direcionados a laboratórios, bibliotecas e ambientes de ensino.

Durante o processo de transição do contrato, também foram identificadas sérias lacunas advindas de gestões anteriores ao convênio, o que exigiu um processo de regularização para adequação às exigências da legislação educacional. A rede enfrentava múltiplas pendências, como problemas na emissão de diplomas de cursos técnicos de nível médio e superior, resultantes de irregularidades junto ao Conselho Estadual de Educação e carência de documentação estudiantil. Adicionalmente, os cursos superiores careciam de registro no MEC, impedindo o reconhecimento dos diplomas para fins de censo educacional e avaliação oficial. Inexistiam processos formais para a organização dos registros de Unidades de Ensino, comprometendo a transparência, a credibilidade da gestão escolar e a integridade das informações. Grande parte da documentação escolar estava incompleta, e muitos cursos não possuíam autorização. Os dossiês dos estudantes nas Unidades de Ensino estavam incompletos, e parte dos cursos e estudantes matriculados não possuía registro no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

A regularização de pendências foi viabilizada por meio de uma parceria estratégica entre a Universidade Federal de Goiás (UFG), a Universidade Estadual de Goiás (UEG) e a Secretaria de Estado da Retomada para a certificação dos estudantes. Durante a gestão, foram verificados avanços significativos na regularização de processos junto ao Conselho Estadual de Educação (resolução de 54 processos de cursos técnicos e de 4 cursos superiores). Adicionalmente, nove COTECs obtiveram autorização do Conselho para oferecer cursos técnicos de nível médio, totalizando 29 cursos autori-

zados em nove cidades — outros ainda estão em processo de submissão ao Conselho.

## Resultados e indicadores dos COTECs

De acordo com os relatórios apresentados pelo CETT acerca das ações e atividades desenvolvidas nos COTECs, o monitoramento sistemático e a identificação de pontos críticos ao longo da implementação foram um diferencial para a gestão. Essa dinâmica permitiu a realocação estratégica de recursos e o ajuste de metas, contribuindo para a superação de desafios e para o aprimoramento dos resultados. O caso demonstra que instrumentos específicos de acompanhamento de metas e execução orçamentária tendem a ampliar a segurança no cumprimento dos objetivos pactuados, bem como a eficiência e a transparência da execução.

Como resultado dessas ações, foi reportado um aumento expressivo na demanda pelos cursos, bem como melhora da qualidade do ensino ofertado nos COTECs. Em 2021, registraram-se 6.722 matrículas, enquanto em 2024 foram mais de 57 mil matrículas em 328 cursos distintos, com 32.573 alunos certificados, resultando em uma taxa de certificação de 56,41%. Na prestação de contas referente ao cumprimento das metas de ensino em 2023, o índice global de execução foi de 87,10% (alunos matriculados e número de cursos/turmas ofertados). Nas ações de Extensão, houve cumprimento superior a 100% em relação ao previsto. Ao comparar o percentual de recursos executados com as metas atingidas, identificou-se que, para alcançar 87,10% do total global de metas previstas, foi necessário executar recursos equivalentes a 143,17% do montante inicialmente previsto para o período no plano de trabalho.

Dentre as justificativas do CETT para o não atingimento das metas definidas no plano de trabalho, pode-se destacar a demora para conseguir autorização para oferta de certos cursos técnicos por parte do Conselho Estadual de Educação, que impactou a possibilidade de sua oferta. Outro ponto mencionado se refere à oferta das modalidades híbrida e a distância (EaD), que obtiveram cumprimento parcial aquém do esperado. O CETT justificou que esse desempenho parcial ocorreu devido ao fato de que a maior parte do público atendido pelos COTECs encontra-se em situação de vulnerabilidade social e enfrenta desafios específicos relacionados ao acesso à educação nessas modalidades, como falta de acesso a equipamentos de tecnologia necessários, acesso limitado à internet ou mesmo analfabetismo digital.

### **Benefícios gerados à Administração Pública**

Na experiência anterior com os ITEGOs, questionou-se a adequação da capacidade técnica de algumas organizações sociais contratadas. Esse contexto reforça a importância da capacidade institucional da administração pública para estruturar modelos de contratualização.

Diante disso, a parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG) trouxe uma instituição com trajetória consolidada na área educacional e familiaridade com o funcionamento da administração pública, o que contribuiu para a retomada do projeto. Observou-se, ainda, que parte dos problemas identificados no processo foi enfrentada articuladamente entre as partes envolvidas, com apoio de outros atores locais, como a Universidade Estadual de Goiás no caso dos COTECs.

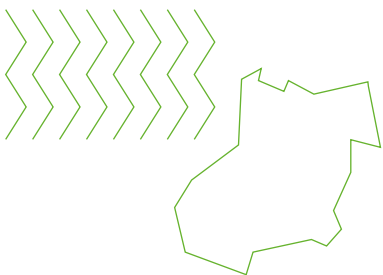
Tanto as Escolas do Futuro quanto os COTECs realizaram pesquisas de satisfação com os usuários (disponibilizadas nos sites das respectivas escolas). A pesquisa de 2024 com egressos dos COTECs indicou um nível de satisfação geral superior a 90% na rede como um todo. A taxa de ocupação desses egressos economicamente ativos chegou a 69%. Já a pesquisa de satisfação realizada em 2024 com egressos das Escolas do Futuro indica um alto índice de satisfação geral, superior a 95%, abrangendo cursos de capacitação, qualificação e técnicos. Além disso, a taxa de ocupação dos participantes no mercado de trabalho, ocupados e desocupados, atingiu 77,37%, indicando a capacidade dos cursos de apoiar a inserção profissional.

04\*

**Potencial de Replicação**



Essa parceria se insere em um contexto institucional e contratual específico, razão pela qual sua replicabilidade deve ser analisada com cautela. O arranjo adotado não configura uma contratualização em sentido estrito e formalizado por meio de convênio, instrumento que, embora formalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro e amplamente utilizado no país, apresenta fragilidades jurídicas quando comparado a instrumentos como Contratos de Gestão, Termos de Colaboração e Termos de Fomento.



Do ponto de vista jurídico-normativo, o convênio apresenta limitações conhecidas como instrumento para a gestão de políticas públicas complexas, especialmente quando comparado a instrumentos orientados por desempenho, como Contratos de Gestão ou Termos de Colaboração. Tais limitações incluem menor clareza na vinculação entre obrigações, contrapartidas e sanções, bem como menor capacidade formal de indução de resultados ao longo da execução.

Contudo, a experiência relatada pelos gestores públicos no caso de Goiás indica que, na prática, o convênio firmado com a Universidade Federal de Goiás produziu ganhos relevantes de operacionalidade e governança quando comparado ao arranjo anterior, especialmente em razão de fragilidades observadas na implementação e na capacidade estatal de coordenação, monitoramento e previsibilidade financeira no período analisado. Os entrevistados destacam maior previsibilidade financeira no período recente, agilidade na contratação de pessoal e na aquisição de bens, apoio técnico da universidade na concepção pedagógica e uma relação mais estável com os órgãos de controle. Assim, embora o instrumento apresente fragilidades do ponto de vista normativo, a experiência goiana sugere que, em contextos específicos e com adequada estrutura de monitoramento, o convênio pode cumprir papel funcional na implementação da política pública.

Um fator relevante no caso analisado é o fato de o parceiro gestor ser uma universidade federal, atuando com o apoio de uma fundação de apoio à pesquisa. Embora universidades federais estejam presentes em todos os estados brasileiros, a adoção de arranjos semelhantes depende da disposição da universidade e da viabilidade do uso de organizações como fundações de apoio como intervenientes. Dessa forma,

ainda que o instrumento contratual e os parceiros institucionais possam estar formalmente disponíveis, a replicação do modelo permanece condicionada a contextos específicos.

Nesse sentido, sua adoção não deve ser pensada como solução única ou de forma generalizada, pois o arranjo adotado em Goiás resulta de um contexto particular, marcado pela necessidade de garantir a continuidade da política pública. Assim, a replicação exige avaliação caso a caso da capacidade técnica e operacional necessária para executar a política conforme o plano de trabalho, uma vez que especificidades regionais podem exigir soluções direcionadas, não se configurando como modelo de replicação ampla ou facilmente escalável.

**Quadro 8.** Análise do potencial de replicabilidade do modelo de convênio

<b>ELEMENTO-CHAVE</b>	<b>ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A REPLICAÇÃO</b>
<b>Parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG)</b>	Capacidade técnica comprovada: A escolha da UFG foi justificada por sua experiência na área. Outros estados devem avaliar parcerias com instituições de ensino superior que apresentem capacidade técnica compatível com o objeto.
<b>FUNAPE como interveniente</b>	Possibilidade de flexibilidade administrativa: As Fundações de Apoio atuam sob regime jurídico de direito privado, o que pode permitir maior agilidade na contratação de pessoal e na aquisição de bens e serviços em comparação aos regimes tradicionais da administração pública, desde que acompanhada de mecanismos adequados de controle e fiscalização.
<b>Foco em áreas estratégicas</b>	Alinhamento com o mercado: O projeto é direcionado a áreas técnicas e tecnológicas em demanda, de modo a aumentar a relevância da formação ofertada e a probabilidade de inserção dos egressos no mercado de trabalho. Esse alinhamento depende da capacidade do estado de identificar e estruturar seus próprios eixos de desenvolvimento econômico prioritários e de dispor de capacidade institucional para adequar a oferta formativa às demandas locais.
<b>Modelo da tríplice hélice</b>	Sustentabilidade e inovação: a articulação entre governo, academia e setor produtivo é amplamente discutida na literatura como estratégia para impulsionar a inovação e o desenvolvimento econômico. Sua aplicação prática, no entanto, depende da capacidade de coordenação institucional entre os atores envolvidos, do engajamento efetivo do setor produtivo e da adequação às condições específicas de cada contexto estadual.

O modelo de Convênio Goiás/FUNAPE configurou uma resposta institucional específica a uma conjuntura complexa, e sua eventual adoção por outros estados requer avaliação das condições estruturais necessárias à sua implementação. Entre os fatores a serem considerados estão: (i) a existência de instituição de ensino ou pesquisa com especialização compatível com o objeto da política pública; (ii) a possibilidade jurídica e administrativa de utilização de fundação de apoio ou mecanismo legal similar para a gestão financeira e de pessoal; e (iii) a adequada fundamentação jurídica dos processos de dispensa de chamamento e dos termos do convênio, em conformidade com as normas aplicáveis e com as exigências dos órgãos de controle.

Diante dessas condicionantes, a eventual replicação do modelo envolve desafios e fatores de risco que devem ser considerados:

**Quadro 9.** Desafios e fatores de risco para replicabilidade

<b>DESAFIO/RISCO</b>	<b>IMPLICAÇÕES PARA A REPLICAÇÃO</b>
<b>Legislação específica</b>	Embora o uso de fundações de apoio esteja previsto na legislação específica (Lei nº 8.958/1994), cada fundação deve ser devidamente credenciada e fiscalizada. O estado interessado em eventual replicação deve contar com fundação ou mecanismo equivalente com capacidade institucional adequada para atuar como interveniente, uma vez que fragilidades na gestão podem resultar em problemas de prestação de contas.
<b>Justificativa da dispensa</b>	A dispensa de chamamento público que permitiu a escolha direta da UFG constitui um ponto sensível do arranjo adotado. Em eventual replicação, o ente federativo deve estruturar fundamentação jurídica consistente para justificar a escolha da instituição parceira, de modo a reduzir riscos de questionamentos por parte dos órgãos de controle.
<b>Transição estrutural</b>	No caso de Goiás, o convênio envolveu a absorção e a readequação da infraestrutura dos antigos ITEGOs. Estados que considerem arranjo semelhante devem dispor de infraestrutura física adequada ou estar preparados para adaptar estruturas existentes. A depender das condições dessas estruturas, o período de adequação pode interferir no início das atividades educacionais.
<b>Adequação pedagógica</b>	A Educação Profissional e Tecnológica exige investimentos contínuos em equipamentos tecnológicos e métodos contemporâneos de ensino, demandando recursos financeiros e capacidade técnica especializada para garantir a qualidade da oferta.
<b>Sustentabilidade financeira</b>	O convênio analisado envolve repasse financeiro significativo, superior a R\$ 300 milhões. A eventual replicação do modelo requer que o ente federativo possua capacidade orçamentária para assegurar a continuidade do financiamento ao longo de períodos prolongados, como no caso estudado, com vigência de 53 meses.

Em termos de vantagens e desvantagens do modelo de parceria público-público, é possível apontar a eventual maior previsibilidade na tramitação junto aos órgãos de controle, uma vez que ambas as partes estão submetidas a regimes jurídicos semelhantes e ao mesmo sistema de fiscalização. Isso se torna um fator relevante no caso de ausência de organizações privadas ou do terceiro setor com expertise ou caso o poder público local ainda não tenha desenvolvido capacidade institucional para modelar parcerias com o setor privado com qualidade.

Por outro lado, as desvantagens desse tipo de contratualização incluem a maior dificuldade de imposição de sanções a outro órgão público em caso de descumprimento das metas pactuadas, quando comparada à relação com fornecedores privados. Além disso, a natureza público-pública da parceria não elimina, por si só, incentivos negativos associados à prestação pública de serviços diretamente, como a baixa responsividade a mecanismos de desempenho e a limitada responsabilização por resultados, sendo necessário estabelecer sanções e incentivos adequados nos contratos. Soma-se a isso a possibilidade de inflexibilidades administrativas que podem comprometer a execução das entregas previstas, bem como a lentidão de processos decisórios, característica recorrente da gestão pública, capaz de gerar conflitos e frustrações tanto para os servidores quanto para o público atendido.

Dessa forma, as vantagens, desvantagens e o potencial de replicabilidade desse modelo devem ser analisados à luz do objeto contratual, do instrumento jurídico adotado e das capacidades institucionais disponíveis em cada contexto. Para mitigar riscos de insegurança jurídica ou de prejuízos à execução da política pública, recomenda-se a avaliação prévia da viabilidade do contrato pelos órgãos jurídicos e de controle interno dos entes envolvidos.

## ACESSO AO CONTRATO

O convênio celebrado entre a Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Inovação de Goiás (SEDI), a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE) pode ser visualizado

**AQUI.**





# Administração dos Serviços de Saúde

Maranhão (MA)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Maranhão (MA)
<b>PROJETO</b>	Administração dos Serviços de Saúde do Maranhão
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Nordeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Saúde
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Termo de Colaboração
<b>VALOR</b>	R\$ 594.708.390,44
<b>VIGÊNCIA</b>	24 meses (prorrogado três vezes)
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Instituto de Apoio ao Desenvolvimento da Vida Humana (IADVH)



**Pontos Fortes**

**ECONOMICIDADE E INOVAÇÃO**

## Resumo do caso

No Maranhão, os serviços de saúde são contratualizados por meio de uma parceria entre o Governo do Estado e uma organização da sociedade civil, em que uma empresa pública estadual coordena a rede hospitalar e delega ao parceiro contratado a execução operacional, como a gestão de pessoal e o apoio técnico. O modelo, que envolve a coordenação de mais de 70 unidades de saúde e a gestão de mais de 10 mil profissionais, ampliou a capacidade de resposta do sistema, assegurando a continuidade dos serviços, a contratação de pessoal e a capacitação, inclusive durante a pandemia de COVID-19.



## NOTA METODOLÓGICA

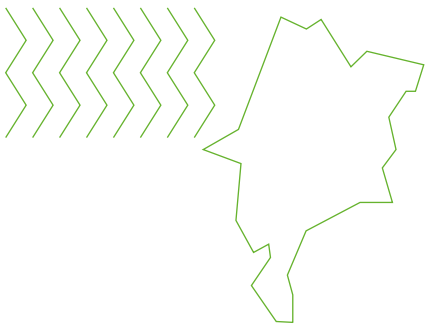
Este estudo de caso analisa uma parceria específica no âmbito da política de saúde do Governo do Estado do Maranhão, inserida em um processo mais amplo de reestruturação do modelo de gestão da saúde estadual. Historicamente marcado pela gestão direta e por contratualizações com fragilidades de desenho e fiscalização, esse modelo passou a ser reorganizado a partir da criação da EM-SERH, que assumiu a gestão das unidades e a coordenação das contratações necessárias à prestação dos serviços. A experiência aqui examinada constitui uma das contratualizações realizadas nesse novo arranjo institucional, cujo desempenho global demanda análises futuras.

# 01

## O projeto




A Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EM-SERH) é uma empresa pública do Estado do Maranhão, vinculada à Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão (SES/MA), responsável por apoiar a administração das unidades de saúde. Ela funciona com autonomia para cuidar da parte administrativa, técnica e financeira dos serviços. Segundo sua missão institucional, a EMSERH existe para prestar serviços de saúde e ensino no Estado do Maranhão com qualidade e resolutividade. Sua criação foi uma estratégia do governo para organizar melhor a gestão dos hospitais e fortalecer o acompanhamento dos contratos que mantêm essas unidades em funcionamento.



Antes de sua criação, a SES/MA era diretamente responsável pela administração da rede pública estadual. Nesse período, a Secretaria contratava organizações do terceiro setor para gerir hospitais e outras unidades de saúde. Porém, algumas dessas contratações eram realizadas sem a devida qualidade e sem mecanismos adequados de fiscalização. Esse modelo reduzia a capacidade da Secretaria de acompanhar, controlar e fiscalizar os contratos firmados. Como resultado, a qualidade dos serviços caiu, e surgiram diversas denúncias de irregularidades, que culminaram na deflagração da Operação “Sermão aos Peixes” pela Polícia Federal, em 2015.

Diante desse cenário, a EMSERH passou a administrar as unidades da rede estadual de saúde por meio da gestão exercida diretamente pela empresa pública e, quando necessário, da celebração de parcerias com organizações do terceiro setor, consolidando-se como um braço especializado da administração pública na gestão hospitalar. Nesse modelo, a EMSERH permanece responsável pela administração técnica, financeira e operacional das unidades sob sua gestão, enquanto a Secretaria concentra-se na formulação das políticas e diretrizes de saúde

Atualmente, a rede estadual abrange mais de uma centena de unidades e uma diversidade de serviços que incluem hospitais, policlínicas, unidades de pronto atendimento, centros de hemodiálise, hemorrede, residências médicas e multiprofissionais, entre outros. A EMSERH gerencia cerca de 70% das unidades, e o restante é administrado por meio da contratação de serviços como equipes médicas, infraestrutura, limpeza e vigilância. Esse arranjo vem sendo progressivamente aprimorado por meio do fortalecimento dos contratos, do diálogo institucional com a Secretaria e do aumento da maturidade organizacional, especialmente a partir de 2022.



A transição para o modelo liderado pela EMSERH ocorreu sob acompanhamento intenso dos órgãos de controle. Esse processo foi descrito como um esforço articulado do Estado para alterar o modelo de gestão em um contexto contingencial, no qual alternativas como a interrupção temporária dos serviços para realização de novos chamamentos seriam inviáveis. A eventual paralisação de unidades por meses implicaria elevado desgaste político, social e econômico, com impactos diretos sobre a assistência à saúde, em um estado em que cerca de 95% da população depende exclusivamente dos serviços de saúde do SUS, e sobre a economia local, especialmente em municípios onde hospitais exercem papel central como empregadores e estruturadores da dinâmica regional.

Ao longo desse processo, a maturidade institucional da EMSERH e da Secretaria de Estado da Saúde evoluiu conjuntamente. Segundo o gestor entrevistado, essa transição foi inicialmente dificultada pela cultura organizacional da secretaria, na medida em que a separação entre formulação de políticas e gestão das unidades foi percebida, por parte de alguns atores, como perda de espaço institucional. Com o tempo, contudo, esse movimento passou a ser compreendido como um processo de especialização de funções, contribuindo para o fortalecimento do diálogo entre política pública e gestão. Conforme relatado pelo gestor, trata-se de um arranjo institucional relativamente novo para o Estado, envolvendo uma empresa pública jovem e um modelo de contratos de gestão ainda em consolidação.

É nesse contexto institucional que foi instituída a parceria analisada neste caso, formalizada pelo Termo de Colaboração entre a EMSERH e o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento da Vida Humana (IADVH). A parceria insere-se como um instrumento específico de apoio à atuação da empresa pública, sem alterar sua responsa-

bilidade pela gestão das unidades de saúde. Seu objetivo é complementar a capacidade operacional da EMSERH por meio da execução de ações voltadas à gestão de pessoas, à capacitação e ao aperfeiçoamento dos profissionais, ao apoio técnico e ao monitoramento institucional, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

Conforme previsto no Chamamento Público nº 001/2018, a celebração do Termo de Colaboração fundamentou-se na necessidade de ampliar e padronizar a execução de determinadas atividades assistenciais e administrativas em uma rede extensa e em processo de expansão. A parceria com o IADVH foi concebida para apoiar a EMSERH na realização de atividades complementares à gestão das unidades, incluindo apoio técnico, monitoramento das operações e gestão de pessoal, permitindo maior agilidade e capacidade de resposta, especialmente em contextos de elevada demanda, sem prejuízo do comando público e das decisões estratégicas exercidas pelo Estado.

O desenho institucional estruturado pelo Governo do Maranhão está apresentado no quadro abaixo.

**Quadro 10.** Estrutura institucional do modelo de gestão da saúde

	<b>SES/MA</b>	<b>EMSERH</b>	<b>IADVH</b>
<b>Natureza jurídica</b>	Órgão da administração pública direta	Empresa pública (administração indireta) vinculada à SES/MA	Organização da sociedade civil (entidade privada sem fins lucrativos)
<b>Papel institucional</b>	Formulação de políticas públicas de saúde e definição de diretrizes do sistema estadual	Administração técnica, financeira e operacional das unidades de saúde da rede estadual	Execução de atividades previstas no Termo de Colaboração, sob supervisão da EMSERH
<b>Responsabilidade na gestão das unidades</b>	Responsável pela política pública, regulação e supervisão geral	Responsável direta pela gestão das unidades sob sua administração e fiscalização das unidades contratualizadas	Responsável pela gestão operacional, em parceria, das unidades contratualizadas, mas a titularidade permanece do Estado

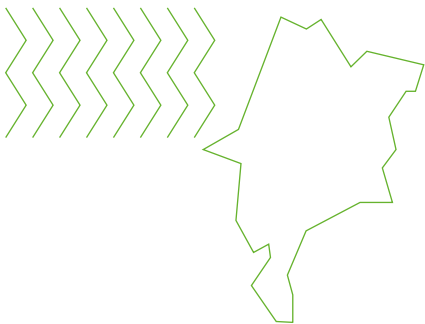
# 02\*

## Sobre o contrato

O Termo de Colaboração nº 001/2019 foi firmado com base na Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e no Decreto Estadual nº 32.724/2017. O contrato teve valor inicial de R\$ 594.708.390,44 e prazo de vigência de 24 meses. A parceria abrangeu a atuação em unidades hospitalares e de saúde da rede estadual, envolvendo mais de 40 unidades e cerca de 6.900 colaboradores vinculados às atividades previstas no contrato. Desde a sua assinatura, o termo passou por sete aditivos contratuais e um apostilamento, que ajustaram o escopo das atividades e o valor total em razão da expansão da rede e da incorporação de novas exigências legais.

Durante a pandemia da COVID-19, entre 2020 e 2021, com exceção do 1º Termo Aditivo<sup>9</sup>, os demais aditivos promoveram ampliações do contrato para incluir hospitais de campanha e leitos em unidades de referência para o tratamento da doença. Entre essas unidades estavam o Hospital Macrorregional de Caxias, o Hospital Materno Infantil de Imperatriz e o Hospital de Perito-

<sup>9</sup> O 1º Termo Aditivo suprimiu o Hospital Regional de Colinas (por entender que a unidade não deveria fazer parte do referido Termo de Colaboração) e a AME Imperatriz (realocação de colaboradores para outras unidades devido à estratégia de alocação de mão de obra para o combate à COVID19).



ró. Essas alterações, de caráter emergencial, possibilitaram a contratação ágil de profissionais e a aquisição de insumos médicos necessários para atender à demanda excepcional daquele período.

Em 2024, o 5º Apostilamento tratou do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Essa medida foi motivada pela defasagem salarial acumulada desde 2019 e pela implementação do piso nacional da enfermagem, instituído pela Lei nº 14.434/2022. Além disso, a ampliação da rede de atendimento, que passou a abranger mais de 70 unidades, entre hospitais regionais, policlínicas, centros de especialidades, agências transfusionais e hemonúcleos, bem como a gestão de mais de 10 mil colaboradores em todo o território maranhense, tornou necessário o reajuste dos valores pactuados. Com isso, o valor global do contrato foi atualizado para R\$ 999.007.171,18, assegurando condições financeiras para o cumprimento dos pisos salariais e para a manutenção regular dos serviços. Posteriormente, o 8º Termo Aditivo, assinado em março de 2025, prorrogou a vigência do contrato até março de 2027, sem alteração do valor global, consolidando a continuidade da parceria.

**Quadro 11.** Linha do tempo do processo de contratualização

**\* Out/2018**

**CHAMAMENTO PÚBLICO**

Publicação do edital.

**\* Mar/2019**

**TERMO DE COLABORAÇÃO 001/2019**

**R\$ 594.708.390,44.** Início da vigência (24 meses).

**\* Jun/2020**

**1º TERMO ADITIVO**

**R\$ 575.090.923,90.** Supressão de R\$ 19.617.466,54, com alteração e exclusão de unidades e custos, incluindo o Hospital Regional de Colinas e a AME Imperatriz, além de ajuste salarial e inclusão do percentual de aposentadoria especial para técnicos de radiologia.

**\* Abr/2020**

**2º TERMO ADITIVO**

**R\$ 721.957.024,76.** Acréscimo temporário (até 31/12/2020) e inclusão de unidades, entre elas hospitais de campanha e unidades de resposta à COVID-19 (Hospital de Campanha de Açailândia, Unidade Mista do Bacanga, Hospital de Pedreiras e UPA Paço do Lumiar).

**\* Fev/2021**

**4º TERMO ADITIVO**

**R\$ 705.006.490,46.** Acréscimo de valor e inclusão de unidades, como o Hospital Regional de Lago da Pedra e o Hemocentro.

## \* Mar/2021

### 5º TERMO ADITIVO

**R\$ 705.006.490,46.** Prorrogação da vigência por mais 24 meses, com término previsto para 22/03/2023.

## \* Jul/2022

### 6º TERMO ADITIVO

**R\$ 743.385.488,05.** Acréscimo de R\$ 38.378.997,05 referente à atualização do salário mínimo e pisos de categorias. Inclusão de agências transfusionais, CAF-FEME, Carreta de Barretos e Centrais de Regulação.

## \* Mar/2023

### 7º TERMO ADITIVO

**R\$ 907.356.590,68.** Prorrogação da vigência por mais 24 meses, com término previsto para 23/03/2025.

## \* Nov/2024

### 5º TERMO DE APOSTILAMENTO

**R\$ 999.007.171,18.** Reequilíbrio econômico-financeiro solicitado pelo IADVH devido a reajustes salariais e convenções coletivas. Atualização formal sem alteração do objeto contratual.

## \* Mar/2025

### 7º TERMO ADITIVO

**R\$ 907.356.590,68.** Prorrogação da vigência por mais 24 meses, com término previsto para 23/03/2025.

# 03\*

## Resultados e Avaliação



O contrato tem como objetivo principal melhorar e viabilizar a execução das ações e dos serviços de saúde nas unidades da Rede Pública Estadual de Saúde administradas pela EMSERH. Para alcançar esse objetivo, o termo estabelece um conjunto de metas organizadas em dois eixos principais: **(i) Processos, Pessoas, Monitoramento e Supervisão e (ii) Ações de Qualificação.**

### (i) Processos, Pessoas, Monitoramento e Supervisão

- \* **META:** aprimorar a execução das ações e dos serviços oferecidos nas unidades da rede estadual administradas pela EMSERH, por meio da adequação dos procedimentos adotados e dos recursos necessários para esse fim.
- \* **OBJETIVO:** acompanhar e avaliar a execução do plano de trabalho e dos serviços de saúde, assegurando que cada unidade disponha da quantidade adequada de profissionais para o desenvolvimento de suas atividades.
- \* **RESULTADO ESPERADO:** satisfação dos usuários em relação aos serviços ofertados pelas unidades sob gestão da EMSERH.


- \* **INDICADOR:** quantidade de colaboradores por categoria profissional em cada unidade, avaliada com base nos registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e nos Relatórios Mensais de movimentação de pessoal.

O contrato abrangia inicialmente 40 unidades de saúde e 6.941 profissionais. Nas atualizações mais recentes, esse número passou a ultrapassar 10 mil trabalhadores geridos pela OS parceira. Destaca-se que o indicador relacionado ao quadro de pessoal é utilizado como um parâmetro indireto para mensurar a adequação operacional das unidades e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços prestados à população.

## (ii) Ações de Qualificação

- \* **META:** realizar ações de qualificação institucional e funcional voltadas aos colaboradores das unidades de saúde.
- \* **OBJETIVO:** garantir a manutenção de um padrão de qualidade consistente nos serviços prestados.
- \* **RESULTADO ESPERADO:** promover maior agilidade, qualidade e eficiência na oferta dos serviços, a partir da capacitação dos profissionais para o adequado desempenho de suas funções.
- \* **INDICADOR:** número de capacitações realizadas, carga horária total, quantidade de profissionais capacitados e número de unidades beneficiadas.

Os treinamentos previstos abrangem desde capacitações básicas, como o uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e a higienização das mãos, até formações específicas por área, voltadas à melhoria da

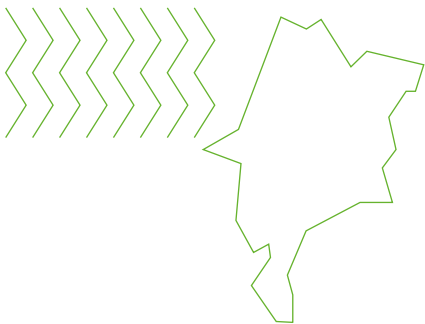


assistência prestada ao paciente. O modelo parte do entendimento de que a qualidade dos serviços oferecidos está diretamente relacionada ao nível de capacitação dos profissionais e ao seu alinhamento com os padrões organizacionais definidos pela EMSERH. Também está previsto o replanejamento das capacitações para os colaboradores que obtiverem pontuação inferior a 8 na avaliação de desempenho, com o objetivo de suprir as lacunas de competência identificadas.

De forma geral, os dois eixos da parceria indicam uma proposta que busca integrar as dimensões técnica e organizacional da gestão, indo além da simples contratação de pessoal. A iniciativa procura alinhar os aspectos culturais e operacionais das equipes aos valores institucionais da EMSERH, o que pode refletir positivamente tanto na satisfação dos usuários quanto na eficiência das unidades hospitalares.

O sistema de monitoramento e avaliação do contrato é claramente definido. O documento estabelece metas e prevê o acompanhamento mensal por uma Comissão de Monitoramento, que utiliza um modelo de pontuação baseado em níveis de criticidade. Nesse modelo, os indicadores são classificados e recebem notas que influenciam os repasses financeiros seguintes. Em caso de descumprimento das metas, podem ser aplicadas penalidades financeiras e sanções administrativas, como advertência, suspensão e, em última instância, a rescisão do contrato.

Os relatórios de execução devem apresentar evidências documentais, como listas de presença, registros de atividades, relatórios técnicos e comprovantes de capacitação. Esses documentos são analisados pela EMSERH, que emite parecer e autoriza os repasses de acordo com o desempenho apresentado. O termo também estabelece obrigações relacionadas à trans-



parência, como a divulgação de informações e relatórios em meios oficiais, além da exigência de prestação de contas anual e final. Essa estrutura tem como objetivo assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e possibilitar o acompanhamento social dos resultados alcançados.

É importante destacar que os indicadores utilizados para avaliar a parceria têm custo de mensuração relativamente baixo, pois se baseiam, em grande parte, no controle da folha de pagamento, nas escalas de profissionais e nos registros administrativos das unidades hospitalares. No entanto, embora o contrato estabeleça metas e planos de ação, ele não define um conjunto mais consistente de indicadores de impacto em saúde pública, como taxa de resolução, tempo médio de permanência hospitalar, tempo de espera ou nível de satisfação dos usuários. Essa limitação restringe a análise de resultados mais complexos e pode levar a um processo de acompanhamento focado exclusivamente no cumprimento de metas operacionais, tendendo a privilegiar os meios utilizados em detrimento dos efeitos sociais mais amplos.

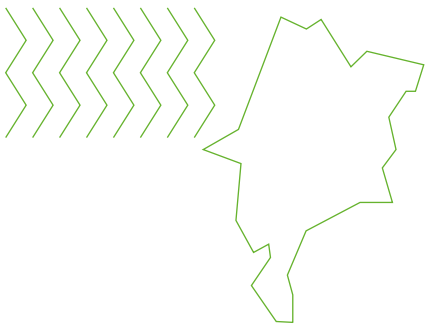
Durante a execução do contrato, um dos principais desafios enfrentados foi a sobrecarga provocada pela pandemia, que exigiu respostas emergenciais, como a ampliação dos serviços, a contratação de novos profissionais e a readequação de turnos e fluxos de atendimento. Nesse contexto, a EMSERH e o IADVH firmaram termos aditivos específicos para ampliar a cobertura dos serviços prestados, tanto nas unidades hospitalares quanto nas ações de apoio logístico e assistencial. Essa resposta foi possível em razão da flexibilidade do modelo contratual com a organização da sociedade civil, que permitiu ajustes operacionais fora dos trâmites tradicionais da administração direta. Ain-

da assim, o período evidenciou limitações do modelo, como a elevada rotatividade de profissionais e a pressão intensa sobre os trabalhadores da saúde.

Por outro lado, a OSC assumiu os impactos decorrentes da edição de novas legislações, especialmente a aprovação do piso nacional da enfermagem. Essa mudança aumentou significativamente os custos com pessoal e pode ter gerado processos trabalhistas relacionados à ADPF 789, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que tratou da aplicação do piso da enfermagem e da responsabilidade pelo seu custeio. Como os contratos firmados anteriormente não previam essa obrigação, tornou-se necessário realizar ajustes por meio de apostilamentos e termos aditivos, com o objetivo de garantir o cumprimento da legislação e a sustentabilidade da parceria.

Nos documentos referentes aos apostilamentos, houve inclusive uma sinalização inicial por parte da EMSERH de que, em um primeiro momento, não havia disponibilidade orçamentária para atender ao aumento de valores solicitado pelo IADVH<sup>4</sup>. Ainda assim, esses instrumentos jurídicos permitiram, ainda que parcialmente, a recomposição dos valores repassados e a adequação da execução orçamentária às novas exigências legais. Esse processo evidencia os diversos desafios enfrentados ao longo dos anos e a necessidade de respostas institucionais para assegurar a continuidade e a regularidade na prestação dos serviços de saúde.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> A IADVH solicitou R\$ 454.055.403,15 para reequilibrar o contrato, mas, por falta de recursos públicos disponíveis, foi feito um acordo e a EMSERH se comprometeu a ajustar o valor do contrato em R\$ 91.673.785,90. Foi informado que a diferença seria tratada em momento posterior.



Os dados de produção hospitalar registram a quantidade de internações, procedimentos realizados e os custos associados aos atendimentos. Essas informações estão disponíveis no TABNET do SUS, plataforma pública que reúne dados oficiais sobre os serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde. A comparação dos dados entre os hospitais que passaram a integrar a gestão com apoio do IADVH, a média do Nordeste e a média nacional indica que, em termos agregados, essas unidades apresentaram desempenho superior às médias regional e nacional, tanto em produção quanto em controle de custos.

Esse resultado se manteve mesmo após o período da pandemia, a implementação do piso nacional da enfermagem e o aumento do salário mínimo. Enquanto a média do país registrou um aumento de cerca de 17% a 18% no custo médio por internação, o Maranhão apresentou uma redução aproximada de 25%. Esse desempenho pode constituir um indicativo da efetividade do modelo de gestão hospitalar. No entanto, sua interpretação exige cautela, pois parte desses resultados pode estar associada a especificidades locais, como a escala da rede, o perfil das unidades e investimentos prévios, limitando a generalização para outros contextos.

Entretanto, é importante destacar a falta de transparência em relação aos relatórios de acompanhamento e avaliação da parceria. Essas informações não foram encontradas de forma clara e facilmente acessível no Portal da Transparência do Estado, dificultando o controle social e o acompanhamento da parceria por parte da população.

## Benefícios gerados à Administração Pública

A parceria contribuiu relevantemente para a modernização da gestão pública de saúde no Maranhão. O principal avanço estrutural foi o fortalecimento da EMSERH como uma entidade especializada na gestão da rede hospitalar, com capacidade para coordenar um sistema complexo de unidades de saúde. Com isso, foi possível transferir tarefas operacionais para a EMSERH e para a parceria, permitindo que a Secretaria de Estado da Saúde (SES/MA) se concentrasse em suas funções principais de planejamento e regulação, em vez da execução direta dos serviços.

No aspecto operacional, o modelo demonstrou-se eficaz para lidar com a rigidez dos processos burocráticos tradicionais da administração pública. Com respaldo em normas federais e estaduais, o instrumento trouxe mais agilidade e flexibilidade à gestão, o que se revelou essencial em situações críticas. Esse aspecto ficou mais evidente durante a pandemia de Covid-19, quando foi necessário trabalhar com uma “estrutura de guerra”, nas palavras do gestor da EMSERH entrevistado. A parceria possibilitou a rápida ampliação das equipes e a reorganização do funcionamento dos hospitais, garantindo a continuidade dos atendimentos. Também houve avanços na gestão de recursos humanos, com a adoção de processos mais organizados e padronizados de recrutamento e capacitação, algo que a administração direta dificilmente conseguiria implementar no mesmo período e com o mesmo nível de consistência.

Além de resolver dificuldades operacionais, o Termo de Colaboração contribuiu para mudanças na forma de gestão. A adoção de práticas voltadas para resultados incentivou maior eficiência na estrutura estatal, aproximando a execução dos serviços de critérios mais claros e objetivos de desempenho.

Entretanto, apesar dos avanços na gestão, não foram identificados relatórios públicos consistentes que apresentem o monitoramento da satisfação dos usuários. Embora a EMSERH tenha iniciado a aplicação do *Net Promoter Score* (NPS), um indicador que mede a satisfação dos usuários a partir da pergunta sobre a probabilidade de recomendarem o serviço, a falta de consolidação e de divulgação desses dados no portal de transparência impede uma análise mais completa sobre a percepção dos cidadãos em relação aos serviços prestados. Essa ausência de informações compromete o controle social e dificulta a relação entre os ganhos de eficiência administrativa e a qualidade percebida pelos pacientes.



# 04\*

## Potencial de Replicação

A análise do contrato permite identificar alguns fatores que ajudam a entender em quais condições esse modelo pode ou não ser reproduzido com sucesso em outros contextos administrativos.

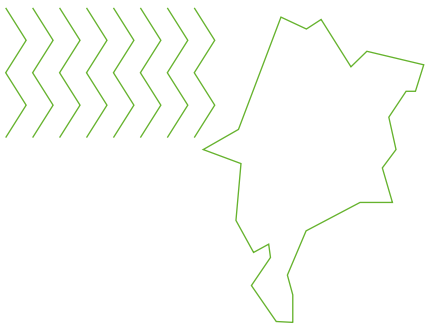
O primeiro e mais crítico fator é a sustentabilidade financeira. Trata-se de um modelo de parceria com custo fixo elevado, que depende de um fluxo de recursos estável para manter uma folha de pagamento extensa, que nos contratos mais recentes do Maranhão ultrapassa 10 mil trabalhadores. Essa característica torna o modelo arriscado para estados ou municípios com orçamento limitado ou com histórico de repasses

irregulares. A gestão precisa considerar que fatores externos, como reajustes de pisos salariais nacionais ou situações emergenciais na área da saúde, exigem capacidade imediata de aporte financeiro por meio de termos aditivos. Na ausência de reserva orçamentária, aumenta o risco de interrupção dos serviços e da formação de passivos trabalhistas. Esse cenário exige uma gestão contratual atenta e permanente, capaz de manter canais de negociação abertos, sem comprometer o rigor fiscal nem aceitar pedidos de reequilíbrio financeiro sem a devida análise técnica.

Além disso, a replicação do modelo tende a ser mais eficiente apenas em contextos que permitam economia de escala, ou seja, em redes de saúde de maior porte. Isso ocorre porque é o volume de atendimentos que possibilita diluir os custos administrativos da parceria, tornando o modelo financeiramente viável.

Outro fator decisivo é a existência de infraestrutura física prévia. O modelo do Termo de Colaboração foi pensado para melhorar a gestão e a operação das unidades de saúde, e não para a realização de obras. Ele funciona bem para reativar ou tornar mais eficientes hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) que já existem, mas que enfrentam problemas de ociosidade ou de má gestão. Quando há necessidade de construir novas unidades, é preciso adotar outro tipo de contratação, mais adequado a esse objetivo.

Do ponto de vista institucional, a segurança e o desempenho do modelo dependem, sobretudo, da existência de capacidade técnica de governança, monitoramento e fiscalização dos contratos. No caso do Maranhão, essa função foi exercida por uma empresa pública estadual, que atuou como elo técnico entre a Secretaria de Saúde e a organização parceira, centralizando atividades de acompanhamento e supervisão.



No entanto, a criação de uma estatal para esse fim constitui uma solução específica ao contexto local e não deve ser entendida como um requisito necessário ou como modelo padrão para a contratualização de serviços de saúde. Essa capacidade institucional pode estar alocada diretamente na Secretaria de Saúde, em unidades administrativas especializadas ou em estruturas técnicas dedicadas, se houver corpo qualificado, clareza de responsabilidades e mecanismos efetivos de controle. Na ausência desses elementos, independentemente do arranjo institucional adotado, aumentam os riscos de sobreposição de funções, ineficiência e falhas de governança.

Por fim, a delegação da execução dos serviços a uma entidade parceira pode ser uma ferramenta eficaz de gestão, mas sua adoção exige análise criteriosa das condições locais. O elemento central é a existência ou a possibilidade de construção de marcos legais adequados, capacidade institucional de gestão e sustentabilidade financeira para assegurar a continuidade dos repasses e o equilíbrio do contrato ao longo do tempo. Quando esses fatores estão presentes e há fiscalização ativa, o modelo pode gerar ganhos de eficiência e racionalização de custos, inclusive em contextos de menor escala. Na ausência dessas condições, contudo, a tentativa de replicação tende a produzir desequilíbrios fiscais, piora da qualidade dos serviços e perda de credibilidade da gestão pública.



## **ACESSO AO CONTRATO**

O termo de colaboração pactuado entre a Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH) e o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento da Vida Humana (IADVH) pode ser visualizado **AQUI**.





# PPP Prisional de Erechim

Rio Grande do Sul (RS)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Rio Grande do Sul (RS)
<b>PROJETO</b>	Prisional
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Sul
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Segurança Pública
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Parceria Público-Privada
<b>VALOR</b>	R\$ 2.525.944.905,00
<b>VIGÊNCIA</b>	30 anos
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Parcerias e Concessões do Estado do Rio Grande do Sul (Separ)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Soluções Serviços Terceirizados Ltda.



**Pontos Fortes**

**INOVAÇÃO E ECONOMICIDADE**

## Resumo do caso

O Presídio de Erechim, em fase pré-operacional, é uma parceria público-privada estruturada como Concessão Administrativa para construção e operação da unidade prisional. O modelo preserva as funções indelegáveis do Estado, transfere atividades-meio ao parceiro privado e vincula a remuneração ao desempenho, com metas de eficiência e ressocialização. A experiência se destaca no cenário nacional como referência para a modernização da gestão prisional.



## NOTA METODOLÓGICA

Este estudo de caso aborda o processo de contratualização de um projeto promissor.

Contudo, como a unidade prisional ainda se encontra em fase de construção, não é possível caracterizá-lo como um caso de impacto na gestão pública, uma vez que os resultados ainda não se materializaram. Ainda assim, o caso foi incluído por representar uma oportunidade de avanço em uma frente de parcerias na administração pública que esteve pouco ativada nos últimos 15 anos, podendo gerar reflexões e contribuir para o debate sobre modelos de contratualização.

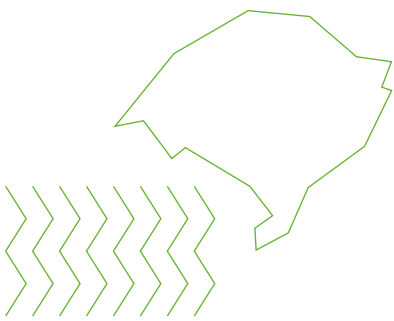
# 01

## O projeto



Primeira parceria público-privada prisional do Rio Grande do Sul, o Presídio de Erechim insere-se na estratégia do governo do estado para modernização do sistema carcerário, mediante a adoção de uma contratualização que atrela ao parceiro privado não somente a gestão do equipamento público, mas também a sua construção<sup>11</sup>, a qual será iniciada em 2025.

<sup>11</sup> Em agosto de 2025, foi realizada a cessão do terreno, pelo município de Erechim, para a construção do Complexo Prisional, conforme veiculado pela Prefeitura do mencionado ente municipal.



Esse arranjo de competências permite preservar o núcleo indelegável da atividade estatal — a custódia e a disciplina dos apenados —, ao mesmo tempo em que transfere à iniciativa privada a responsabilidade por atividades-meio, em que a eficiência operacional e a capacidade técnica podem ser maximizadas.


A forma como essa PPP se estrutura visa à ampliação e à melhoria da infraestrutura prisional e vincula aos mecanismos de pagamento do parceiro privado o atingimento de metas pertinentes não somente à eficiência operacional da gestão do presídio, mas também ao atendimento de ações destinadas à reintegração social, como as de oferta de educação formal e profissional e mesmo de emprego aos apenados.

Até então, a única PPP semelhante em operação no país é a do Complexo Prisional de Ribeirão das Neves, no Estado de Minas Gerais, firmada em 2013. As demais iniciativas — previstas em outras unidades federativas — não tiveram êxito, conferindo à experiência gaúcha relevância no contexto nacional das contratualizações.

## 02\*

### Sobre o contrato

A PPP configura-se como um instrumento de gestão voltado à viabilização de investimentos de longo prazo, permitindo a conjugação de recursos públicos e privados sob um arranjo contratual que transfere riscos, define resultados e condiciona a remuneração ao desempenho.



O modelo adotado para a PPP do Presídio de Erechim é o de concessão administrativa — que se caracteriza por ser a própria Administração Pública a usuária do serviço contratualizado — e possui prazo contratual de 30 anos, cabendo ao parceiro privado as fases de construção, manutenção e gestão não disciplinar da unidade prisional, como mencionado.

A contratação em si é fruto de um processo que se iniciou em 2020 e levou aproximadamente 04 anos entre planejamento, licitação e assinatura do contrato entre o governo e a empresa vencedora do processo, a Soluções Serviços Terceirizados Ltda. O complexo prisional terá capacidade para receber 1.200 detentos, em regime fechado, distribuídos em duas unidades prediais, ao custo de R\$ 233 ao dia por vaga ocupada, a serem pagos pela administração pública gaúcha.

Para ser estruturado, o projeto foi capitaneado por uma secretaria de estado especializada em contratualizações, à época chamada de Secretaria de Parcerias e Concessões, e contou também com o apoio de órgãos públicos, privados e mesmo internacionais, como o BNDES e o BID. A equipe da secretaria destacou que “a escolha do BNDES como estruturador da PPP se justifica pela reconhecida expertise técnica do banco na modelagem de projetos de infraestrutura e serviços públicos complexos, incluindo projetos no setor prisional” e que o envolvimento do Banco de Desenvolvimento conferiu “maior credibilidade e segurança, contribuindo para garantir um projeto robusto, competitivo e atrativo ao mercado”<sup>12</sup>.

O quadro a seguir apresenta, consolidadamente, os principais números dessa PPP, a fim de permitir uma visão geral dos custos e dos prazos da contratualização.

---


<sup>12</sup> Trecho de entrevista realizada no âmbito do estudo, em Novembro de 2025.

**Quadro 12.** Visão Geral da parceria público-privada do Presídio de Erechim

ITEM	DESCRIÇÃO	NÚMEROS
Investimento inicial do parceiro privado	Construção, equipamentos e infraestrutura do complexo	R\$ 149.500.000,00
Período de construção do complexo	Prazo estimado pelo Governo do RS para a construção do presídio	24 meses
Duração contratual	Prazo total da concessão administrativa	30 anos
Capacidade da unidade	Número de vagas previstas	1.200 detentos
Contraprestação pública	Pagamentos condicionados a indicadores de desempenho	R\$ 233 por dia por vaga ocupada

A decisão do Governo do Rio Grande do Sul de adotar o modelo de parceria público-privada para a construção e a operação do Presídio de Erechim resultou de um conjunto de fatores estruturais e estratégicos. Em primeiro lugar, a insuficiência do investimento público direto em infraestrutura penitenciária, agravada pelas restrições fiscais do Estado, impunha a necessidade de buscar mecanismos alternativos de financiamento e gestão.

A escolha do modelo foi respaldada por estudos técnicos que demonstraram sua superioridade frente às alternativas tradicionais de contratação pública, sobretudo em termos de previsibilidade orçamentária, qualidade dos serviços e eficiência operacional. A experiência prévia de Minas Gerais, com a PPP de Ribeirão das Neves, serviu como referência concreta e comparativa, trazendo à luz as particularidades do contexto gaúcho.



Nas palavras de servidores envolvidos com o projeto desde o início, o modelo da PPP foi escolhido por permitir “estabelecer metas de desempenho, indicadores de qualidade e mecanismos de controle mais robustos, assegurando alinhamento de incentivos ao longo de toda a execução [da parceria]”, promovendo “uma gestão mais eficiente, transparente e orientada a resultados, especialmente nos serviços de administração prisional e nas atividades de ressocialização dos apenados”<sup>13</sup>.

Além disso, a opção pela PPP refletiu a estratégia governamental de modernização administrativa e fortalecimento da governança contratual, consolidando a lógica da gestão por resultados e da transparência no gasto público.

A linha do tempo a seguir permite visualizar, de maneira sintética, as etapas que marcaram a concepção, a estruturação e a formalização da PPP do Presídio de Erechim. Essa representação cronológica auxilia na compreensão do tempo necessário para a maturação de um projeto de PPP prisional, desde os estudos preliminares até a cessão do terreno para construção do complexo.

---

<sup>13</sup> Trecho de entrevista realizada no âmbito do estudo, em Novembro de 2025.

**Quadro 13.** Linha do tempo da parceria público-privada do Presídio de Erechim



<sup>14</sup> Ver o inciso VI do art. 10 da Lei nº 11.079/2004.

## \* Jul/2023

### REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Ajustes no edital são necessários para tornar o projeto mais atrativo. Após essas retificações, o Edital é novamente publicado.

## \* Nov/2023

### RESULTADO DA LICITAÇÃO

Homologação do resultado do leilão, no qual foi declarada vencedora a empresa Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

## \* Abr/2024

### ASSINATURA DO CONTRATO

Formalização do contrato da PPP entre o Estado do RS e a vencedora do certame.

## \* Ago/2025

### CESSÃO DO TERRENO

Prefeitura de Erechim entrega a cedência do terreno ao Governo do RS para a construção do complexo prisional.



# 03\*

## Resultados e Avaliação

Embora a prestação do serviço não tenha começado, tendo em vista que o Complexo Prisional ainda será construído, é possível realizar uma análise dos mecanismos contratuais de incentivo criados para buscar os resultados pretendidos nesta contratualização. A base desses mecanismos estrutura-se sobre uma clara divisão de competências entre o parceiro público e o parceiro privado, estabelecendo um modelo de coparticipação gerencial.

Ao parceiro privado, cabe a responsabilidade pela construção, manutenção e gestão administrativa e operacional da unidade, incluindo os serviços de alimentação, lavanderia, limpeza, manutenção predial e de equipamentos, suporte médico e psicológico básico, fornecimento de uniformes e materiais de uso pessoal, gestão de visitas e assistência social, além de programas de qualificação e trabalho dos detentos.

Por sua vez, ao parceiro público, representado, após a licitação, pela Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo do Governo Estadual, cabe o controle sobre as funções de segurança e disciplina, exercidas exclusivamente pela Polícia Penal do Rio Grande do Sul, além de cumprir o papel crucial nas contratualizações prisionais bem-sucedidas, que são o de fiscalização e de avaliação da prestação do serviço do parceiro privado.

A gestão de resultados desta PPP possui, como alicerce, um sistema de mensuração de desempenho que traz mecanismos de recompensa e de penalização no caso de não atingimento das metas previstas em contrato, como se vê a seguir.

## Pagamento

O contrato estabelece que a contraprestação devida ao parceiro privado é iniciada a partir da disponibilização de vagas para apenados, portanto, após a completa construção do complexo prisional, e fica condicionada ao cumprimento de indicadores de desempenho, que mensuram tanto a qualidade dos serviços prestados quanto a disponibilidade das instalações.

O mecanismo de pagamento define uma estrutura de remuneração variável, composta por parcelas fixas, como o valor por dia por vaga de apenado (R\$ 233,00/dia), e por parcelas variáveis, como o quantitativo de vagas ocupadas e o alcance de metas de desempenho, que consideram atividades educacionais e laborais oportunizadas aos presos.

Essa forma de pagamento visa assegurar a eficiência na gestão do presídio e, simultaneamente, garantir ao Estado instrumentos para correção de eventuais desvios de qualidade do serviço contratualizado.

E, para trazer segurança ao parceiro privado na fase de operação do presídio, o Estado do Rio Grande do Sul aprovou, em 2021, um fundo público, previsto em lei, para garantir que haverá recursos disponíveis para cumprimento de sua obrigação financeira.

## Penalidades

O contrato descreve as hipóteses de aplicação de sanções e os critérios de cálculo de deduções de pagamento a serem feitas pelo agente estatal sobre o parceiro privado. Em anexo específico do instrumento contratual, estão pormenorizadas todas as infrações, classificadas por nível de gravidade e com penalidades que vão de advertências até multas de R\$ 300.000,00.

Há, por exemplo, penalidades previstas desde a existência de atrasos na construção do complexo prisional até a ocorrência de crimes praticados pelos detentos que tenham decorrido de omissão do parceiro privado. Esse sistema de penalidades, ao lado do mecanismo de pagamento, constitui o núcleo da governança contratual da PPP, garantindo o alinhamento entre as obrigações assumidas pelo parceiro privado e os objetivos públicos do projeto.



# 04\*

## Potencial de Replicação

A análise do caso do Presídio de Erechim evidencia aspectos críticos que exigem atenção para a replicabilidade de projetos semelhantes, destacando a importância de existir capacidade técnica instalada no setor público, apta a conduzir processos de estruturação de PPPs, pois, ainda que existam organismos públicos e privados capazes de colaborar com esse tipo de trabalho, cabe ao ente público a liderança do projeto e o estabelecimento das regras essenciais que vão nortear desde a contratação do agente privado até a execução do serviço que ele prestará.

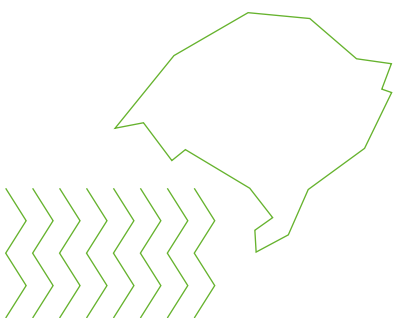
No Rio Grande do Sul, o processo licitatório que resultou na contratação da PPP do Presídio de Erechim foi conduzido, em larga medida, por órgão especializado em contratualização, chamado à época de Secretaria de Parcerias e Concessões, que hoje é uma Subsecretaria ligada à Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Além dela, a Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo, que se tornou a responsável por gerir o contrato após sua assinatura, também esteve envolvida desde os primeiros passos da contratualização, algo destacado como muito importante pelos servidores da secretaria, dado que esse alinhamento interno é responsável por garantir, desde o início, “clareza de papéis e a formação de um grupo técnico qualificado para a futura gestão do contrato”<sup>15</sup>.

A estruturação do projeto PPP foi iniciada no começo de 2020, contando com o apoio do BNDES, contratado por dispensa de licitação nos termos da Lei nº 8.666/1993, antes, portanto, da entrada em vigor da nova lei de licitações públicas, a Lei nº 14.133/21. O Banco capitaneou o apoio de órgãos e consultorias internacionais nesse projeto, como o BID e a PwC, realizando os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e de modelagem jurídico-institucional e financeira da PPP.

Entre a contratação do BNDES pelo Governo do RS para estruturar o projeto e a realização do certame para contratação do parceiro privado da contratualização transcorreram aproximadamente três anos (2020–23), período que compreendeu as fases de estudo, consulta e audiência pública<sup>16</sup>, análise jurídica, publicação e posterior republicação do edital.

<sup>15</sup> Trecho de entrevista realizada no âmbito do estudo, em novembro de 2025.

<sup>16</sup> A audiência pública, realizada em 22 de fevereiro de 2022, no município de Erechim, que atende ao previsto na Lei das PPPs — art. 10, §3º, da Lei Federal nº 11.079/2004 — encontra-se disponível na internet.



Destaca-se que essa republicação se deu pela ausência de atores privados interessados num primeiro momento, o que levou a novas rodadas de conversa com as partes interessadas para apurar o que poderia ser melhorado. Após retificações que tornaram o projeto mais atrativo para a iniciativa privada, no segundo semestre de 2023 ocorreu a licitação da PPP do Complexo Prisional de Erechim, tendo como vencedora a empresa Soluções Serviços Terceirizados Ltda., com o contrato formalmente assinado em abril de 2024.

Ainda cabe mencionar que o BNDES teve outro papel importante nessa PPP: o financiamento da construção e equipagem do presídio. Dada a elevada quantia de investimento inicial que o ente privado teria de desembolsar para isso, o que poderia ser uma barreira para interessados no projeto, o BNDES atuou como financiador do agente privado a ser contratado, viabilizando o investimento que custará aproximadamente R\$ 150 milhões, o chamado CAPEX.

Outro ponto de atenção refere-se ao planejamento de longo prazo e à sustentabilidade financeira das obrigações futuras. O modelo de PPP, ao prever pagamentos plurianuais condicionados ao desempenho, requer não somente regras bem definidas, mas também previsibilidade orçamentária, sob pena de comprometer a atratividade do projeto para investidores. Para afastar esse tipo de risco, é possível ser criado um fundo público garantidor da contratualização, algo utilizado para o Complexo Prisional, que está amparado na própria Lei das PPPs<sup>17</sup>.

Além disso, a transparência e o diálogo interinstitucional e com a sociedade — manifestos na realização de consultas e audiências públicas — mostraram-se es-

---

<sup>17</sup> Vide garantias estabelecidas no capítulo III da Lei nº 11.079/04.

senciais para legitimar o projeto e reduzir resistências sociais, portanto, devem estar sob o olhar do gestor interessado em replicá-lo. A título de exemplo, mencionam-se a participação do Poder Judiciário e do TCE-RS e, também, da Prefeitura de Erechim, município que receberá o Complexo Penal.

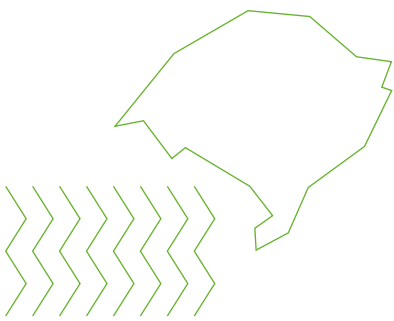
Entre 2022 e 2023, o Poder Judiciário foi trazido à baila por ação judicial<sup>18</sup> que discutia suposta delegação inconstitucional, para o parceiro privado, do serviço de polícia. Apesar do desfecho positivo para a PPP, esse imbróglio judicial levou a atrasos no cronograma previsto, inclusive com liminar suspendendo a licitação da concessão durante alguns meses. A ação chegou ao Supremo Tribunal Federal<sup>19</sup> que, sem deixar de reafirmar a indelegabilidade das funções da segurança pública, por outro lado, cancelou a viabilidade da delegação dos demais serviços, o que permitiu a continuidade da contratualização.

Além do Poder Judiciário, os Tribunais de Contas são atores importantes em processos de contratualização, com impactos relevantes no desenrolar de processos de desestatização na área prisional<sup>20</sup>. No caso da PPP gaúcha, a Corte de Contas estadual realizou o acompanhamento de todo o procedimento de contratação do parceiro privado, iniciando suas fiscalizações ainda no planejamento da concessão, realizando ponderações sobre o projeto ou mesmo solicitando ajustes no edital de licitação, o que também aumentou o período de trâmite do processo da contratualização.

<sup>18</sup> Ação judicial movida pelo Sindicato de Servidores dos Serviços Penais no RS.

<sup>19</sup> Agravo em Recurso Extraordinário nº 1444817 / RS.

<sup>20</sup> Ferrari, Gregório Esteban De Andrada. "Prisões sob controle: Contestando a desestatização de presídios paulistas na Justiça e no TCE." (2021).



Não se pode perder de vista, portanto, que ao tratar com os órgãos de justiça e de controle haverá prováveis idas e vindas processuais, que podem durar meses, exigindo do gestor público respostas a questionamentos que venham, inclusive, contestar a opção pela contratualização, como o fez a equipe de auditoria do TCE-RS solicitando explicações, por exemplo, que justificassem os gastos com os apenados na PPP serem maiores do que aqueles incorridos nas prisões públicas estatais. Quanto a possíveis entes municipais que venham a se envolver no processo, o diálogo também deve estar sob a atenção do gestor.



***“[É importante engajar desde cedo] o município onde o empreendimento será instalado, assegurando apoio local, troca de informações e agilidade nas eventuais tratativas técnicas necessárias para a parceria.”***

***Fonte: Destaque trazido por membro da Subsecretaria de Parcerias e Concessões, em entrevista realizada no âmbito do estudo, em novembro de 2025.***

A título de exemplo, no caso da PPP gaúcha, a área definida para construção do presídio não pertencia ao Estado, mas, sim, ao município de Erechim, o que fez com que o Governo Estadual tivesse de tratar com a Prefeitura do respectivo município a cessão do terreno para a realização das obras.

Embora não haja registro de dificuldades nas tratativas entre os entes governamentais, houve percalços nesse processo, uma vez que a área inicialmente escolhida pelo Município esbarrou em questões de preservação ambiental que inviabilizaram a sua cedência. Os trâmites para a escolha do novo local e a consequente cessão se estenderam até meados de 2025, mais de um ano após a data em que o contrato foi assinado (abril de 2024).

Diante de todo o exposto, em termos de replicabilidade, o caso gaúcho oferece referências relevantes para outras unidades federativas, principalmente no processo de estruturação da parceria, por demonstrar a viabilidade gerencial e financeira de um modelo prisional híbrido em que se preservam as funções indelegáveis do Estado e se aproveitam as vantagens da gestão privada nas atividades-meio.



Por fim, destaca-se que, conforme apresentado ao longo do estudo de caso, contratualizações semelhantes a esta PPP dependem do atendimento a alguns requisitos institucionais para serem bem-sucedidas. Entre eles, destacam-se a existência de regras claras de contratação e de execução do serviço, bem como a disponibilidade de capacidade técnica instalada para condução do processo. Somam-se a isso a necessidade de suporte especializado para a adequada estruturação da contratualização, a adoção de mecanismos que assegurem previsibilidade orçamentário-financeira e a implementação de procedimentos de controle e fiscalização bem definidos.

A atenção a esses pontos, sem descuidos da coordenação contínua junto às partes interessadas no processo, como outros órgãos governamentais, bem como a capacidade operacional do agente privado contratado, é condição necessária para que arranjos institucionais de parcerias público-privadas tenham êxito, conforme mostram a literatura especializada na área e a PPP do Complexo Prisional de Erechim.

## ACESSO AO CONTRATO

O contrato de concessão administrativa celebrado entre a Secretaria de Parcerias e Concessões do Estado do Rio Grande do Sul e a empresa Soluções Serviços Terceirizados Ltda. pode ser visualizado **AQUI**.





# PPP de Esgotamento Sanitário

CEARÁ (CE)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Ceará (CE)
<b>PROJETO</b>	PPP de Esgotamento Sanitário do Ceará
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Nordeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Saneamento
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Parceria Público-Privada
<b>VALOR</b>	R\$ 7.651.999.326,39
<b>VIGÊNCIA</b>	30 anos
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Ambiental Ceará 1 SPE S.A



**Pontos Fortes**

**RESULTADOS, REPLICABILIDADE E TRANSPARÊNCIA**

## Resumo do caso

A PPP de esgotamento sanitário do Ceará é uma parceria firmada em 2023 entre o Governo do Estado, por meio da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), e o Consórcio Ceará e Saneamento SPE S.A., voltada à universalização do esgotamento sanitário em dois blocos regionais que abrangem 24 municípios e cerca de 4,3 milhões de pessoas. O modelo de Concessão Administrativa transfere ao parceiro privado os investimentos, a ampliação da infraestrutura e a operação dos sistemas, com remuneração baseada em contraprestação pública vinculada ao desempenho. A iniciativa busca acelerar o cumprimento das metas do Novo Marco Legal do Saneamento, fortalecer a governança do setor e tem sido tratada como referência nacional, com potencial de replicação em outros contextos.



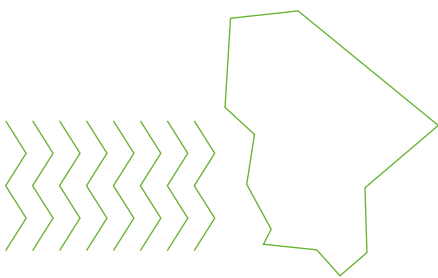
# 01

## O projeto



Em 2023, o Governo do Ceará, por meio da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), firmou uma Parceria Público-Privada (PPP) com o Consórcio Ceará e Saneamento SPE S.A. para executar os serviços voltados à universalização do esgotamento sanitário no estado. Os municípios atendidos pela PPP foram organizados em dois blocos. O Bloco 1, cujo contrato foi assinado em fevereiro de 2023, inclui 17 municípios: Aquiraz, Barbalha, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Farias Brito, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Missão Velha, Nova Olinda, Pacajus, Pacatuba e Santana do Cariri. Já o contrato do Bloco 2, assinado em maio de 2023, contempla Caucaia, Fortaleza, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante, São Luiz do Curu e Trairi. Segundo o Estado do Ceará, os dois blocos abrangem uma população estimada em 4,3 milhões de pessoas.

Entre os principais motivos e finalidades da contratualização estão a universalização do esgotamento sanitário e a melhoria da qualidade de vida da população atendida. O objetivo é cumprir as metas de universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020), que orienta a execução das obras e a ampliação do acesso ao saneamento para promover saúde pública, preservar o




meio ambiente e melhorar as condições de vida nos municípios abrangidos.

Esse projeto se enquadra no atraso histórico do Brasil, e especificamente do Ceará, na universalização do saneamento básico, diante das metas ambiciosas do Novo Marco Legal do Saneamento e da insuficiência de recursos públicos para alcançá-las. Apesar de incentivar novos arranjos regionais, maior participação privada e mudanças na prestação dos serviços, o marco regulatório ainda se encontra em consolidação, e os índices nacionais seguem críticos.

Além disso, o projeto se beneficia do fato de que, desde 2017, a CAGECE vem acumulando experiência na estruturação de PPPs no estado. A primeira foi a Planta de Dessalinização de Água Marinha, que, apesar de enfrentar atrasos, serviu como aprendizado para as PPPs dos Blocos 1 e 2, estruturadas posteriormente em parceria com o BNDES. Nesse período, a companhia também se preparou para as mudanças trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento, regularizando antecipadamente seus contratos de programa e unificando sua vigência, o que ampliou a segurança jurídica e a atratividade para investidores. Atualmente, a CAGECE avança na modelagem de uma nova PPP, desta vez estruturada integralmente pela própria organização, como resultado direto da experiência acumulada, da qualificação das equipes e do fortalecimento de suas capacidades internas.

O avanço desse modelo de PPP no Ceará foi influenciado por fatores que se acumularam ao longo do processo. As metas de universalização previstas em lei,



especialmente no esgotamento sanitário, área onde o estado apresenta déficit significativo, funcionaram como impulso inicial para a formulação dos projetos. Esse movimento contou com o apoio do corpo técnico da CAGECE, que atuou com autonomia na definição de premissas e na validação dos estudos, contribuindo para dar consistência às decisões.

Outro elemento determinante foi a regularização de 151 contratos municipais, todos ajustados para vigorar até 2055, o que se tornou um ativo relevante ao conferir maior estabilidade jurídica ao arranjo. Durante a estruturação, também foi necessário adaptar a modelagem proposta pelo BNDES, que ainda refletia características de concessão comum, à lógica específica da PPP da CAGECE, com ajustes nos indicadores de desempenho, nas regras de reequilíbrio econômico e na matriz de riscos. O cenário fiscal do Ceará também influenciou a decisão de manter a companhia estadual, uma vez que o estado não enfrentava o nível de endividamento observado em outras unidades da federação e a CAGECE não era deficitária, o que permitiu a escolha pelo modelo de PPP.

A governança interna foi outro ponto decisivo. A criação de uma área dedicada à gestão de PPPs e o apoio da alta direção fortaleceram a condução do projeto, ainda que o processo tenha enfrentado desafios importantes, entre eles o prazo reduzido de apenas seis meses entre a assinatura do contrato e a transferência das operações ao parceiro privado, período limitado para a reorganização de sistemas e procedimentos. Por fim, os mecanismos de transparência previstos na legislação estadual, que exigem prestações de contas

semestrais ao Comitê Gestor de Parcerias e seu envio ao Tribunal de Contas e à Assembleia Legislativa, reforçaram a supervisão institucional e a credibilidade do modelo adotado.

# 02\*

## Sobre o contrato

A escolha da concessionária, o Consórcio Ceará e Saneamento SPE S.A., resultou do processo licitatório, na modalidade de Concessão Administrativa, no qual a proposta vencedora apresentou as melhores condições, atendendo plenamente aos requisitos técnicos e financeiros previstos. A adoção do modelo de PPP foi justificada por ser o instrumento mais adequado para atrair capital privado e expertise capazes de viabilizar os elevados investimentos e a gestão complexa necessários à universalização do saneamento. Entre os serviços sob responsabilidade da concessionária estão a operação das infraestruturas já existentes, bem como a ampliação e a implantação dos sistemas de esgotamento sanitário, incluindo redes coletoras, estações elevatórias e de tratamento, linhas de recalque e ligações domiciliares e prediais.

A opção pela Concessão Administrativa foi apresentada como estratégica, sustentada por três elementos centrais: a urgência no atendimento das metas legais, a necessidade de mobilizar investimentos privados e a complexidade dos riscos associados ao setor. Esse formato também permitiu o aporte imediato de capital

privado, antecipando o início das obras e das expansões previstas no contrato.

## Necessidade de universalização

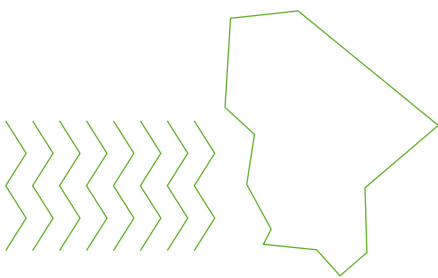
O Ceará, assim como grande parte do Brasil, enfrenta um atraso histórico no setor de saneamento. Diante das metas ambiciosas de cobertura de esgotamento sanitário estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, alcançar esses objetivos em um prazo relativamente curto exige um volume de investimentos que os estados e municípios, em razão das restrições fiscais e orçamentárias do setor público, não conseguem mobilizar sozinhos no tempo necessário.

**Quadro 14.** Valor total e tempo de duração da concessão

ITEM	DETALHES
<b>VALOR GLOBAL ESTIMADO</b>	R\$ 7.651.999.326,39 (total correspondente às contraprestações mensais ao longo da vigência contratual).
<b>VIGÊNCIA</b>	Trinta anos, contados a partir da assinatura do contrato, em fevereiro de 2023, podendo ser prorrogado por até 35 anos.

## Gestão de risco e prazo contratual

A matriz de riscos do contrato da PPP estabelece a divisão e a alocação eficiente dos riscos entre o setor público e o setor privado. A concessionária assume os riscos de construção, como atrasos e custos excedentes, além dos riscos operacionais e de manutenção. Já o Poder Concedente fica responsável pelos riscos regulatórios, tarifários e de política pública. Essa distribuição tende a otimizar custos e prazos, pois cada



parte gerencia os riscos para os quais tem maior capacidade de gestão. O prazo contratual de 30 anos é necessário para permitir que a concessionária amortize os elevados investimentos iniciais em infraestrutura, cujo retorno é lento e gradual, garantindo a viabilidade econômica e financeira do projeto para o investidor privado.

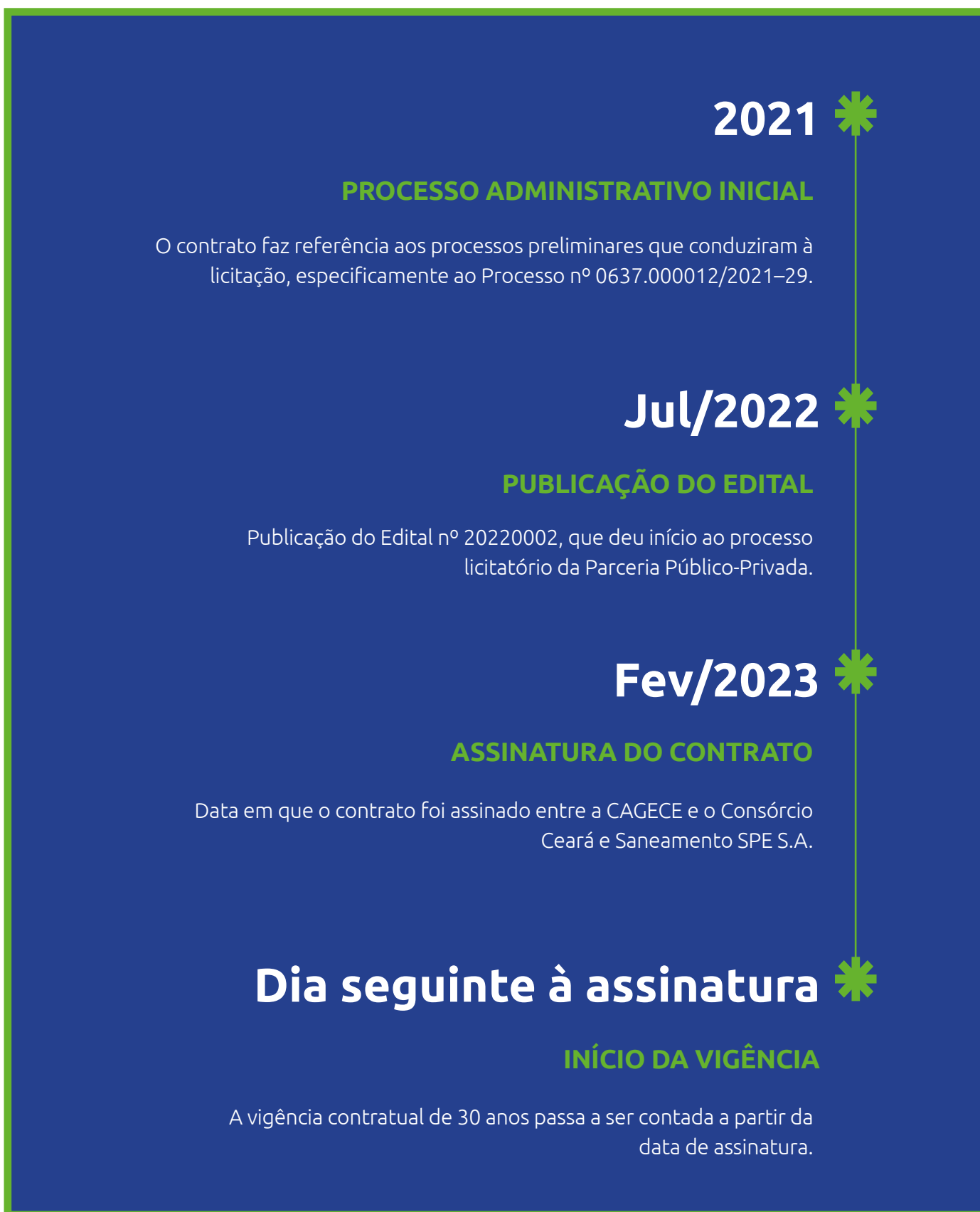
**Quadro 15.** Responsabilidades das partes

PARTE	RESPONSABILIDADE PRINCIPAL
<b>PODER CONCEDENTE (CAGECE)</b>	Fiscalizar a execução do contrato, realizar o monitoramento e a avaliação dos serviços e efetuar os pagamentos devidos à concessionária, conforme as regras de desempenho e de contraprestação previstas.
<b>CONCESSIONÁRIA (CONSÓRCIO)</b>	Executar integralmente os serviços de universalização, incluindo a construção, a ampliação, a operação e a manutenção dos sistemas de esgotamento sanitário; mobilizar o capital e a tecnologia necessários; e alcançar as metas de desempenho estabelecidas.

A modalidade de Concessão Administrativa foi escolhida por se adequar ao contexto do saneamento básico, no qual o foco principal recai sobre o volume de investimentos e o desempenho do serviço. A aceleração do investimento, por meio de contraprestação pública, consiste em um modelo onde a contratada realiza os investimentos e opera o serviço, mas recebe a maior parte de sua remuneração da CAGECE por meio de uma contraprestação pecuniária, e não apenas da tarifa paga pelo usuário final. Esse arranjo foi essencial para garantir o financiamento e a rentabilidade do projeto, inclusive em áreas menos atrativas economicamente e na fase inicial das obras.

O foco no desempenho aparece na própria modelagem da remuneração da concessionária, diretamente vinculada ao cumprimento das metas de desempenho. Isso cria um incentivo para o parceiro privado atuar com eficiência e acelerar a entrega dos serviços, assegurando que o pagamento integral ocorra apenas quando forem honrados os compromissos estabelecidos no contrato.

**Quadro 16.** Linha do tempo do processo de contratualização



## \* **Fev/2023**

### **PUBLICAÇÃO DO EXTRATO**

O Poder Concedente, CAGECE, providencia a publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, conforme a Lei nº 8.666/93, para que ele passe a ter plena eficácia legal.

## \* **Até 180 dias após a assinatura**

*podendo ser prorrogado por mais 90 dias*

### **OPERAÇÃO ASSISTIDA DO SISTEMA**

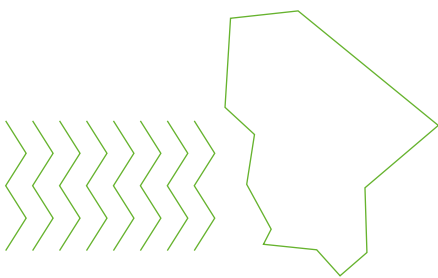
Período em que a contratada acompanha intensivamente as atividades de operação, enquanto o poder concedente ainda atua como responsável direto pelo sistema.

## \* **Mai/2023**

### **TERMO DE TRANSFERÊNCIA DO SISTEMA**

Após a operação assistida, é assinado o termo de transferência, momento em que a concessionária assume o controle e a responsabilidade pela operação do sistema.





Em síntese, o modelo de Concessão Administrativa mostrou-se uma alternativa capaz de alinhar viabilidade financeira, eficiência operacional e cumprimento das metas legais de universalização no Ceará.

## 03\*

### **Resultados e Avaliação**

Neste modelo de Concessão Administrativa, o contrato estabelece um conjunto rigoroso de resultados, mecanismos de fiscalização e instrumentos de penalidade, todos orientados pelo desempenho da empresa contratada.

O principal indicador da PPP é a meta de universalização do saneamento básico e a expansão da cobertura, com foco especial no esgotamento sanitário, área onde o déficit da CAGECE era mais expressivo em comparação com outros indicadores, como o de acesso à água. A CAGECE precisou adaptar o modelo de indicadores proposto pelo BNDES, uma vez que os indicadores de concessão plena, comuns em outros estados, não se aplicavam totalmente à realidade do Ceará. A companhia defendeu o uso de indicadores baseados em sua experiência prévia na prestação de serviços, evitando a perda do histórico de desempenho, o que possibilitou o monitoramento contínuo e a comparação de resultados ao longo do tempo.

Como exemplo, destaca-se a reformulação do indicador relacionado à infraestrutura instalada. Em vez de remunerar apenas pelo aumento da cobertura, o

indicador foi ajustado para premiar o parceiro privado pela ampliação da infraestrutura existente, especialmente em cidades como Fortaleza, que já possuía mais de 65% de cobertura. Além disso, foram incorporados indicadores e programas voltados à adesão dos usuários ao serviço de esgotamento sanitário. Entre as medidas, destaca-se a gratuidade da ligação intradomiciliar para clientes de baixa renda, com custo previsto na modelagem, bem como programas de conscientização e sensibilização da comunidade, com o objetivo de garantir a utilização da infraestrutura.

Quanto à prestação de contas, as informações sobre o desempenho dos indicadores do contrato são apresentadas semestralmente ao comitê gestor de parcerias. Esses indicadores são utilizados para monitorar o contrato e servem como base para o cálculo dos repasses ao parceiro privado.

**Quadro 17.** Metas e principais resultados esperados


TÓPICO	DETALHAMENTO
Metas de desempenho	O principal resultado esperado é a universalização do esgotamento sanitário nos 17 municípios participantes do Bloco 1. Isso significa, obrigatoriamente, atingir as metas de cobertura estabelecidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, que prevê 90% de cobertura de esgoto até 2033.
Resultados de investimento	A concessionária deve executar todas as obras de aperfeiçoamento do sistema e realizar os investimentos necessários para a expansão e a modernização da infraestrutura de coleta e tratamento de esgoto.
Indicadores de remuneração	O pagamento mensal à concessionária, denominado contraprestação mensal, é dividido em parcela fixa e parcela variável. A parcela variável constitui o mecanismo de incentivo e de penalidade, sendo paga em função direta do atingimento das metas de desempenho.
Resultados de gestão e operação	Manutenção da qualidade e da eficiência na operação assistida do sistema, conforme a cláusula 8, bem como a gestão dos sistemas de esgotamento nos municípios.

O contrato também detalha as sanções e os eventos que podem levar ao seu término antecipado, com o objetivo de proteger o interesse público e garantir a continuidade do serviço. Há uma cláusula específica dedicada às penalidades contratuais, aplicáveis em caso de descumprimento de obrigações, especialmente quando as metas de desempenho não são atingidas. Entre as punições previstas estão advertências, multas pecuniárias e reduções na remuneração, por meio da Parcela Variável.

**Quadro 18.** Mecanismos de fiscalização e controle

MECANISMO	RESPONSÁVEL	DETALHAMENTO DA AÇÃO
Fiscalização e regulação	Agência reguladora	Entidade competente responsável pelo exercício das funções de regulação e de fiscalização dos serviços.
Monitoramento do contrato	Poder concedente (CAGECE)	Detentor dos direitos e das obrigações de monitorar, acompanhar e avaliar a prestação dos serviços.
Verificação de desempenho	Verificador independente	Entidade contratada para atestar, de forma independente, o cumprimento das metas de desempenho pela concessionária, servindo de base para o cálculo da parcela variável da contraprestação mensal.
Revisões contratuais	Partes e agência reguladora	Previsão de revisões ordinárias e de revisão extraordinária para reequilíbrio econômico-financeiro ou alteração do contrato.

Em relação às metas e aos indicadores, o contrato privilegia a eficiência técnica e a expansão da rede, mas ainda apresenta lacunas em aspectos sociais mais complexos da universalização do saneamento, como ocorre na maior parte das contratualizações do setor. O contrato inclui indicadores de qualidade e de continuidade dos serviços, como o índice de qualidade da água e os indicadores de continuidade e de intermitência, além das metas de cobertura de água e de esgoto. No entanto, a ênfase recai sobre o percentual de economias com rede disponí-

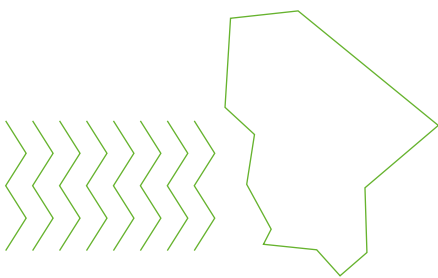


vel, o que implica que a infraestrutura pode chegar à rua sem garantir, necessariamente, que os domicílios realizem a ligação interna, muitas vezes inviável para famílias de baixa renda. Embora essa meta específica não esteja prevista no contrato, a CAGECE possui programas de tarifa social e iniciativas de conscientização e de sensibilização da população, que foram transferidos para a responsabilidade da concessionária.

O contrato também estabelece indicadores de reclamações e de prazos de atendimento, garantindo canais de escuta do usuário, ainda que isso não resolva o problema estrutural da falta de recursos para a conexão ao sistema. Por outro lado, alguns aspectos importantes não foram incorporados, como ações voltadas ao saneamento fora do domicílio, a exemplo de banheiros públicos e de bebedouros para a população em situação de rua. A abordagem contratual mantém o foco nas economias, ou seja, nos imóveis residenciais e comerciais, e, embora a PPP inclua pequenos municípios, os indicadores são unificados e não consideram metas específicas para soluções rurais individuais ou para áreas rurais dispersas, onde a rede convencional não chega. Assim, a lógica da rede coletora permanece predominante, o que pode excluir territórios rurais mais remotos.

### **Benefícios gerados à Administração Pública**

Entre os benefícios identificados para a administração pública, destaca-se a inclusão de uma cláusula de treinamento no contrato. Como encargo da concessão, a concessionária deve custear um programa de melhoria da gestão do contrato, voltado à atualização técnica, jurídica e econômico-financeira do Poder Concedente, caracterizando um programa de capacitação ou desenvolvimento profissional. O contrato determi-




na que a concessionária destine, anualmente, R\$ 240 mil de sua receita para esse programa, cujo objetivo é fortalecer as competências necessárias à gestão da concessão. A partir dessa cláusula, a CAGECE conseguiu estruturar um MBA especializado em gestão e parcerias para seus servidores.

Em conversa com a CAGECE, destacou-se que a iniciativa é considerada bastante positiva e passível de replicação. A cláusula em questão prevê a destinação de recursos para treinamento, configurando-se como um encargo da concessionária. Assim, anualmente, a empresa deve reservar uma verba específica para ações de capacitação relacionadas às parcerias público-privadas voltadas ao setor público. Essas ações podem ser desenvolvidas conjuntamente, embora também possam ser realizadas exclusivamente para a CAGECE. Ressaltou-se, ainda, que o aprofundamento do conhecimento sobre o tema contribui para maior estabilidade do contrato.

## 04\*

### Potencial de Replicação

Para compreender a replicabilidade desse modelo de contratualização, é importante reconhecer que o Novo Marco Legal do Saneamento ampliou o conjunto de alternativas institucionais disponíveis para a organização e a prestação dos serviços públicos. Entre essas possibilidades estão privatizar companhias estaduais ou municipais, com provisão direta pelo setor priva-



do, bem como a adoção de concessões comuns ou de Parcerias Público-Privadas (PPPs). No caso do Ceará, a estratégia escolhida foi a preservação da companhia estadual, com a utilização da PPP como instrumento para viabilizar investimentos e ganhos de eficiência, mantendo a CAGECE como gestora do contrato. Para experiências futuras, entretanto, é fundamental que estados e municípios avaliem, à luz de seu contexto regional, fiscal e institucional, qual arranjo se mostra mais adequado.

As PPPs vêm se consolidando como um dos principais instrumentos jurídicos e financeiros adotados no Brasil para o cumprimento das metas estabelecidas pelo marco regulatório do saneamento. Esse tipo de contrato de Concessão Administrativa consolidou-se como referência nacional para a atração de capital privado no setor de infraestrutura. Em conversa com a CAGECE, destacou-se que a modelagem originalmente proposta pelo BNDES não se mostrou plenamente compatível com a realidade do Ceará, o que exigiu adaptações às condições e às necessidades locais. Isso evidencia que, mesmo quando há apoio externo na estruturação, a solução adotada precisa ser ajustada às especificidades de cada território, pressupondo capacidade institucional e conhecimento prévio.

Para que esse arranjo seja replicado com sucesso, é necessário observar diversos critérios técnicos, financeiros, legais e regulatórios. A CAGECE destacou como fatores essenciais e passíveis de replicação a institucionalização de uma área dedicada à gestão de PPPs, o suporte de consultorias especializadas em etapas críticas da estruturação e o patrocínio da alta gestão ao longo de todo o processo. Também foi mencionada como prática de fácil replicação a inclusão de cláusula contratual de treinamento, que garante investimento contínuo na capacitação de servidores, custeado pela contratada.

Um aspecto relevante desse caso é que a regularização prévia dos contratos de programa realizada pela CAGECE se tornou um ativo importante para atrair parceiros privados. Contudo, esse diferencial não é mais passível de reprodução após a entrada em vigor do Novo Marco Legal do Saneamento, que extinguiu essa modalidade contratual.

A seguir, estão sistematizados os critérios identificados na análise deste contrato.

**Quadro 19.** Critérios legais e regulatórios

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Adesão ao Novo Marco Legal	O estado ou o município deve estar alinhado à Lei Federal nº 14.026/2020, incluindo a existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico atualizado e compatível com as metas de universalização.
Titularidade consolidada	A titularidade dos serviços deve estar claramente definida entre estado e municípios, evitando conflitos jurídicos quanto à autorização da concessão.
Agência reguladora forte	A existência de uma agência reguladora independente e técnica é fundamental para monitorar o desempenho, revisar tarifas e garantir o cumprimento das metas.
Segurança jurídica	O contrato deve ser formalizado de acordo com a Lei das PPPs, nº 11.079/2004, e com a legislação de licitações aplicável, Lei nº 8.666/93 ou Lei nº 14.133/2021.

**Quadro 20.** Critérios financeiros e de viabilidade

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Viabilidade econômica e financeira	O estado ou o bloco de municípios deve gerar receita tarifária e/ou contraprestação suficiente para remunerar o investimento de longo prazo. Modelos regionais permitem que municípios superavitários subsidiem os deficitários.
Capacidade de contraprestação	O poder concedente, seja o governo estadual ou a companhia estadual, deve ter capacidade fiscal e dotação orçamentária para honrar a contraprestação pecuniária à concessionária, principal fonte de receita da PPP Administrativa.
Matriz de riscos sólida	A replicação deve incluir uma matriz de riscos clara e equilibrada, que aloque cada risco, seja de demanda, cambial ou de construção, à parte com maior capacidade de gerenciá-lo, otimizando o custo final.

**Quadro 21.** Critérios técnicos e operacionais

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Qualidade da documentação	A replicação depende de estudos de modelagem técnica e econômica ou estudos de viabilidade de alta qualidade que definam corretamente o escopo das obras e as metas de desempenho.
Atração de mercado	O edital deve ser elaborado de modo a ser atrativo ao mercado privado nacional e internacional. O Bloco 1 do Ceará, por exemplo, demonstrou ser um negócio de R\$ 6,3 bilhões, funcionando como um chamariz para grandes empresas de saneamento.
Metas claras e mensuráveis	As metas de desempenho devem ser SMART, ou seja, claras, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com prazo definido, permitindo que a remuneração seja ajustada objetivamente em função do cumprimento dessas metas.

Em resumo, a replicação desse modelo exige articulação política entre municípios e estados para viabilizar sua implementação em formato regionalizado, além de elevado rigor técnico na modelagem e garantia fiscal suficiente para assumir a obrigação de contraprestação.

## ACESSO AO CONTRATO

O contrato de concessão administrativa celebrado entre a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e a empresa Ambiental Ceará 1 SPE S.A. pode ser visualizado **AQUI**.





# Programa Bom Prato

SÃO PAULO (SP)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	São Paulo (SP)
<b>PROJETO</b>	Programa Bom Prato
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Sudeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Assistência Social
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Termo de Colaboração
<b>VALOR</b>	Variável por unidade, calculada com base no valor por refeição, na cota diária contratada e no número de dias de funcionamento
<b>VIGÊNCIA</b>	Definida individualmente para cada unidade do programa
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS), por meio da Coordenadoria de Segurança Alimentar (COSAN).
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Organizações da Sociedade Civil (OSCs) diversas



**Pontos Fortes**

**INOVAÇÃO,  
REPLICABILIDADE E  
TRANSPARÊNCIA**

## Resumo do caso

O Programa Bom Prato, do Estado de São Paulo, é uma política de segurança alimentar operada por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, voltada à oferta diária de refeições balanceadas a baixo custo para populações vulneráveis. Em 2024, o programa alcançou mais de 120 unidades, entre restaurantes fixos e móveis, servindo cerca de 145 mil refeições por dia. O modelo combina padronização nutricional, pagamento por produção e monitoramento contínuo, consolidando-se como a maior rede pública de alimentação popular da América Latina.



# 01

## O projeto

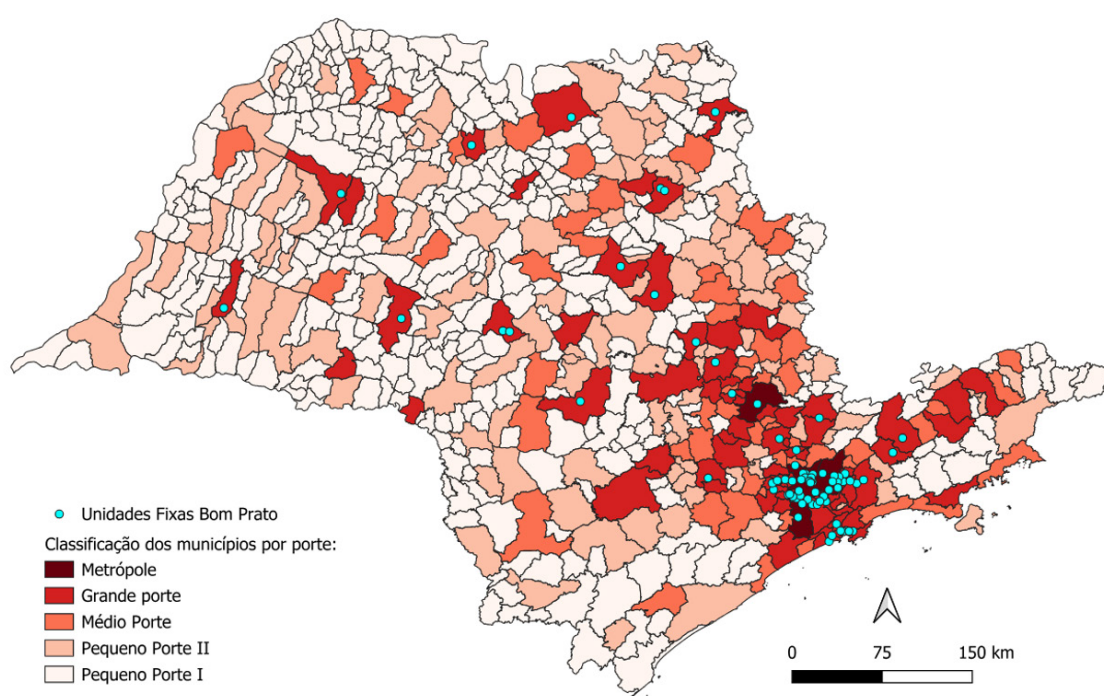


Criado em dezembro de 2000, o Programa Bom Prato foi concebido como uma estratégia de intervenção direta no enfrentamento da fome e da insegurança alimentar em grandes centros urbanos do Estado de São Paulo. Seu objetivo central é oferecer refeições nutricionalmente balanceadas, de qualidade adequada e a baixo custo, assegurando condições mínimas de dignidade à população de baixa renda, trabalhadores informais e pessoas em situação de rua.

A operacionalização do programa segue um modelo de descentralização administrativa, no qual a execução dos serviços é delegada a Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio de Termos de Colaboração. Ao longo de mais de duas décadas, o Bom Prato evoluiu de uma unidade piloto para uma rede capilarizada que, em 2024, alcançou 121 equipamentos em funcionamento, distribuídos entre 71 restaurantes fixos, 46 unidades móveis e 4 unidades-modelo refeitório. Após 25 anos de operação, consolidou-se como a maior rede de segurança alimentar da América Latina, servindo diariamente cerca de 145 mil refeições, com expressiva ampliação das ofertas de jantares e unidades móveis, especialmente após a crise provocada pela pandemia da COVID-19. Em 2024, foram servidas em torno de 38 milhões de refeições, enquanto foram


repassados aproximadamente R\$ 243 milhões, resultando num custo médio de R\$ 6,07<sup>21</sup> por refeição. A Figura 1 mostra a distribuição nos municípios paulistas segundo o porte populacional.

**Figura 1:** Distribuição das Unidades fixas no Estado por municípios classificados segundo o porte populacional



**Fonte:** Fundação SEADE e Censo 2022.

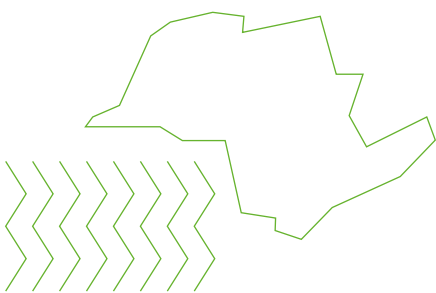
<sup>21</sup> Calculado com base nas informações disponíveis no “Relatório de Refeições Vendidas Bom Prato”, disponibilizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social de São Paulo, sobre as refeições servidas em 2024 e nas despesas pagas em 2024 no programa de Política de Segurança Alimentar e Nutricional, nos valores pagos nos termos de colaboração.



Além do decreto de criação, a execução do programa é regulamentada por resoluções da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), que detalham valores de repasse, responsabilidades institucionais e parâmetros de gestão. Esse arcabouço normativo confere maior agilidade à política pública, permitindo atualizações periódicas para mitigar perdas inflacionárias, modernizar diretrizes ou corrigir procedimentos, sem prejuízo da continuidade do serviço.

A adoção de parcerias com o terceiro setor foi motivada pela necessidade de superar a rigidez administrativa da execução direta. A gestão cotidiana de restaurantes demanda aquisições frequentes de gêneros perecíveis, sujeitos à oscilação de preços e à rápida deterioração. Caso o Estado assumisse integralmente essa operação, estaria condicionado aos trâmites mais lentos da Lei de Licitações, o que poderia comprometer a regularidade da oferta diária de refeições e aumentar o desperdício. As OSCs, por sua natureza jurídica, detêm maior flexibilidade para realizar compras, contratar pessoal e adaptar processos à realidade local, além de, em muitos casos, manter vínculo comunitário mais próximo ao público atendido.

O Programa Bom Prato representa uma etapa relevante na evolução do modelo de publicização em São Paulo. A iniciativa transitou de um arranjo tradicional baseado em convênios, frequentemente estruturados com planos de trabalho genéricos — para um modelo alinhado às diretrizes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído em 2014, que exige maior rigor formal, transparência e detalhamento operacional. Nesse contexto, o Bom Prato tornou-se um espaço de aperfeiçoamento das parcerias com o Terceiro Setor, no qual organizações com menor capacidade técnica vêm sendo gradualmente substituídas por entidades com perfil mais



profissionalizado, dotadas de expertise em gestão industrial de alimentos e gastronomia social.

A seleção das entidades responsáveis pela execução dos restaurantes ocorre por meio de Editais de Chamamento Público. A análise dos editais publicados em 2024 e 2025, como os Editais nº 004/2024 e nº 02/2025, evidencia uma elevação progressiva no nível de exigência para qualificação das proponentes. Observa-se que a administração pública deixou de priorizar exclusivamente critérios de menor custo, valorizando, crescentemente, a demonstração de capacidade técnica e operacional. Os parâmetros de pontuação e de desclassificação abrangem, entre outros aspectos:

- 1. CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL:** A entidade proponente deve comprovar experiência prévia na gestão de cozinhas industriais ou na execução de programas de segurança alimentar e nutricional. Os editais atribuem pontuação superior às organizações que apresentam mais de oito anos de atuação comprovada na área.
- 2. EQUIPE TÉCNICA MÍNIMA:** É obrigatória a apresentação de um responsável técnico (nutricionista) com registro ativo no Conselho Regional de Nutricionistas (CRN), além de equipe composta por gerentes, cozinheiros e demais profissionais qualificados. A ausência de nutricionista na equipe resulta em desclassificação imediata, em razão dos riscos sanitários inerentes à operação.
- 3. SAÚDE FINANCEIRA E REGULARIDADE FISCAL:** As entidades devem apresentar demonstrações contábeis auditadas, certidões negativas de débitos trabalhistas e fiscais e comprovar capacidade financeira para absorver eventuais atrasos nos re-

passes públicos, de modo a assegurar a continuidade da prestação do serviço.

- 4. PLANO DE TRABALHO DETALHADO:** A proposta deve incluir um plano de trabalho acompanhado de orçamento detalhado, conforme modelo previsto nos editais, discriminando custos com gêneros alimentícios, recursos humanos, materiais de limpeza, manutenção e demais insumos necessários para o funcionamento da unidade.

Embora o Chamamento Público seja a regra, o ordenamento jurídico prevê exceções para garantir a continuidade de serviços essenciais. Um caso emblemático ocorreu na unidade 25 de março, em 2024, quando um grupo de trabalho identificou graves irregularidades na gestão da antiga OSC. Entre as falhas, destacavam-se a ausência de depósito dos valores pagos pelos beneficiários em conta vinculada ao programa, o registro do cartão de gratuidade em duplicidade, além da execução inadequada de reformas e da ausência de comprovantes de aquisição de equipamentos e mobiliário necessários.

Diante da necessidade de rescisão contratual e para evitar a descontinuidade do atendimento à população em situação de rua, a administração recorreu à prerrogativa de dispensa de chamamento, contratando uma organização em caráter emergencial por até 180 dias. A decisão baseou-se na notória especialização da entidade e em seu histórico de desempenho qualificado na gestão de programas similares junto à Prefeitura de São Paulo.

# 02

## O projeto

O instrumento jurídico utilizado para formalizar as parcerias do Programa Bom Prato é o Termo de Colaboração. Um dos aspectos centrais desse modelo é a necessidade do poder público assegurar a padronização dos serviços prestados, sem comprometer a flexibilidade necessária para lidar com as especificidades de cada território. Para isso, o contrato incorpora três elementos estruturantes.

### **PLANO DE TRABALHO ADAPTADO PARA CADA LOCAL:**

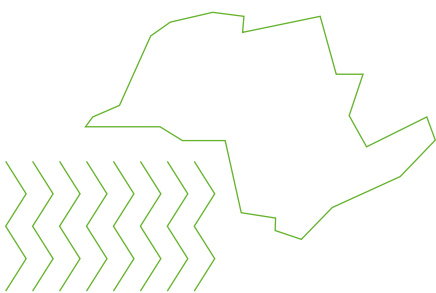
O plano de trabalho constitui o anexo executivo do contrato, com a função de traduzir as diretrizes estaduais para a realidade operacional de cada unidade. Embora o padrão nutricional seja definido em âmbito estadual, o documento permite que a OSC proponha cardápios compatíveis com a cultura alimentar local ou com a disponibilidade sazonal de alimentos na região, desde que respeitados os parâmetros nutricionais obrigatórios (como macro e micronutrientes). Além disso, o Estado define uma equipe mínima obrigatória, incluindo um nutricionista, que atua como responsável técnico, e o gerente da unidade. A OSC, por sua vez, possui autonomia para dimensionar o restante da equipe, como cozinheiros e auxiliares, de acordo com a planta física da unidade e a demanda do serviço. As contratações são realizadas sob regime CLT, sem interferência operacional direta por parte do Estado.

✱ **MANUAL TÉCNICO OPERACIONAL E PROCEDIMENTOS**

**OPERACIONAIS PADRONIZADOS (POPS):** Esses documentos estabelecem critérios relativos às refeições servidas, como a quantidade de proteínas e a temperatura de servimento, além de aspectos como a frequência de limpeza e o padrão dos uniformes nas unidades. No entanto, o manual não determina como a OSC deve realizar suas compras nem quem deve contratar. Essas decisões operacionais são de responsabilidade da própria entidade executora, cabendo à OSC cotar, adquirir e gerir os insumos no mercado local, contanto que o alimento servido cumpra integralmente as especificações técnicas dispostas.

✱ **SISTEMA DE PAGAMENTO E METAS:** O contrato estabelece uma cota fixa de refeições a serem servidas diariamente, e o repasse financeiro é realizado com base na produção efetivamente entregue. Caso a unidade sirva menos refeições do que o previsto, o pagamento é realizado proporcionalmente. Se houver demanda superior à cota, a OSC deve solicitar autorização formal, por meio de aditivo, para garantir remuneração adicional, assegurando controle fiscal. Além disso, toda movimentação financeira referente ao programa é eletrônica, garantindo rastreabilidade integral para fins de auditoria e fiscalização pelo Tribunal de Contas.

O modelo financeiro do Programa Bom Prato adota um arranjo de financiamento bipartite ou tripartite, no qual o usuário contribui com uma fração mínima do custo da refeição, cabendo ao Estado e, em alguns casos, ao município, arcar com a maior parte do ônus financeiro. A cobrança realizada aos consumidores, no valor de R\$ 1,00 para almoços e jantares e R\$ 0,50 no café da



manhã, tem caráter simbólico. Dessa forma, não representa receita significativa, mas funciona como instrumento de dignidade e autonomia, reduzindo o estigma associado à gratuidade plena e mitigando o caráter estritamente assistencialista do benefício.

Atualmente, a Resolução SEDS nº 36/2025 define como funciona o financiamento do programa, estabelecendo os valores pagos por refeição e como os custos são divididos entre o Governo do Estado e os municípios parceiros. O custo operacional do almoço e do jantar é de R\$ 9,80 por refeição, reduzido para R\$ 9,30 quando o município assume a locação do imóvel. No caso do café da manhã e das refeições servidas em embalagens descartáveis, utilizadas na modalidade “para viagem”, o valor é de R\$ 3,38. Esse subsídio não cobre apenas os ingredientes da refeição, incluindo também os custos de pessoal, encargos sociais, limpeza, segurança, gás e manutenção leve das unidades, de modo a garantir que o serviço funcione de forma contínua e padronizada independentemente da localização.

Para viabilizar a expansão da rede, o modelo de financiamento passou a adotar um arranjo híbrido de responsabilidades, que varia conforme a data de formalização da parceria. Essa mudança buscou distribuir o risco inflacionário e o esforço fiscal entre o estado e as prefeituras:

- \* **PARCERIAS NOVAS (PÓS-JULHO DE 2021):** Passa a valer o princípio da corresponsabilidade. O subsídio governamental, definido como a diferença entre o custo real e o valor pago pelo usuário, é dividido igualmente, sendo 50% assumido pelo Estado e 50% pelo município.
- \* **PARCERIAS ANTIGAS (PRÉ-JULHO DE 2021):** Mantém-se o modelo original. O município tem um teto

fixo de participação e contribui apenas com R\$ 1,00 por refeição, enquanto o Estado cobre o restante do custo e assume integralmente o risco de variação de preços.

A coexistência de dois regimes de financiamento evidencia uma mudança estratégica na governança do programa. Nas parcerias antigas, a estrutura de risco é assimétrica: ao fixar a contrapartida municipal em R\$ 1,00 por refeição, o Estado passa a absorver integralmente o risco inflacionário. Quando uma nova resolução atualiza o custo da refeição, por exemplo, elevando o repasse para R\$ 9,80 devido ao aumento dos alimentos, todo o acréscimo recai sobre o tesouro estadual.

No modelo vigente para novas adesões, a lógica se altera. Ao assumir 50% do subsídio, o município passa a ter interesse direto na eficiência do gasto e a compartilhar com o Estado o esforço de manter o equilíbrio econômico-financeiro do programa. Essa divisão de custos tende a favorecer a sustentabilidade e a expansão do Bom Prato. Por outro lado, pode acabar privilegiando municípios com maior capacidade fiscal, criando barreiras de entrada para cidades menores ou com baixa arrecadação. A resolução também prevê que, quando o imóvel não é cedido pelo poder público, o custo da locação segue a mesma regra de rateio (50% para cada ente), com repasse direto à OSC. Na ausência de contrapartida municipal, o Estado assume integralmente esse custo.

O Termo de Colaboração, modelo contratual utilizado, mostra-se adequado para esse tipo de política, uma vez que se trata da execução de uma ação de assistência social sem finalidade lucrativa. O modelo de pagamento por serviço (*per capita*), combinado com metas de qualidade, cria um incentivo econômico à eficiência: a OSC precisa gerir bem compras e insumos para que o valor do repasse, somado ao valor pago

pelo usuário, cubra seus custos operacionais. Caso seja ineficiente ou haja desperdício, a entidade opera em déficit, pois o poder público não cobre perdas decorrentes de má gestão, remunerando apenas o valor pactuado por refeição efetivamente entregue.

Abaixo, para ilustrar as mudanças contratuais, o quadro mostra a evolução contratual do Termo de Colaboração da Unidade Brás, no município de São Paulo:

**Quadro 22.** Evolução contratual do Bom Prato Unidade Brás, a partir de 2017

ANO	DOCUMENTOS ASSINADOS	PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO PERÍODO
2017	Termo de Colaboração	Início da parceria para operação do Restaurante Popular Bom Prato – Unidade Brás (almoço).
2018	1º e 2º Termos Aditivos	Prorrogação da vigência e reajuste dos valores das refeições.
2019	3º Termo Aditivo	Inclusão de investimentos e revitalização da unidade (equipamentos).
2020	4º, 5º, 6º, 10º, 11º e 12º TAs	Ampliação emergencial do atendimento (jantar, finais de semana e feriados) e introdução da gratuidade durante a pandemia.
2021	Novo Termo de Colaboração + 1º TA	Encerramento do ciclo anterior e início de novo contrato, mantendo jantares e gratuidade excepcional.
2022	2º ao 7º TAs	Reajustes de valores, inclusão de refeições transportadas (marmitas), prorrogação das ações excepcionais e investimentos estruturais.
2023	8º e 9º TAs	Prorrogação da vigência, ampliação do café da manhã e consolidação do atendimento ampliado.
2024	20º e 21º TAs	Entrada do Município de São Paulo no arranjo, aquisição de equipamentos, ampliação de jantares e gratuidade continuada.
2025	22º TA	Prorrogação da vigência até 27/02/2026 e consolidação do arranjo tripartite (Estado–Município–OSC).

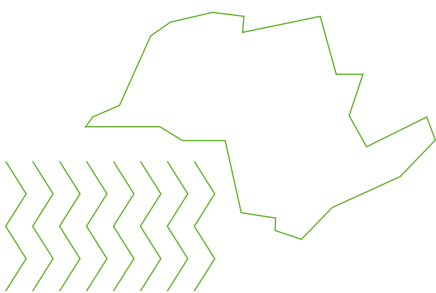
# 03\*

## Resultados e Avaliação



As metas previstas no Plano de Trabalho concentram-se, sobretudo, na quantidade diária de refeições ofertadas, na qualidade nutricional e no horário de atendimento. No edital da unidade de São Vicente (2025), por exemplo, definiu-se a oferta diária de 600 almoços, sendo 60 destinados a crianças de até seis anos e 540 a adultos. As refeições devem ser equilibradas, de boa qualidade e servidas de segunda a sexta-feira, exceto feriados, a partir das 11h, até o esgotamento da cota diária. Em algumas unidades, também são oferecidos café da manhã e jantar. Além da alimentação, prevê-se a participação dos usuários nas demais atividades desenvolvidas pela OSC.

Nos editais que incluem a adequação do imóvel, as metas abrangem ainda a execução das obras necessárias, bem como a aquisição e instalação de equipamentos, mobiliário e utensílios. A governança do Programa Bom Prato é estruturada por um sistema de monitoramento multicritério coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), que acompanha a regularidade fiscal, a qualidade do serviço e o desempenho das OSCs. Esse sistema opera em três eixos principais:



## Controle tecnológico e quantitativo

Este eixo busca reduzir riscos de fraude na contabilização das refeições. Sistemas informatizados, catracas biométricas e auditorias semanais cruzam dados de estoque de insumos com o número de refeições servidas. É exigido que cada unidade cumpra, no mínimo, 85% da cota diária prevista.


## Monitoramento sanitário e nutricional

A Coordenadoria de Segurança Alimentar (COSAN) realiza vistorias técnicas, muitas vezes sem aviso prévio, verificando critérios dos Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs), como temperatura dos alimentos, higiene das instalações e presença do responsável técnico. A continuidade da parceria exige desempenho superior a 70% nos relatórios técnicos.

## Controle social e avaliação de resultados

Pesquisas anuais de satisfação medem a percepção dos usuários. As metas de desempenho exigem índices superiores a 70% de aprovação (conceitos “Ótimo” ou “Bom”), sob pena de descontinuidade da parceria. Irregularidades ou descumprimento contratual sujeitam a OSC a advertências, suspensão de repasses, declaração de inidoneidade e, em última instância, rescisão unilateral.

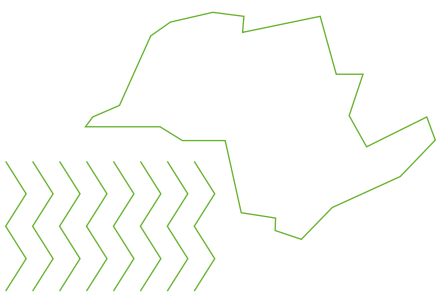
Em 2024, o programa serviu cerca de 3,2 milhões de refeições mensais. A implantação das unidades móveis ampliou a capilaridade do atendimento, permitindo alcançar bolsões de pobreza fora do eixo central das cidades.



Pesquisas conduzidas pela Fundação Seade (2019 e 2025) indicam que, embora o preço seja o principal fator de acesso (citado por 74% dos usuários), a qualidade da refeição é apontada como maior atrativo por 56% deles. O índice de aprovação histórica supera 90%, e 92,5% avaliam o tempo de espera como “bom” ou “ótimo”. Além disso, 63,8% dos usuários afirmam que teriam dificuldade em garantir todas as refeições do dia sem o Bom Prato, evidenciando a relevância do programa para a garantia de segurança alimentar básica.

Além disso, estudos acadêmicos apontam que o programa atua também como política preventiva de saúde pública, ao incentivar o consumo de alimentos *in natura* e controlar parâmetros nutricionais, como sódio e gorduras. Esses efeitos contribuem, no longo prazo, para a redução de pressões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar dos resultados positivos, o modelo de gestão descentralizada também apresenta riscos de compliance. Casos envolvendo potenciais ilegalidades, como observado em um Restaurante Bom Prato em Santos, e episódios em que se identificou má qualidade das refeições evidenciaram falhas na idoneidade e na capacidade técnica de algumas OSCs. Em resposta, o Estado endureceu critérios de habilitação, exigindo maior robustez técnica e financeira, e adotou intervenções rápidas quando necessário. Um exemplo foi a contratação emergencial do Instituto Capim Santo, entidade com experiência prévia em parcerias com o poder público, para assumir a unidade de 25 de Março, elevando o padrão de operação para um modelo orientado à “cozinha escola” e à gastronomia social.



Outra questão relevante no modelo de parcerias é que o aumento do custo dos alimentos introduz tensão permanente na sustentabilidade financeira do modelo. Quando o repasse estatal não acompanha a inflação, as OSCs têm um incentivo a racionalizar despesas para evitar colapso financeiro, comprometendo a qualidade dos insumos, recorrendo, por exemplo, à aquisição de cortes de proteína de menor valor agregado ou à redução da variedade de vegetais. Esse ajuste forçado impacta diretamente a experiência do usuário e a percepção de qualidade do serviço.

Para mitigar esse risco financeiro, os contratos mais recentes passaram a incorporar mecanismos de compartilhamento do subsídio com os municípios que recebem o programa, dividindo parte da pressão inflacionária. Além disso, embora exista previsão de reajuste anual, o Estado tem adotado reajustes periódicos por meio de Resoluções e Termos Aditivos. Em 2024, por exemplo, foi anunciado um aporte adicional de R\$ 22 milhões para compensar a alta dos insumos, elevando o subsídio estadual para R\$ 8,30 por refeição, correspondendo à cobertura de 89,2% do custo total. Esses elementos evidenciam que a sustentabilidade do Bom Prato depende de um orçamento estadual flexível e responsivo, capaz de absorver choques de preços que inviabilizariam a operação caso fossem repassados ao usuário.

Embora essas medidas reduzam parte da pressão financeira, persiste um desafio estrutural: muitos municípios dispõem de poucas organizações qualificadas para assumir a operação. Assim, mesmo quando há descumprimento dos padrões e o Estado deveria aplicar sanções, a rescisão contratual poderia acarretar a interrupção imediata do serviço. Nesses contextos, o poder público acaba enfrentando restrições significativas de alternativas, o que o leva, em alguns casos, a manter a operação em níveis próximos ao limite acei-

tável para evitar o fechamento da unidade. Ao mesmo tempo, a OSC passa a operar no limiar de sua capacidade, sem condições de reverter a deterioração sem reequilíbrio econômico.

Por fim, a baixa disponibilidade de OSCs profissionalizadas no interior reduz a concorrência e pode transformar a parceria em um risco de gestão. Esse cenário se soma a um desafio adicional observado em alguns estudos: a localização das unidades tende a concentrar usuários que trabalham nos centros urbanos, enquanto moradores das periferias enfrentam custos de deslocamento que impõem barreiras ao acesso. Embora não haja indícios de desvios significativos no público-alvo, a expansão do programa para fora dos grandes centros exige repensar a estratégia de contratação e implantação, combinando a atração de operadores capazes de atuar em lotes regionais com investimentos na capacitação das entidades locais e, sobretudo, com uma distribuição territorial que reduza desigualdades na utilização do serviço.

### **Benefícios gerados à Administração Pública**

A contratualização permitiu que a SEDS se concentrasse na regulação, no monitoramento e na expansão da política, deixando de assumir diretamente a microgestão de insumos, equipes e rotinas operacionais. O modelo também demonstrou elevada capacidade de resposta em situações emergenciais, como durante a pandemia, quando a rede conseguiu ampliar a produção, adotar o fornecimento de marmitas e operar em regime de plantão — uma flexibilidade dificilmente alcançada pela estrutura mais rígida da administração direta.

De modo geral, a parceria se destaca pela eficiência no uso dos recursos e pela agilidade na ponta, elementos fundamentais para políticas de segurança alimentar.

Enquanto a provisão direta pela administração pública exigiria o cumprimento dos trâmites da Lei de Licitações para a compra de insumos perecíveis sujeitos à volatilidade de preços, as OSCs conseguem ajustar aquisições e aproveitar oportunidades de mercado com maior rapidez, assegurando qualidade nutricional a custos competitivos.

Outro benefício reside no fato de que a atuação de parceiros locais permite ao programa incorporar conhecimentos específicos sobre o território que dificilmente seriam percebidos por uma gestão centralizada. Essa proximidade com o contexto local torna a execução mais sensível às particularidades de cada região e reduz o risco de soluções padronizadas que não dialogam com a realidade dos usuários.

Por fim, a presença de organizações com missão social definida contribui para reduzir o risco de descontinuidade administrativa típica de mudanças de governo. A execução ancorada em parceiros privados cria uma camada adicional de resiliência institucional, evitando interrupções abruptas e garantindo previsibilidade à política pública.



# 04\*

## Potencial de Replicação

O modelo é amplamente replicável e já inspirou iniciativas semelhantes em outras cidades e estados, como na cidade de Caçador (SC) e nos estados de Pernambuco e Sergipe. Sua expansão, contudo, depende da

superação de algumas limitações estruturais, sendo a principal delas relacionada à escala. A eficiência econômica de um restaurante popular exige a diluição dos altos custos fixos de uma cozinha industrial (gás, energia e manutenção de equipamentos). Em municípios de pequeno porte, especialmente aqueles com população inferior a 50 mil habitantes, o custo unitário da refeição tende a ser proibitivo para o erário, comprometendo a eficiência fiscal do modelo. Mesmo as unidades móveis dependem de uma cozinha central de grande porte nas proximidades para abastecimento ou de subsídios mais elevados, reduzindo sua viabilidade em regiões dispersas.

Outro fator crítico é a existência de um mercado de OSCs profissionalizadas, com capacidade técnica compatível com a complexidade da operação. Em locais onde a sociedade civil é pouco estruturada, a tentativa de replicar o modelo pode gerar riscos de captura política (como a criação de entidades de fachada) ou de colapso operacional por falta de competência técnica. A gestão de uma cozinha industrial de grande escala exige capacidades específicas, como sistemas de compliance, nutricionistas experientes e controle rigoroso de estoques, que não estão presentes em qualquer entidade de perfil assistencial.

A sustentabilidade do modelo também depende da robustez financeira do ente público. Como cerca de 90% do custo operacional é subsidiado pelo governo e o usuário paga apenas um valor simbólico, é necessário que o fluxo de caixa estatal seja contínuo e previsível. Diferentemente de empresas privadas, as OSCs não trabalham com margem de lucro nem com capital de giro significativo. Assim, atrasos nos repasses afetam imediatamente a operação, refletindo-se em deterioração da qualidade ou interrupção do serviço.

Por fim, é relevante destacar que os restaurantes populares podem ser concebidos como equipamentos-âncora no território, funcionando não apenas como pontos de provisão alimentar, mas como núcleos de articulação de políticas sociais de caráter emancipatório. Considerando que o público atendido é majoritariamente composto por famílias inscritas no CadÚnico e beneficiários de programas de transferência de renda, há potencial para utilizar a infraestrutura existente, inclusive espaços ociosos fora dos horários de refeição, para a oferta de atividades complementares como cursos profissionalizantes, oficinas de empreendedorismo ou iniciativas de promoção da saúde. Essa abordagem amplia o retorno social do investimento público e reforça a replicabilidade do modelo ao integrá-lo de forma mais estruturada à rede local de proteção e inclusão social.



Em síntese, o Bom Prato requer um ecossistema específico: demanda de alta densidade (escala metropolitana), parceiros qualificados e um ente público fiscalmente solvente. Quando essas condições estão presentes, o programa pode operar não apenas como política de segurança alimentar, mas também como equipamento estruturante no território, ampliando seu retorno social. Na ausência desse tripé, a replicação do modelo pode acabar produzindo equipamentos subutilizados, custos unitários excessivos e atendimento precário à população vulnerável.



## **ACESSO AO CONTRATO**

Alguns dos termos de colaboração celebrados entre a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e Organizações da Sociedade Civil podem ser visualizados **AQUI**.





# Programa Adote um Casarão

SÃO LUÍS (MA)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	São Luís (Maranhão)
<b>PROJETO</b>	Programa Adote um Casarão
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Nordeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Cultura
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Concessão de uso de bem público
<b>VALOR</b>	Não há contrapartida financeira por parte do poder público
<b>VIÊNCIA</b>	Não há repasse financeiro direto por parte do poder público, havendo apenas incentivos fiscais e remissão de débitos como contrapartida
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (SECID)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Organizações variadas, responsáveis pela gestão, manutenção e uso individual de cada casarão concedido



**Pontos Fortes**

**ECONOMICIDADE,  
INOVAÇÃO E  
REPLICABILIDADE**

## Resumo do caso

O Programa Adote um Casarão, implementado pelo Governo do Maranhão, promoveu a recuperação e a ocupação de casarões do Centro Histórico de São Luís por meio da concessão de uso a empresas e organizações da sociedade civil. A iniciativa contribuiu para a restauração do patrimônio, a ativação cultural e econômica da área e o aumento da visibilidade do centro histórico.



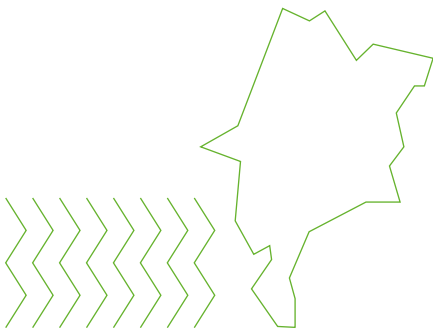
# 01

## O projeto



São Luís do Maranhão é uma cidade reconhecida por seus casarões coloniais com fachadas revestidas de azulejos portugueses. O conjunto arquitetônico do Centro Histórico de São Luís (CHSL), símbolo de um importante contexto econômico e cultural, obteve o reconhecimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Patrimônio Cultural da Humanidade em 1997. Entretanto, a crise econômica, aliada a políticas urbanas que promoveram a substituição das edificações residenciais por usos comerciais e de serviços, ocasionou o esvaziamento da região. Esses fatores foram determinantes para o abandono de diversos casarões, resultando na deterioração do patrimônio público e na perda de sua função social.

Com o propósito de restaurar e ocupar os casarões abandonados, o Governo do Maranhão implementou, por meio da Lei nº 10.794/2018, o Programa Adote um Casarão. O programa tem como objetivos: i. Promover a recuperação física do patrimônio imóvel histórico-cultural; ii. Preencher vazios urbanos no CHSL e assegurar o cumprimento da função social da propriedade; iii. Impulsionar o desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo; iv. Valorizar o patrimônio histórico e a cultura maranhense; v. incentivar o comércio local, principalmente as atividades voltadas ao turismo e à cultura local; e, por fim, vi. Conferir vi-



sibilidade turística ao CHSL. O Adote um Casarão integra um programa mais amplo, denominado Nosso Centro, cujo propósito é coordenar as ações de desenvolvimento para as áreas centrais de São Luís.

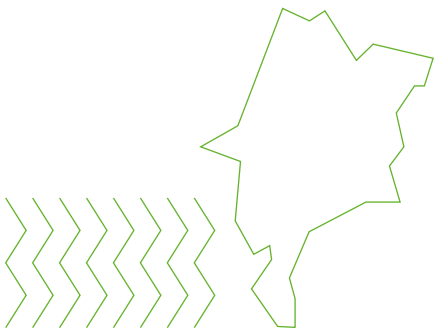
Segundo estudo elaborado pela equipe responsável pela formulação do Programa, o desenho inicial do Adote um Casarão exigiu um esforço governamental de recadastramento de todos os casarões, uma vez que as informações sobre a quantidade, o estado de conservação e o uso dos imóveis estavam desatualizadas. O processo de construção do projeto contou com a participação da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, da Superintendência de Cultura, da Secretaria de Cultura e Turismo, da Secretaria de Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado. A modelagem foi elaborada internamente pela equipe do governo estadual, em parceria com uma organização do terceiro setor especializada em gestão pública, além da Procuradoria-Geral do Estado. A princípio, durante o debate de concepção e a troca de ideias sobre o Programa, não foram incluídas a sociedade civil, as universidades ou as empresas.

O Adote um Casarão foi criado com o intuito de promover a restauração dos imóveis, sem impor custos elevados ao governo estadual. Nesse sentido, permitiu-se a participação da iniciativa privada por meio de edital, no qual os participantes apresentaram uma proposta contendo os objetivos, atividades, prazo pretendido, viabilidade técnica, entre outros aspectos. Para avaliar e julgar as propostas, foram estabelecidos diversos critérios relacionados à viabilidade prática, capacidade técnica, demanda por incentivos fiscais, entre outros aspectos. Como exemplo, o quadro abaixo ilustra os critérios de julgamento e as pontuações utilizadas no Edital 002/2020.

**Quadro 23.** Critérios de julgamento e metodologia de pontuação

CRITÉRIOS DE JULGAMENTO	METODOLOGIA DE PONTUAÇÃO	PONTUAÇÃO MÁXIMA POR ITEM
(A) O mérito intrínseco da proposta e a adequação do projeto apresentado, em conformidade com o edital e seus anexos, considerando os objetivos estabelecidos pelo Programa Nosso Centro e pelo Programa Adote um Casarão.	– Não atende – 0 – Atende minimamente com ressalvas – 1 – Atende razoavelmente (mal) – 2 – Atende razoavelmente – 3 – Atende razoavelmente (bem) – 4 – Atende Plenamente – 5 Obs.: A atribuição de nota 0 neste critério implica a eliminação da proposta.	5
(B) A capacidade técnica e operacional do proponente, devidamente comprovada por meio de documentação.	– Não atende – 0 – Atende minimamente com ressalvas – 1 – Atende razoavelmente (mal) – 2 – Atende razoavelmente – 3 – Atende razoavelmente (bem) – 4 – Atende Plenamente – 5 Obs.: A atribuição de nota 0 neste critério implica a eliminação da proposta.	5
(C) A viabilidade prática da proposta apresentada, sob os pontos de vista técnico e financeiro.	– Não atende – 0 – Atende minimamente com ressalvas – 1 – Atende razoavelmente (mal) – 2 – Atende razoavelmente – 3 – Atende razoavelmente (bem) – 4 – Atende Plenamente – 5 Obs.: A atribuição de nota 0 neste critério implica a eliminação da proposta.	5
(D) O valor mensal de remuneração pela concessão, respeitando-se o valor mínimo de R\$ 31.500,00 e o valor máximo de R\$ 34.000,00, conforme fixado no Anexo I, Termo de Referência.	R\$ 31.500,00: 0 R\$ 32.000,00: 1 R\$ 32.500,00: 2 R\$ 33.000,00: 3 R\$ 33.500,00: 4 R\$ 34.000,00: 5	5
(E) A efetiva utilização do imóvel, com abertura ao público pelo maior período de tempo possível.	Até 2 horas: 0 De 2:01 a 4 horas: 1 De 4:01 a 6 horas: 2 De 6:01 a 8 horas: 3 De 8:01 a 10 horas: 4 Mais de 10 horas: 5	5
(F) A solicitação de incentivos fiscais ou de remissão de débitos não tributários com o Estado, previstos na Lei Estadual nº 10.794/2018, para a recuperação do imóvel objeto da proposta, respeitando-se o valor máximo fixado no Anexo I, Termo de Referência.	Sim: 0 Não: 5	5
<b>Pontuação máxima</b>		<b>30</b>

**Fonte:** Relatório de Gestão do IGESDF – 2025.



Também foi estabelecido que o projeto, a execução da obra e a manutenção dos imóveis seriam de responsabilidade de cada organização, que é obrigada a obedecer às normas e à legislação municipal relativas ao patrimônio. Além da concessão do casarão, com o objetivo de incentivar os adotantes, o governo instituiu incentivos fiscais e a remissão de débitos de natureza administrativa e/ou judicial.

Entre 2019 e 2021, foram publicados seis editais e cedidos 14 casarões a empresas privadas e organizações da sociedade civil. Entre as organizações contempladas estão a TVN, empresa de telecomunicações; o Instituto de Estudos Sociais e Terapias Integrativas (IESTI); o Centro Cultural Alumar; o Serviço Social da Indústria do Maranhão (SESI-MA); a instituição Casa da Árvore; e a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado do Maranhão (CCA/MA), entre outras. Além dessas organizações, foi selecionado o Porta e Janela, escritório de arquitetura que atende demandas populares em bairros tradicionais e periféricos da cidade. A organização fundou o que hoje é conhecido como Casarão Porta e Janela, um espaço que transcende o escritório de arquitetura para abrigar um coworking cultural, biblioteca comunitária e oficinas. Ali também se encontra o Tebas Bar e Café, concebido para celebrar e difundir a cultura popular negra maranhense.

# 02\*

## Sobre o contrato

O Programa Adote um Casarão estrutura-se juridicamente no modelo de concessão de uso de bens públicos, previsto na Lei nº 8.666/1993 e no Decreto-Lei nº 271/1967, podendo esta ser onerosa ou não, conforme definido em cada edital. Nesse arranjo, a cessão temporária do direito de uso dos imóveis públicos ocorre mediante a assunção, pelo adotante, das obrigações de recuperação, manutenção e ativação dos casarões, podendo tais obrigações ser combinadas, em casos específicos, com pagamento financeiro direto ao poder público. Com base nesse arcabouço, a legislação maranhense regulamenta e viabiliza, no território estadual, a transferência do uso de imóveis históricos a empresas e organizações da sociedade civil.

Para além da escolha formal do modelo de concessão, Daniel Sombra, gestor público entrevistado, aponta que a principal inovação do programa residiu na criação de um marco legal estadual que simplificou os procedimentos de cessão de uso. Segundo seu relato, processos de concessão de bens públicos exigem avaliações econômicas complexas e instruções processuais extensas, tendendo a alongar sua tramitação. Assim, a Lei nº 10.794/2018 teria permitido a adoção de rito mais célere, com atuação de um comitê gestor (instituído pela lei do Programa Nosso Centro) e uma comissão de avaliação (instituída pela Lei do Adote um Casarão) para reduzir entraves ad-

ministrativos e viabilizar a execução do programa em curto prazo.

As principais preocupações da equipe responsável pelo desenho do programa concentraram-se na definição do modelo jurídico a ser adotado. Nesse processo, foram analisadas diferentes modalidades de seleção, como concorrência, leilão ou concurso entre projetos, bem como os tipos de incentivos que poderiam ser oferecidos aos adotantes. Também foram considerados os incentivos que poderiam ser oferecidos, considerando-se a viabilidade de isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sem comprometer os recursos vinculados à Lei de Incentivo à Cultura.

Como desdobramento deste modelo jurídico, houve a abertura de edital para a seleção das organizações interessadas, seguida da celebração de termo de adesão como instrumento jurídico de formalização da parceria. O termo de adesão formaliza a participação do adotante no programa, estabelece as condições específicas de adoção de cada casarão e discrimina as atribuições e obrigações decorrentes da parceria. Esse instrumento pode ser alterado por meio de termo aditivo, mediante apresentação de justificativa a ser avaliada e aceita pelo órgão público responsável.

A vigência dos termos varia de acordo com o edital, mas o Decreto nº 35.380, de 2019, informa que o objeto se inicia quando o adotante recebe a contrapartida prevista, a qual se apresenta em três modalidades: i. Concessão, autorização, permissão, concessão de direito real de uso ou outro instrumento legal aplicável ao imóvel, por prazo estipulado; ii. Concessão de incentivos fiscais de ICMS, na forma da Lei Estadual nº 9.437, de 15 de agosto de 2011; e iii. Remissão de débitos administrativos. A formalização referente à onerosidade da cessão de uso não se encontra expressamente disciplinada em lei, sen-

do a decisão sobre esse aspecto tomada de acordo com cada edital. Embora o edital incluísse a possibilidade de remuneração pela concessão, o desenho estratégico do programa priorizava o uso e ocupação dos casarões e externalidades positivas no turismo e em atividades culturais, e não a maximização de receitas estaduais.

Embora a assinatura do termo de adesão seja condição essencial para uma organização ser considerada participante do Programa, bem como para a fruição de seus benefícios, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), responsável pelo projeto, não disponibiliza publicamente os termos de adesão já assinados. A ausência de acesso a esses instrumentos dificulta o mapeamento das parcerias firmadas e das responsabilidades atribuídas a cada organização no âmbito da adoção. Além disso, impede a verificação da vigência e das contrapartidas estabelecidas em cada termo.

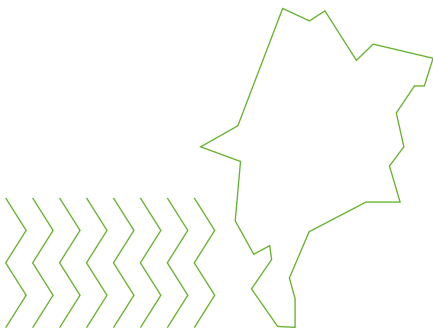
# 03\*

## Resultados e Avaliação



*“O objetivo principal era recuperar e dar uso e ocupação às edificações que fazem parte do espólio do governo estadual, e o secundário era gerar externalidades positivas. O que conseguimos mensurar foi o uso e a ocupação. Isso sem dúvidas foi alcançado, basta ver o reparo, uso e ocupação [...] A conta nunca vai fechar se a lógica for de arrecadação ou geração de recursos.”*

**Daniel Sombra,**  
diretor do Departamento de Ações Estratégicas e Intersetoriais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)



O termo de adesão estabelece que a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) tem como obrigação supervisionar e fiscalizar a execução do Programa, bem como produzir relatórios periódicos sobre as condições de recuperação, ocupação e conservação dos casarões adotados. Os adotantes são obrigados a fornecer quaisquer informações ou documentos que sejam solicitados durante os processos de fiscalização, acompanhamento ou esclarecimento de denúncias e reclamações. Para viabilizar a supervisão do Programa, foi instituída a Comissão de Análise do Programa Adote um Casarão (CAPAC), representada por um grupo interdisciplinar composto por agentes públicos das Secretarias de Estado. A CAPAC é responsável por analisar as propostas apresentadas nos editais e selecionar os adotantes. A Comissão também tem a atribuição de receber e examinar o Relatório Final de Obras e a Prestação de Contas relativos à recuperação dos casarões, dando início, após essa análise, ao processo de recebimento da contrapartida estabelecida.

Com o objetivo de prevenir desvios de conduta, foram previstas multas e sanções aplicáveis às organizações adotantes. Caso sejam identificadas irregularidades, o adotante é notificado para prestar informações e sanar a situação no prazo de dez dias. Se nenhuma providência for adotada, o governo deve instaurar procedimento administrativo para a aplicação de sanções. Quando a adoção ocorre na modalidade de recuperação do casarão, a multa corresponde a 10% do valor do orçamento remanescente da obra. Nos casos em que a adoção se dá na modalidade de uso do imóvel, a multa é fixada em 5% do valor de avaliação vigente. Além disso, a organização que provocar danos ao imóvel ou realizar modificações sem autorização da CAPAC assume a obrigação de custear sua reversão.

Embora exista a obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos adotantes, não há informação disponível sobre a previsão, no termo de adesão, de indicadores ou metas a serem cumpridas pelas organizações durante as obras ou após o início do funcionamento do espaço. Os relatórios mencionados no decreto e no termo de adesão tampouco são disponibilizados publicamente pela Secretaria. Ademais, ainda que tenha sido instituída uma comissão e atribuídas responsabilidades de supervisão à SECID, de acordo com o relato de uma das organizações adotantes entrevistadas, o Programa não realiza revisão ou fiscalização direta das atividades desenvolvidas, nem do estado do imóvel após a conclusão das obras. A ausência dessas informações dificultam a transparência e o acompanhamento, por parte da população, das obras e das atividades desenvolvidas por organizações privadas em espaços caracterizados como patrimônio público. Embora não haja repasse financeiro direto por parte do governo, os incentivos fiscais e a remissão de débitos implicam na redução da arrecadação pública. Dessa forma, torna-se essencial a supervisão do funcionamento e das atividades realizadas nesses espaços, para justificar a renúncia fiscal decorrente do Programa.

### **Benefícios gerados à Administração Pública**

A criação do Programa Adote um Casarão viabilizou a reforma e a reativação da função social de diversos casarões anteriormente abandonados. Para além da restauração dos imóveis, a iniciativa fortaleceu os incentivos direcionados às empresas e, sobretudo, às organizações da sociedade civil. A participação de entidades do terceiro setor contribuiu para o reconhecimento institucional e a potencialização do trabalho desenvolvido por essas organizações, transformando os adotantes em referências para outros negócios de impacto social.

O programa também conseguiu incentivar artistas locais, diversificar as atividades e aumentar a visibilidade do Centro Histórico de São Luís (CHSL). Com a adoção dos casarões por organizações da sociedade civil dedicadas à valorização da identidade afro-maranhense, o Adote um Casarão impulsionou o patrimônio histórico e cultural do estado. Algumas iniciativas ilustram esse resultado, como a adoção concedida ao Centro Cultural e Educacional Mandingueiros do Amanhã, que promove o acesso a atividades culturais de matriz afro-brasileira para crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. O programa também fomentou o turismo e o comércio local. Destaca-se o Shopping Rua Grande, primeiro shopping cultural do estado, que reúne a gastronomia maranhense e oferece espaço para a apresentação e comercialização de produtos artesanais locais.


A relevância do Programa no resgate da memória histórica e cultural do Maranhão foi reconhecida em 2023, quando recebeu o 35º Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade, na Categoria 2 – Pessoas Jurídicas, organizado pelo Governo Federal por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).



04\*

## Potencial de Replicação

O modelo de implementação do Programa Adote um Casarão é potencialmente replicável em estados e municípios brasileiros interessados em recuperar o patrimônio histórico sem gerar elevados custos à adminis-



tração pública. No entanto, a replicação exige atenção a aspectos técnicos, institucionais e sociais no desenho da política. Para a execução de um projeto dessa natureza, é fundamental a existência de normas e legislações que permitam a cessão de uso dos imóveis, definindo com clareza as regras aplicáveis ao licenciamento e ao tombamento do patrimônio público.

Uma comparação apresentada por Daniel Sombra reforça esse potencial de replicação. Segundo seu relato, iniciativas federais de cessão de imóveis históricos, como o programa federal Revive, modelado pelo BNDES, enfrentou maior complexidade processual e maior duração para implementação. No caso maranhense, a existência de uma legislação estadual específica, com rito simplificado, teria permitido a execução das concessões em aproximadamente dois anos.

Também é indispensável que as empresas e organizações participantes dos editais possuam capacidade técnica e financeira. A ausência de adotantes aptos a financiar e executar as obras pode comprometer o sucesso do projeto. Além disso, a replicação do modelo pressupõe estrutura estatal efetiva para vistoriar e acompanhar tanto as obras quanto as atividades desenvolvidas nos casarões. A contratação de corpo técnico ou a criação de uma unidade dedicada ao monitoramento da parceria é, portanto, essencial. Contudo, esse acompanhamento deve ser materializado em práticas contínuas de fiscalização e não se limitar a uma formalidade administrativa. Dessa forma, possibilita-se aferir os benefícios que a cessão de uso e a restauração desses imóveis podem trazer ao poder público e à sociedade.

O programa potencializou e deu visibilidade a diversas organizações da sociedade civil. Ainda assim, é importante fortalecer a rede local, promovendo a articulação

entre os adotantes, o governo do estado, associações, universidades, prefeituras, artistas, institutos de preservação, entre outros atores. A consolidação dessa rede facilita o apoio técnico entre as organizações adotantes e amplia o impacto social do projeto. Além disso, uma articulação mais estruturada pode beneficiar entidades sem fins lucrativos que enfrentam restrições financeiras, ao proporcionar acesso a uma estrutura mais ampla de financiamento e aproximá-las de fundos e incentivos destinados à manutenção das atividades.



*“Acredito que, para nós, o Programa representou um divisor de águas, pois o casarão oferece respaldo enquanto organização da sociedade civil. Temos uma visibilidade grande e conseguimos potencializar os nossos trabalhos por termos um casarão no Adote. Além disso, temos o reconhecimento de ser um dos casarões que obteve maior sucesso dentro do seu negócio. Somos um negócio de impacto social, mas também uma empresa. Então, acabamos sendo um modelo para outros negócios que estão surgindo e nos usam como referência.*”

**Wellyson Joseff,**

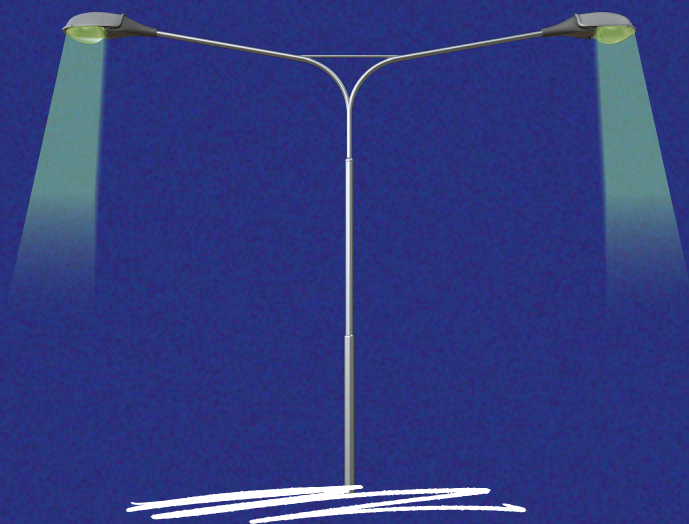
*Arquiteto e urbanista, fundador do escritório Porta e Janela*

Neste caso, a formalização da parceria não ocorre por contrato administrativo, mas por meio de termos de adesão, instrumentos exigidos para a participação no programa.

Esses documentos, contudo, não são disponibilizados publicamente pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID).

# PPP Luz de Belém

BELÉM (PA)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Belém (Pará)
<b>PROJETO</b>	PPP Luz de Belém
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Norte
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Iluminação Pública
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Parceria Público-Privada
<b>VALOR</b>	R\$ 176.953.223,00
<b>VIGÊNCIA</b>	13 anos
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria Municipal de Zeladoria e Conservação Urbana (SEZEL)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Luz de Belém SPE S.A.



**Pontos Fortes**

**ECONOMICIDADE,  
RESULTADOS E  
TRANSPARÊNCIA**

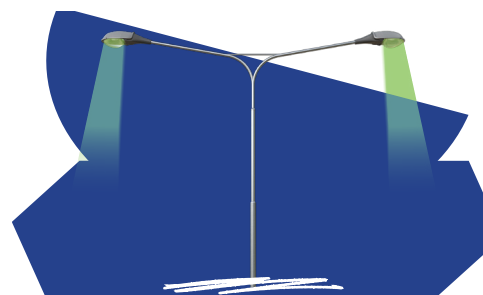
## Resumo do caso

A PPP Luz de Belém é um projeto que visa modernizar e expandir a iluminação pública da capital paraense, com a substituição do parque existente por tecnologia LED e a implantação de sistemas de telegestão. O modelo transfere ao parceiro privado a operação, a manutenção e os investimentos iniciais, mantendo o planejamento, a regulação e a fiscalização sob responsabilidade do poder público, com remuneração vinculada ao cumprimento de metas de desempenho. A experiência tem gerado redução significativa do consumo de energia, melhoria da qualidade da iluminação urbana e aumento da sensação de segurança, sem custo adicional direto ao cidadão, destacando-se como referência nacional e com alto potencial de replicação em outros municípios. Além disso, o projeto contribui para avanços na segurança pública local.



# 01

## O projeto



A Parceria Público-Privada (PPP) Luz de Belém é um projeto voltado à modernização e à gestão da iluminação pública na capital do Pará. Com edital lançado em 2020 e formalização ocorrida em 2021, a iniciativa tem como objetivo converter todo o parque de iluminação pública da cidade, com cerca de 90 mil pontos de luz, para tecnologia LED. Além disso, prevê a expansão para 101 mil pontos, atendendo aproximadamente 1,5 milhão de habitantes. Essa ampliação contempla a implantação de iluminação em áreas anteriormente desassistidas e a execução de projetos técnicos especiais em 40 locais históricos e turísticos da capital.

A parceria foi estruturada em um contexto no qual Belém contava com um parque de iluminação obsoleto, baseado em lâmpadas de vapor de sódio ou mercúrio, caracterizadas por elevado consumo de energia e altos custos de manutenção. A esse cenário somava-se a insuficiência de cobertura luminosa em diversos bairros, com impactos diretos sobre a segurança pública e a qualidade de vida noturna da população. A PPP surgiu, assim, como uma solução de modernização em curto prazo, por meio da adoção de tecnologia LED e de sistemas de monitoramento remoto. O projeto destaca-se por conciliar expansão e modernização da iluminação pública sem gerar custos adicionais aos cidadãos.

O público-alvo da iniciativa é amplo, considerando a dimensão do projeto. Toda a população urbana de Belém




é diretamente beneficiada, incluindo moradores, comerciantes e turistas. Com a execução da parceria, espera-se impacto positivo na segurança das vias públicas e redução de crimes oportunistas associados à baixa iluminação. O projeto também proporciona ganhos ambientais relevantes, ao diminuir em 46% o consumo de energia pública. Em síntese, trata-se de uma modernização abrangente da capital paraense, viabilizada pelo uso de capital privado para o fortalecimento de um serviço essencial.

## 02\*

### Sobre o contrato

A parceria foi formalizada por meio de contrato de concessão administrativa, no âmbito da Lei nº 11.079/2004. O Contrato nº 001/2021-PMB foi assinado em junho de 2021 entre a Prefeitura Municipal de Belém, por intermédio da Secretaria Municipal de Zeladoria e Conservação Urbana, e a concessionária Luz de Belém SPE S.A., constituída especificamente para a execução do projeto. A vigência inicial é de 13 anos, contados a partir do início da operação, compreendendo o período de 2022 a 2035, sem previsão de renovação automática ao término do prazo. Ao final da concessão, os ativos e a gestão do serviço retornam ao Município, que poderá optar por nova licitação ou por outro arranjo juridicamente permitido, sendo que eventual prorrogação contratual deverá observar os limites legais e depender de negociação entre as partes.

A licitação adotou a modalidade de concorrência pública, pelo critério de menor contraprestação, com



permissão para ampla formação de consórcios. Em 6 de novembro de 2020, foi realizado leilão na B3, em São Paulo, com a participação de oito proponentes. O vencedor foi o Consórcio Luz de Belém II, composto pela Conasa Infraestrutura S.A., na condição de líder, pela Zetta Infraestrutura e Participações S.A. e pela Ello Serviços, Obras e Participações Ltda. A proposta vencedora apresentou contraprestação mensal de R\$ 1,134 milhão, correspondente a uma depreciação de 65,51% em relação ao valor máximo previsto no edital. Com isso, a Prefeitura passará a desembolsar aproximadamente R\$ 13,6 milhões por ano, em substituição ao teto anual de cerca de R\$ 39 milhões<sup>22</sup>, gerando uma economia significativa aos fundos municipais. A contraprestação está sujeita a reajustes periódicos por índice inflacionário, conforme cláusula anual, e estruturada em parcelas vinculadas a investimentos de capital (CAPEX) e a custos operacionais (OPEX).


Pelo lado público, a gestão do contrato é atribuída à Prefeitura de Belém, por meio da unidade gestora designada, inicialmente a SEZEL, com apoio técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo. Servidores municipais foram formalmente designados como gestores e fiscais do contrato, responsáveis pelo acompanhamento direto da execução. Também foi contratado um verificador independente, por meio do Contrato nº 003/2021, com a finalidade de apoiar a fiscalização técnica e aferir a qualidade e o desempenho dos serviços prestados. Esse agente analisa os relatórios encaminhados pela concessionária, realiza vistorias amostrais em campo e emite termos de aceitação referentes a marcos relevantes do projeto, como a conclusão de cada etapa

<sup>22</sup> Cálculo próprio a partir dos dados oficiais: R\$ 1,134 mi/mês × 12 ≈ R\$ 13,6 mi/ano; usando o deságio de 65,51%, o teto mensal implícito seria = R\$ 3,29 mi/mês (1,134 ÷ 0,3449), ou aproximadamente R\$ 39,5 mi/ano.

de modernização. Sua atuação assegura uma avaliação isenta do cumprimento das cláusulas de desempenho e fornece subsídios tanto para a aplicação de penalidades quanto para a aprovação de pagamentos variáveis. Além desses mecanismos, a Controladoria-Geral do Município e o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará exercem funções regulares de controle. Em 2025, a Controladoria instituiu, ainda, comissão específica de auditoria de conformidade para acompanhar a execução do contrato da PPP.

O contrato contempla um conjunto de indicadores de desempenho com metas mensuráveis, que vinculam diretamente a remuneração da concessionária ao nível de serviço prestado. Dentre eles, destaca-se a exigência de disponibilidade mínima de iluminação, definida pelo percentual de pontos de luz em operação e associada a prazos máximos para a correção de falhas. O descumprimento desses prazos acarreta descontos proporcionais na contraprestação mensal. Outro critério central refere-se à eficiência energética, uma vez que a modernização do parque constitui um objetivo essencial da concessão, estando prevista a redução de 46% no consumo de energia após a substituição das luminárias. Para o acompanhamento do cronograma, foram definidos marcos intermediários correspondentes a cada 25% de execução do projeto.

Desde a assinatura, o contrato passou por diversos termos aditivos, evidenciando sua capacidade de adaptação a novas demandas ao longo da execução. Até o final de 2024, foram celebrados nove aditivos que trataram, entre outros aspectos, da autorização para o início antecipado da manutenção, permitindo que a concessionária assumisse a gestão do parque antes mesmo do início formal da operação, evitando discontinuidades na prestação do serviço. Os ajustes pactuados também contemplaram a inclusão de obrigações relacionadas à



iluminação decorativa em eventos tradicionais, como o Círio de Nazaré e o período natalino, não previstas originalmente, bem como a execução de obras específicas de expansão fora do escopo inicial, a exemplo da iluminação do Boulevard da Gastronomia, de trechos das avenidas Rômulo Maiorana e Augusto Montenegro e de praças recentemente revitalizadas. Destaca-se ainda o quarto termo aditivo, que tratou de reajuste e de alteração societária. Esse instrumento abrangeu a atualização da fórmula de reajustamento da contraprestação, de modo a refletir índices inflacionários ou ganhos de eficiência. Também contemplou eventuais mudanças na composição acionária da sociedade parceira, como variações na participação das empresas do consórcio, situação comum após a fase inicial do projeto. Todas essas modificações contratuais foram divulgadas publicamente, reforçando o compromisso com a transparência.

A transparência ativa das informações constitui um dos principais pontos fortes da concessão. A concessionária mantém um site oficial no qual são disponibilizados documentos relevantes do projeto, incluindo a íntegra do contrato de concessão, todos os termos aditivos, planos de operação e de modernização, relatórios de desempenho, termos de aceitação e demonstrações financeiras da SPE. A Prefeitura de Belém, por sua vez, divulga informações periódicas sobre o andamento do projeto por meio da Agência Belém e do portal da Seurb. Em síntese, a governança do contrato articula mecanismos de fiscalização técnica e de controle social, assegurando elevados padrões de transparência na condução da PPP.



# 03\*

## Resultados e Avaliação

O contrato estabelece um conjunto de parâmetros de desempenho que abrangem aspectos essenciais da prestação do serviço. Entre os principais indicadores estão a disponibilidade da iluminação, medida pelo percentual de pontos de luz em funcionamento conforme o planejamento; o tempo de resposta para reparo de falhas, contado desde a detecção ou o aviso até a efetiva correção; a eficiência energética, aferida pela redução do consumo em kWh em comparação com a linha de base anterior à PPP; a qualidade luminotécnica, que verifica o atendimento aos níveis de iluminância e uniformidade definidos na ABNT NBR 5101 para cada tipo de via, por meio de amostragem; e a satisfação do usuário, avaliada com base em pesquisas de opinião e no registro de reclamações procedentes. Cada indicador possui metas mensais ou trimestrais, entre as quais se incluem, por exemplo, a manutenção de ao menos 98% das luminárias em funcionamento e a inexistência de pontos críticos completamente às escuras. Adicionalmente, estabelece-se que 99% das ocorrências reportadas devem ser solucionadas no prazo contratual. O desempenho é monitorado de forma contínua e apresentado em relatórios periódicos, sendo que o descumprimento das metas resulta em abatimentos na remuneração, conforme fórmula predefinida, com fatores de redução proporcionais à falha identificada em cada indicador.

A concessionária deve encaminhar informes mensais ao poder concedente, contemplando todas as métricas e as ocorrências registradas no período. Além disso, são elaborados relatórios trimestrais consolidados, que incluem análises de tendência e comparativos em relação às metas pactuadas. Esses materiais reúnem informações como o número de luminárias substituídas, os indicadores de disponibilidade, o tempo médio de reparo, o volume de atendimentos realizados, a economia de energia obtida e outros dados relevantes. A cada marco de modernização concluído, correspondente a 25%, 50%, 75% e 100% do parque modernizado, o verificador independente realiza sua avaliação e emite termo de aceite atestando o atingimento das metas da etapa. No primeiro marco, que envolveu aproximadamente 23 mil pontos substituídos, verifica-se se as luminárias instaladas atendem às especificações técnicas e a economia inicial de energia prevista, estimada entre 11% e 12%, foi alcançada. A elevação da contraprestação para o patamar seguinte ocorre apenas após a formalização desse aceite, conforme a curva de *ramp-up*, mecanismo que prevê o aumento gradual da remuneração à concessionária à medida que as etapas são concluídas. O mesmo procedimento foi adotado nos marcos 2 e 3, até a conclusão de 100% da conversão para LED no marco 4, incluindo a execução progressiva dos 41 projetos de iluminação cênica previstos para pontos turísticos.

Os resultados indicam que as metas vêm sendo cumpridas e, em alguns casos, adiantadas. De acordo com a Seurb, a modernização em larga escala teve início em março de 2023 e avançou aceleradamente, alcançando 60 mil luminárias LED instaladas em março de 2024, representando cerca de 60% do parque. A previsão contratual de concluir a totalidade da conversão até janeiro de 2025 foi antecipada, e a Prefeitura estimou que, até junho de 2024, os 90 mil pontos originalmente previstos passariam a operar com LED. Em fevereiro de 2025, já haviam sido implantados 88.143 pontos, correspondendo a mais de 90% do total licitado.

Em termos de resultados quantitativos, destaca-se a eficiência energética comprovada. Com aproximadamente 60% do parque modernizado, a Prefeitura reportou redução da fatura de energia da iluminação pública da ordem de 40% a 45%. Antes do projeto, o município desembolsava cerca de R\$ 5,5 milhões por mês com o consumo de energia da iluminação, pagos à Equatorial Pará. Essa economia vem se concretizando gradualmente e pode superar R\$ 30 milhões por ano após a conclusão do projeto, liberando recursos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) para outras finalidades, como a expansão do parque ou a iluminação decorativa. Além disso, o índice de falhas apresentou redução expressiva. No modelo anterior, era recorrente a existência de milhares de lâmpadas queimadas aguardando substituição, ao passo que atualmente a disponibilidade se mantém acima de 99%, o que significa que praticamente não há vias às escuras. A maior rapidez na resposta às ocorrências elevou a satisfação da população, com pesquisas internas indicando aprovação majoritária da nova iluminação. Relatos de moradores de bairros historicamente mal iluminados, como Tapanã, Jurunas e Guamá, apontaram melhora significativa na sensação de segurança e na qualidade de vida noturna. Esses resultados reforçam os indicadores técnicos e demonstram que a PPP não apenas cumpriu metas contratuais, como também produziu efeitos perceptíveis para os cidadãos.

Por fim, o processo de mensuração e acompanhamento de metas adotado em Belém vem servindo como referência metodológica para outras cidades. A padronização de indicadores, a atuação do verificador independente e a publicação regular de relatórios constroem um histórico de desempenho passível de análise e comparação, contribuindo para o aperfeiçoamento de futuros contratos de PPP de iluminação pública em outros entes federativos. O quadro a seguir sintetiza o caminho percorrido por ambos os lados, público e privado, ao longo dessa parceria.

**Quadro 24.** Linha do tempo da parceria público-privada Luz de Belém

 **2019**

### **PLANEJAMENTO INICIAL**

Prefeitura de Belém inicia estudos preliminares sobre modernização da iluminação pública e viabilidade de parceria público-privada.

 **2020**

### **PUBLICAÇÃO DO EDITAL**

Lançamento do edital da Concorrência Pública nº 005/2020, com previsão de modernização de 90 mil pontos de luz e vigência de 13 anos.

 **2020**

### **LEILÃO NA B3**

Realização do leilão na B3, em São Paulo. O Consórcio Luz de Belém II é declarado vencedor, com deságio de 65,51% sobre o teto da contraprestação.

 **2021**

### **ASSINATURA DO CONTRATO**

Celebração do Contrato nº 001/2021 entre a Prefeitura de Belém e a Luz de Belém SPE S.A., formalizando a concessão administrativa.

## \* 2022

### INÍCIO DA OPERAÇÃO

Concessionária assume gradualmente a manutenção do parque de iluminação e inicia a modernização com LED.

## \* 2023

### ACELERAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO

Início da substituição em massa das luminárias. Em 12 meses, mais de 60 mil pontos são convertidos para LED.

## \* 2024

### AVANÇOS E AJUSTES CONTRATUAIS

Expansão para 97 mil pontos por inclusão de áreas não previstas inicialmente; novos termos aditivos são celebrados.

## \* 2025

### MARCO DE 88 MIL PONTOS ATINGIDO

Mais de 90% do parque original com tecnologia LED instalada. A etapa final cobrirá pontos extras com previsão de aditivo e reequilíbrio.

## Benefícios gerados à Administração Pública

A experiência da capital paraense com a concessão da iluminação pública gera reflexos positivos tanto para o setor público quanto para o setor privado. De forma sintética, destacam-se os principais benefícios para ambos os atores:

✱ **ECONOMIA E EQUILÍBRIO FISCAL:** A PPP viabilizou uma redução expressiva dos custos de iluminação para a Prefeitura. Com a migração para a tecnologia LED, a conta de energia apresenta potencial de queda entre 46% e 50%, resultando em economia de milhões de reais anualmente. Além disso, a forte concorrência no leilão gerou deságio superior a 65% na contraprestação, fazendo com que Belém passe a desembolsar menos da metade do valor inicialmente projetado. Segundo análises de viabilidade, mesmo considerando os pagamentos à concessionária e demais despesas, a arrecadação da COSIP permanecerá superior aos custos, mantendo um superávit anual médio acima de R\$ 24 milhões para o Município. Esse resultado fortalece a capacidade fiscal, libera recursos para outras áreas e assegura a sustentabilidade da PPP sem a necessidade de subsídios adicionais.

✱ **MAIOR SEGURANÇA E QUALIDADE DE VIDA URBANA:** A substituição das antigas lâmpadas por modelos LED trouxe melhora significativa na iluminação das vias, com maior claridade e uniformidade. Ruas anteriormente mal iluminadas passaram a apresentar níveis adequados, reduzindo áreas de penumbra e pontos escuros. Moradores relataram maior sensação de segurança para circular à noite, aguardar transporte ou realizar atividades de lazer, em razão da visibilidade ampliada. O comércio noturno

também foi beneficiado, pois regiões como feiras, praças e boulevards, que receberam iluminação reforçada, passaram a registrar maior circulação de pessoas após o anoitecer, revitalizando a vida noturna e estimulando a convivência comunitária. A melhoria luminotécnica também favoreceu a redução de acidentes no período noturno, ao facilitar a orientação de motoristas e pedestres.

- \* **TARIFA ZERO PARA O USUÁRIO FINAL:** Diferentemente de serviços como água ou energia, a iluminação pública é custeada coletivamente por meio de tributos, como a COSIP, e de recursos do orçamento municipal. Nesse arranjo, o usuário não sofre cobrança adicional em razão da modernização, obtendo um serviço de melhor qualidade sem desembolso direto adicional. Em Belém, a contribuição de iluminação pública não foi aumentada em decorrência da PPP, garantindo ao cidadão maior retorno pelo mesmo valor pago. Trata-se de um ganho intangível relevante, por demonstrar que é possível aprimorar serviços públicos preservando a modicidade tarifária, desde que a parceria seja adequadamente estruturada.

# 04\*

## Potencial de Replicação



Considerando o sucesso da concessão de iluminação pública de Belém, torna-se importante destacar os fatores cruciais que contribuíram para os resultados alcançados e que podem orientar a replicação do modelo em outros entes federativos.

O primeiro deles é a existência de uma fonte de receita estável para custear a PPP, como a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP). Belém possui COSIP desde 2002, instituída pela Lei Municipal nº 8.226/2002, com arrecadação robusta, projetada em aproximadamente R\$ 136 milhões em 2019. Essa contribuição, cobrada na conta de energia elétrica, constituiu o principal lastro financeiro para o pagamento da contraprestação mensal ao parceiro privado. Municípios interessados em PPPs semelhantes devem instituir ou ajustar previamente a COSIP, assegurando que a arrecadação seja destinada ao custeio da iluminação pública. Na ausência da COSIP, ou quando o montante arrecadado se revelar insuficiente, a viabilidade da PPP tende a diminuir ou depende de aportes orçamentários diretos.

Um segundo aspecto, ainda relacionado aos pagamentos, refere-se à estabilidade dos repasses exigida pelo parceiro privado. Em Belém, adotou-se a vinculação da arrecadação da COSIP a uma conta específica, administrada por agente financeiro, a partir da qual



é efetuado diretamente o pagamento da contraprestação mensal. Nos primeiros meses da PPP, período em que a concessionária recebeu valores inferiores ao arrecadado em razão do ramp-up, formou-se saldo suficiente para a constituição de uma conta reserva, destinada a absorver eventuais oscilações futuras de receita. Essa solução reforçou a confiança dos investidores e apresenta potencial de replicação. Recomenda-se que municípios prevejam mecanismos como contas escrow (contas vinculadas e geridas por uma instituição financeira, nas quais os recursos permanecem segregados e só podem ser movimentados conforme regras contratuais previamente definidas), além de fundos garantidores ou seguros-garantia. Em contextos de arrecadação significativamente superior às necessidades do projeto, como ocorre em Belém, é aconselhável estabelecer limites ao fluxo de caixa. Na capital paraense, estima-se que, mesmo com o uso da COSIP para o pagamento da PPP e das despesas de energia, permaneçam cerca de R\$ 24 milhões anuais disponíveis para o caixa municipal.

Outro aspecto relevante para a replicação diz respeito às características geográficas e urbanas do município. O projeto deve ser adequado às especificidades de cada localidade. Cidades de menor porte podem não apresentar escala suficiente para uma PPP individualmente viável e, nesse caso, podem recorrer à formação de consórcios intermunicipais para atingir porte adequado. Municípios com extensas áreas rurais precisam considerar custos de manutenção mais altos, decorrentes das grandes distâncias entre os pontos de iluminação, o que pode demandar subsídios cruzados ou ajustes no escopo contratual. Em regiões com condições climáticas severas, como elevada umidade ou presença de maresia, as especificações técnicas dos equipamentos devem ser mais rigorosas, com o uso de materiais anticorrosivos e graus superiores de

proteção. Belém, localizada em região equatorial úmida, exigiu luminárias com maior robustez, bem como planejamento logístico específico para instalação em períodos de chuvas intensas. Essas lições mostram-se especialmente úteis para cidades amazônicas e litorâneas.

Em síntese, o projeto Luz de Belém envolve uma estrutura de governança multinível, na qual cada parte interessada desempenha funções complementares para assegurar o êxito da iniciativa. O poder público planeja, regula e fiscaliza; o parceiro privado executa eficientemente; atores externos realizam auditorias; e a sociedade se beneficia dos resultados gerados por esse arranjo. A transparência e a qualidade da comunicação institucional têm se mostrado fatores essenciais para o sucesso do empreendimento.

## ACESSO AO CONTRATO

O contrato de concessão administrativa celebrado entre a Secretaria Municipal de Zeladoria e Conservação Urbana e a concessionária Luz de Belém SPE S.A. pode ser visualizado **AQUI**.





# PPP Arena Fonte Nova

BAHIA (BA)



## Ficha técnica

<b>LOCALIZAÇÃO</b>	Bahia (BA)
<b>PROJETO</b>	PPP Arena Fonte Nova
<b>DE QUAL REGIÃO DO PAÍS É ESSA EXPERIÊNCIA?</b>	Nordeste
<b>QUAL É A ÁREA DE ATUAÇÃO?</b>	Esporte
<b>QUAL O TIPO DE MODALIDADE DO CONTRATO?</b>	Parceria Público-Privada (Concessão Administrativa)
<b>VALOR</b>	R\$ 591.711.185,00
<b>VIGÊNCIA</b>	35 anos (reduzido para 18 anos)
<b>ÓRGÃO RESPONSÁVEL</b>	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia (SETRE)
<b>ORGANIZAÇÃO GESTORA</b>	Fonte Nova Negócios e Participações S.A.



**Pontos Fortes**

**RESULTADOS E REPLICABILIDADE**

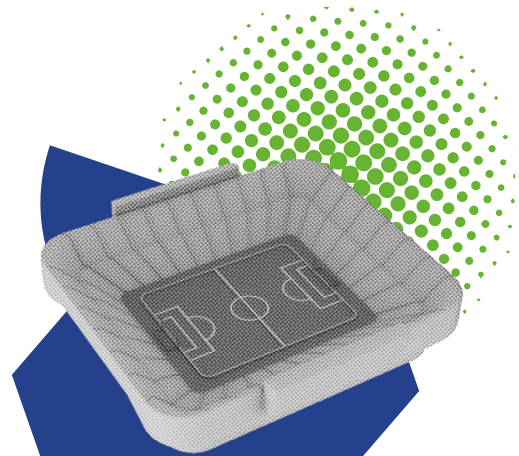
## Resumo do caso

A PPP da Arena Fonte Nova é um projeto do Governo da Bahia voltado à reconstrução, operação e manutenção do estádio da Fonte Nova, em Salvador. A parceria envolveu investimento privado de aproximadamente R\$ 700 milhões, com repasses vinculados ao cumprimento de metas de desempenho. O arranjo contratual transferiu ao parceiro privado os riscos de construção, operação e manutenção, incorporando mecanismos de monitoramento por meio de verificador independente e de compartilhamento do risco de demanda. A arena apresenta uso diversificado e desempenho operacional estável e oferece maior previsibilidade fiscal para o Estado, consolidando-se como uma experiência bem-sucedida de PPP em infraestrutura esportiva.



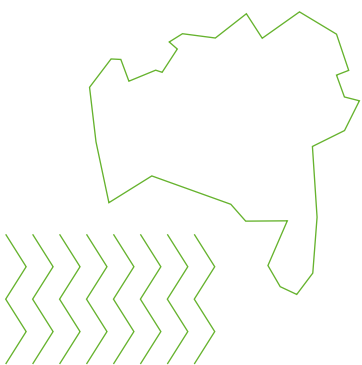
# 01\*

## O projeto



Salvador, novembro de 2007. No Estádio Octávio Mangabeira, durante uma partida de futebol do Campeonato Brasileiro, ocorre um grave acidente: uma parte do anel superior da arquibancada desaba. Além do dano exacerbado à estrutura, o episódio deixou ainda feridos e sete vítimas fatais. Esse trágico episódio foi o estopim para o que, poucos anos mais tarde, daria lugar a uma das contratualizações mais bem-sucedidas no país destinada à construção e à gestão de um estádio moderno em forma de arena, que seria a sede de jogos da elite do futebol mundial, de shows internacionais e de outros eventos culturais e esportivos de grande porte: a Parceria Público-Privada da Arena Fonte Nova.

Para além do impacto estrutural e humano do acidente ocorrido em 2007, o episódio produziu desgaste institucional e simbólico em torno do Estádio Octávio Mangabeira. A impossibilidade de manter a Fonte Nova em funcionamento e a percepção pública de precariedade na sua manutenção ampliaram a pressão por uma solução definitiva. Nesse contexto, segundo gestores públicos envolvidos no projeto, a alternativa de uma parceria público-privada enfrentou resistências iniciais no âmbito governamental, especialmente por se tratar de um dos primeiros contratos de PPP do país. A superação dessas resistências demandou diálogo institucional e análises jurídicas, com acompanhamento próximo por órgãos de controle. Ao mesmo tempo, a cobertura midiática do acidente contribuiu para a legitimação política da PPP:



*“Havia um desgaste de não ter a Fonte Nova a serviço da sociedade. Diante de um tempo curto, em que houve a demolição e reconstrução do estádio, a pauta, que era negativa, ficou positiva na mídia, com uma expectativa de voltar a atender a população do estado.”*


**Júlio Cezar Pereira dos Reis Batista,**  
*Diretor-Geral da Secretaria do Trabalho, Emprego,  
Renda e Esporte do Governo do Estado da Bahia*

A opção pelo modelo de PPP foi apresentada no início de 2008. Para definir como seria o projeto, o governo baiano realizou um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), instrumento por meio do qual a administração pública traz atores privados para apresentar estudos, pesquisas e soluções tecnológicas destinados à estruturação de parcerias público-privadas (ver Lei Federal nº 11.079/2004 e Decreto Estadual da Bahia nº 12.653/2011).

Para o caso baiano, o PMI trouxe possibilidades das mais variadas, desde a recuperação do antigo estádio até mesmo a construção de um novo equipamento público em outro local da capital baiana. Ao final, o projeto escolhido delegaria à iniciativa privada não somente a gestão do estádio, mas também a sua demolição e a sua completa reconstrução, atendendo ao padrão FIFA, tendo em vista o pleito de Salvador como uma das cidades-sede da Copa do Mundo.

Após processo licitatório realizado em 2010, no qual houve a participação de um único interessado, a PPP, na forma de concessão administrativa<sup>23</sup>, foi arrematada por um período de 35 anos pela Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (FNP), um consórcio de

<sup>23</sup> Segundo a Lei nº 11.079/2004, a concessão administrativa se caracteriza por ser a própria Administração Pública a usuária do serviço contratualizado, remunerando o parceiro privado por meio de recursos do erário.



empresas composto pela Construtora OAS Ltda. e pela Odebrecht Participações e Investimentos S.A. O investimento inicial foi estimado em cerca de R\$ 591 milhões,<sup>24</sup> com uma contraprestação anual de R\$ 107 milhões, a ser paga ao longo de 15 anos pelo Governo da Bahia ao Consórcio, após a entrega da construção do novo estádio<sup>25</sup>.

Meses após a assinatura do contrato entre o parceiro público e o privado, ainda no ano de 2010, o estádio antigo foi implodido para, em 2013, o parceiro privado entregar um equipamento esportivo moderno, com localização central em Salvador, acesso facilitado por transporte público e integrado na cadeia local de entretenimento. O caso baiano, contudo, mostra-se uma referência importante não apenas por se apresentar como um exemplo bem sucedido de contratualização de equipamento público, mas também por ser um contraponto ao insucesso de outras iniciativas semelhantes. Nesse caso, a localização desfavorável, o baixo aproveitamento em dias sem partidas e as dificuldades de geração de receita contribuíram para sua inviabilidade contratual, embora gerida por uma das empresas integrantes do consórcio da Arena Fonte Nova. Esse contraste reforça a percepção de que a viabilidade de PPPs depende de fatores que vão além do desenho jurídico-contratual da contratualização, como será visto no decorrer desse estudo.

---

<sup>24</sup> Esse valor se refere essencialmente ao custo direto das obras civis, não considerando despesas financeiras, seguros e encargos pré-operacionais, que somam cerca de R\$ 100 milhões.

<sup>25</sup> Parte do financiamento se deu com recursos federais. Mais informações sobre a modelagem econômico-financeira da PPP da Arena Fonte Nova constam no Acórdão TCU 1.794/2011.

# 02\*

## Sobre o contrato

A decisão por um modelo de contratualização, em vez de uma gestão integralmente pública do estádio, vinculou-se a fatores institucionais, de capacidade técnica e mesmo temporais. O Governo da Bahia avaliou que o modelo de PPP permitiria captar do agente privado não somente o *know-how* de construção, mas também o de operação de grandes empreendimentos de entretenimento. Esse raciocínio é corroborado com as palavras do gestor à frente da gestão da Arena Fonte Nova há mais de uma década, que destaca a *expertise* com a gestão de negócios como um valor agregado pela iniciativa privada em um empreendimento público com elevado nível de despesa para se manter em operação.

Contou também para a decisão o fato de que a adoção da PPP como modelo de contratualização não era algo inédito para o governo estadual: em 2006, o Estado havia realizado a parceria público-privada para construção e operação do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, iniciativa considerada pioneira no país e que proporcionou à administração estadual a constituição de uma unidade técnica capaz de coordenar estudos, dialogar com consultores externos e estruturar processos licitatórios complexos.

Outro elemento decisivo para a escolha do modelo foi a necessidade de viabilizar um cronograma reduzido para entrega e operacionalização do equipamento

de acordo com o calendário da Copa do Mundo 2014, cujos jogos teriam como sede também a Arena Fonte Nova. Em modelos tradicionais, o Estado assumiria integralmente os riscos de atraso, sobrecusto ou insuficiência operacional. No arranjo adotado de PPP, tais riscos foram alocados ao parceiro privado, oferecendo maior previsibilidade ao ente estatal e incentivando a manutenção do equipamento em padrões de eficiência exigidos contratualmente.

A literatura especializada mostra que modelos de contratação tradicional tendem a apresentar maior variação no tempo de conclusão de obras, por exemplo, enquanto PPPs com incentivos bem delineados trazem mais garantias no cumprimento de prazos, atrelando, à remuneração do agente privado, metas de desempenho na qualidade da operação do equipamento contratualizado. Configura-se, assim, uma relação de ganho mútuo, decorrente do alinhamento entre objetivos públicos e capacidades privadas — elementos presentes na contratualização baiana.

Dessa forma, o modelo contratual de parceria público-privada estabeleceu como responsabilidade do parceiro privado a reconstrução integral do estádio e a sua operação, além da exploração de atividades comerciais na Arena e no seu entorno. Tais iniciativas configuram receita acessória, juntamente com a bilheteria dos eventos realizados na Arena, complementando a contraprestação pecuniária que passa a ser paga pelo Governo após a conclusão da reconstrução do estádio.

Cabe ressaltar que a vigência da concessão foi reduzida de 35 anos para 18 anos, algo feito de comum acordo entre o ente estatal e o parceiro privado, que já havia obtido retorno sobre o investimento feito e solicitou a revisão da vigência para priorizar outros investimentos. Essa decisão veio da percepção de que haveria van-

tagens para ambas as partes em reduzir a vigência do contrato, especialmente em um momento em que o setor de eventos sofria com a pandemia da Covid-19.

Essa redução passou a ser interpretada, portanto, como uma oportunidade de reavaliação estratégica do modelo e de preparação para uma futura recontração, incorporando aprendizados e referências de outros equipamentos e práticas de alta gestão no mercado de eventos. Dessa forma, a decisão abre oportunidade para uma nova contratualização em 2028.

O quadro abaixo apresenta, consolidadamente, uma visão geral dos principais números dessa PPP.

**Quadro 25.** Visão geral da parceria público-privada da Arena Fonte Nova

ITEM	DETALHES	NÚMEROS
Investimento inicial do parceiro privado	Custo da obra + seguro + garantias + outros custos	Cerca de R\$ 700 milhões
Período de construção	Da demolição à reconstrução completa da Arena	03 anos
Duração contratual	Prazo total da concessão administrativa	35 anos (reduzido para 18 anos)
Capacidade da arena	Nº de cadeiras para torcedores	Aproximadamente 50.000
Contraprestação pública	Pagamentos condicionados a indicadores de desempenho	R\$ 107 milhões anuais por 15 anos

O contrato firmado estabelece que a remuneração do parceiro privado é composta por uma combinação de contraprestação fixa e variável associada ao cumprimento de indicadores de qualidade e desempenho na gestão da Arena. O instrumento contratual ainda prevê um conjunto detalhado de penalidades em caso de descumprimento das metas de desempenho pactuadas. Tais sanções variam

desde descontos proporcionais na contraprestação até multas específicas e, em casos extremos, a possibilidade de gatilhos que podem ensejar rescisão contratual.

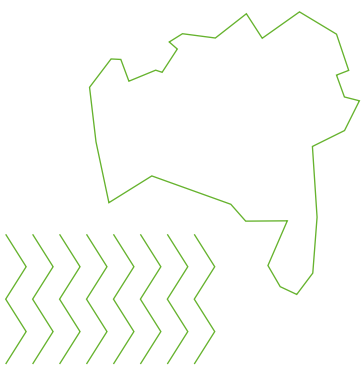
## Risco de demanda

Na alocação de riscos, ficaram na alçada do parceiro privado os riscos de engenharia, construção, operação e manutenção, reservando ao Estado os riscos de ordem regulatória. Há, contudo, o compartilhamento do chamado “risco de demanda”, que traz impacto direto para o montante a ser pago pela contraprestação pública, conforme será visto a seguir.

O risco de demanda refere-se à possibilidade da utilização do equipamento público ser inferior àquela que foi projetada no momento da contratação, afetando a geração de receitas associadas à operação e, em última instância, inviabilizando a rentabilidade da concessão. Em arenas esportivas, esse risco está atrelado, principalmente, ao desempenho esportivo dos clubes e ao calendário de competições. Em virtude disso, os professores Cabral e Silva Júnior<sup>26</sup> apontam para o papel importante do ente público para dissipar esse tipo de risco ao desenvolver mecanismos de garantia que reduzam a incerteza desencadeada pela volatilidade da demanda, mas que, ao mesmo tempo, não deixem de incentivar o parceiro privado a buscar uma gestão eficiente do equipamento público a ele concedido<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> CABRAL, Sandro; SILVA JÚNIOR, Antônio Fernandes de Araújo. PPPs e decisões de investimento na construção de estádios de futebol. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 16, n. 48, p. 39–58, jan./mar. 2009.

<sup>27</sup> Para uma análise comparativa de concessões de arenas esportivas e seus riscos de demanda, ler o artigo de Cláudio Reis e Sandro Cabral “*Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014*”, disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612158071>.



No caso da Arena Fonte Nova, a PPP foi estruturada pelo Governo Baiano de modo que o risco de demanda seja compartilhado entre o poder público e o parceiro privado, por meio da combinação entre contraprestação pública, receitas acessórias obtidas pelo parceiro privado, mecanismos de proteção da demanda e instrumentos de reequilíbrio contratual. Esse arranjo contribui para a sustentabilidade econômica do projeto ao longo do tempo, como será detalhado a seguir.

O que fora previsto em contrato inicialmente é que o risco de demanda seria balizado pelo “Caso Base”, uma projeção de receitas elaborada a partir de estimativas de uso da Arena ao longo de sua concessão, conforme estudos de estruturação do projeto da PPP. Se a receita real ultrapassasse 100% da receita projetada, o excedente seria compartilhado entre o ente público e a concessionária na proporção de 50% para cada parte. Inversamente, se as receitas fossem menores, o Tesouro Baiano também assumiria metade dessa frustração de arrecadação em relação à projeção do Caso Base.

Todavia, com o passar do tempo, esse modelo gerou disputas em virtude de interpretações distintas entre o governo baiano e o parceiro privado quanto às projeções fixadas no Caso Base e ao que deveria, ou não, ser contabilizado como receita e despesa. Esse impasse somente seria solucionado com o auxílio de peritagens técnicas, resultando em uma alteração do modelo de compartilhamento do risco de demanda em 2021.

Esse ajuste estabeleceu a substituição do modelo de projeção de receitas via Caso Base por outro muito

mais simples<sup>28</sup>: uma taxa fixa de compartilhamento do parceiro privado com o ente público de 10% da Receita Operacional Líquida da Arena Fonte Nova. Essa mudança desvinculou o repasse financeiro orientado por receitas projetadas, incidindo sobre o resultado real observado nas demonstrações financeiras, passíveis de auditoria, inclusive, pelos órgãos de controle do governo. Dessa forma, sempre que a Arena aumenta seu faturamento, o montante que retorna ao ente público cresce, o que, em termos práticos, significa reduzir para o erário baiano o custo da contraprestação paga ao parceiro privado da PPP.

Outro mecanismo relevante no compartilhamento do risco de demanda, previsto no contrato, refere-se à relação estabelecida entre a concessionária e os clubes de futebol locais, em especial o Esporte Clube Bahia, principal usuário do equipamento. O modelo contratual prevê a possibilidade de que o parceiro privado firme relação contratual direta com os clubes, permitindo que as partes construam, por exemplo, mecanismos de compartilhamento de receitas de bilheteria, aproximando a lógica de funcionamento da arena à de uma parceria comercial (e não de mera locação de um equipamento público), na qual ambas as partes se beneficiam do aumento do público e da melhoria da experiência do torcedor.

Além disso, o contrato estabeleceu que o ente público deve dedicar esforços para que a realização de jogos dos principais times de futebol da Bahia não ocorra no Estádio Governador Roberto Santos (Pituaçu), equipamento de propriedade estatal, salvo em

---


<sup>28</sup> Para mais detalhes, ver a alteração contratual da PPP da Arena Fonte Nova contida no Termo Aditivo nº 005/2021.

casos de indisponibilidade justificada da Arena Fonte Nova, mitigando, consideravelmente, o risco de esvaziamento da demanda da Arena para a realização de eventos futebolísticos.

Outro ponto a destacar no modelo contratual adotado na PPP da Arena Fonte Nova refere-se à estrutura de governança. Nela, além de estarem incluídos o parceiro privado e os órgãos governamentais, como as Secretarias Estaduais e o Tribunal de Contas, existe a figura do verificador independente, atuando principalmente na apuração do desempenho da gestão da Arena pelo parceiro privado.

O verificador independente atua como instância técnica responsável pela mensuração dos indicadores de desempenho e pela redução de assimetrias de informação entre o Poder Concedente e a concessionária. Embora contratado e remunerado pelo parceiro privado, traz apuro técnico e confiabilidade com mensuração contínua dos indicadores operacionais e financeiros previstos no contrato da PPP, pois, no caso da Arena Fonte Nova, trata-se de um serviço prestado por empresas com ampla reputação no mercado, como *Deloitte* e *Ernst & Young*.

Além disso, o verificador independente não fere a autonomia dos atores envolvidos, pois os órgãos de controle, por exemplo, não sofrem nenhuma interferência em seu trabalho, permanecendo livres para realizar suas próprias medições e até mesmo contestar os resultados obtidos nas medições feitas pelo verificador, se for o caso.



Em suma, o modelo contratual adotado na PPP da Arena Fonte Nova reflete uma escolha institucional orientada à transferência de capacidades técnicas, à alocação eficiente de riscos e à criação de incentivos alinhados entre o poder público e o parceiro privado. A combinação entre remuneração condicionada ao desempenho, compartilhamento do risco de demanda, mecanismos de proteção da utilização do equipamento e uma estrutura de governança baseada em monitoramento, independente do desempenho da gestão da Arena, confere maior previsibilidade ao contrato e contribui para sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Por fim, a governança da PPP da Arena Fonte Nova também foi marcada por um processo contínuo de aprendizado institucional por parte do Estado da Bahia. Ao longo da execução contratual, a interação entre gestores públicos, órgãos jurídicos e instâncias de controle contribuiu para o amadurecimento das capacidades estatais relacionadas ao acompanhamento, à fiscalização e à análise dos relatórios produzidos pelo verificador independente. Ainda assim, o gestor público entrevistado aponta desafios relacionados à qualificação e à renovação dos quadros técnicos do Estado, sobretudo diante da complexidade crescente dos contratos de PPP, ressaltando a necessidade de investimentos permanentes em capacitação para assegurar a efetividade da supervisão pública ao longo do tempo.



# 03\*

## Resultados e Avaliação

A mensuração do desempenho da gestão da Arena Fonte Nova se dá por meio de um sistema de metas e indicadores previsto nos anexos do contrato de PPP. Esses instrumentos definem parâmetros objetivos para avaliar a operação, incluindo a disponibilidade do equipamento, os padrões de manutenção preventiva e corretiva, o nível de atendimento aos usuários, a eficiência energética, a segurança operacional e a qualidade dos serviços prestados em dias de evento e em dias sem atividades programadas. Cada indicador é utilizado para ajustar a contraprestação a ser paga pelo ente público ao parceiro privado.

Ao longo de mais de 15 anos de vigência da PPP, a estabilidade operacional e o cumprimento das metas aparecem refletidos na satisfação dos usuários, registrada no desempenho do parceiro público nos indicadores de limpeza, segurança, acessibilidade, sinalização e conforto, fatores que contribuem para uma experiência positiva dos frequentadores. Além disso, não há registro de descumprimentos estruturais ou de riscos iminentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado.

Todavia, isso não significa que não tenha havido desafios ao longo do período de execução contratual. No ciclo de 2021, por exemplo, marcado pelos impactos diretos da pandemia da Covid-19, observou-se redu-

ção significativa no número de eventos realizados, o que afetou a dinâmica operacional do estádio, dado que a Arena Fonte Nova foi utilizada como parte dos esforços de combate à pandemia, tornando-se sede de um hospital de campanha.

Entre os problemas mais recorrentes identificados ao longo dos anos, destacam-se falhas pontuais em sistemas mecânicos e elétricos, atrasos em atendimentos de chamados internos e necessidades adicionais de adequação de infraestrutura para eventos não esportivos. Em todos esses casos, o parceiro privado realizou ações corretivas acompanhadas pelo ente público. Essas iniciativas incluíram reforço de equipes técnicas, revisão de procedimentos de manutenção, contratação de fornecedores especializados e reorganização de processos logísticos para atendimento de demandas simultâneas.

Contudo, os relatórios do verificador independente evidenciam que, no ano de 2023, com a plena retomada das atividades econômicas e esportivas, houve recuperação: a arena voltou a registrar níveis elevados de utilização, o que permitiu ao parceiro privado ampliar as receitas acessórias previstas no contrato. Os indicadores de operação, atendimento e manutenção atingiram patamares superiores aos observados no período pré-pandemia. No ciclo de 2025, a tendência positiva se manteve, com o verificador independente apontando conformidade geral em quase todos os indicadores avaliados, havendo apenas conformidades de baixa materialidade.

## **Benefícios gerados à Administração Pública**

A parceria para a construção, operação e manutenção da Arena Fonte Nova produziu efeitos que extrapolam

a esfera estritamente operacional do equipamento esportivo. No âmbito da administração pública estadual, a PPP contribuiu para a institucionalização de rotinas de planejamento, monitoramento e avaliação que não se restringem ao contrato específico, mas alimentam uma cultura de gestão orientada por desempenho.

Ao nível gerencial, a contratualização deslocou para o parceiro privado a responsabilidade integral pela manutenção predial e pelos sistemas críticos da Arena, liberando a administração pública de encargos técnicos que exigiriam uma estrutura própria altamente especializada. Essa estrutura, por sua vez, enfrenta não apenas dificuldades de provimento de equipes qualificadas, como também desafios para assegurar uma manutenção célere o suficiente para atender aos padrões de segurança necessários para operar um estádio.

Outro ponto se refere às contas públicas, uma vez que a previsibilidade dos custos associados à contraprestação, aliada ao regime de penalidades e à vinculação da remuneração ao desempenho, reduz a incerteza orçamentária típica de modelos de gestão direta (nos quais o próprio ente público administra o empreendimento), onde a manutenção corretiva e eventuais falhas de operação tendem a produzir impactos financeiros inesperados. Ademais, os estudos de viabilidade apontaram um custo estimado de R\$ 100 milhões adicionais para uma gestão direta da Arena.

A diversificação do uso da Arena também reforçou sua inserção como um equipamento complementar à infraestrutura de eventos de que dispõe a administração pública estadual e municipal. Nesse sentido, o gestor entrevistado observa que a “Arena Fonte Nova supriu a ausência de um centro de convenções na cidade, o que nos permitiu realizar muitos eventos corporativos na Arena”, como congressos e feiras. Além

disso, o empreendimento deu ao estado baiano uma estrutura arrojada para realizar shows internacionais, como *Guns N' Roses* e *Elton John*, algo que é particularmente relevante em contextos urbanos nos quais há demanda por eventos culturais que exigem maior sofisticação no serviço prestado.

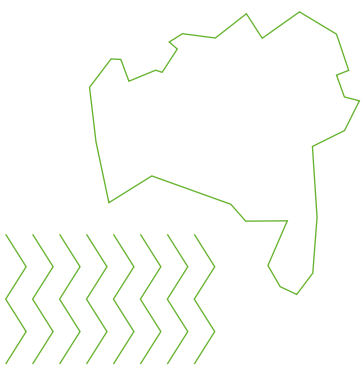
04\*

## Potencial de Replicação



A experiência da Arena Fonte Nova demonstra que a contratualização por meio de PPP pode ser um instrumento eficiente para viabilizar grandes equipamentos esportivos e de entretenimento, desde que configurada com critérios realistas de dimensionamento de uso, governança pública e alinhamento com o contexto urbano. Como aponta estudo de Cabral e Silva Júnior (2009), a incerteza inerente à bilheteria de jogos de futebol, fortemente condicionada ao desempenho esportivo dos clubes, exige a mitigação de riscos associados à demanda de utilização do estádio. O caso da Arena Fonte Nova ilustra essa diretriz, na medida em que o ente público se compromete a adotar ações para evitar a realização de jogos de futebol das principais equipes baianas em outros estádios que não sejam o da Arena.

Outro ponto relevante é a existência de um parceiro privado com competência técnica e empresarial para gerir uma PPP de estádio esportivo com uma demanda que não está sob seu total controle, como



discutido anteriormente acerca do risco de demanda. Exemplificam muito bem esse ponto as palavras de Alexandre Gonzaga, gestor da Arena Fonte Nova, que já dispunha de experiência sólida no mercado de eventos antes de assumir a gestão da PPP:

*“Houve um período em que os clubes não estavam bem nos campeonatos que estavam disputando, consequentemente a bilheteria dos jogos caiu bastante. Então tivemos de incrementar muito a nossa quantidade de eventos [não futebolísticos] para manter a rentabilidade da parceria.”*

**Alexandre Gonzaga,**  
CEO da Fonte Nova Negócios e Participações S.A

Em sentido oposto, o caso da Arena Pernambuco, construída também para a Copa de 2014, em regime de PPP, revela os riscos de se adotar esse tipo de contratualização sem a devida atenção aos pressupostos de demanda ao contexto urbano. A Arena Pernambuco, atualmente, acumula um histórico de subutilização, elevado custo mensal para o Estado e baixa atratividade para público e eventos. O governo de Pernambuco rescindiu o contrato com o parceiro privado em 2016, assumindo os encargos e incorrendo em pagamentos continuados à construtora por anos subsequentes e, desde então, passou a operar o equipamento sob gestão pública.

A disparidade de resultados entre as duas arenas evidencia que a replicabilidade de um modelo como o da Fonte Nova não é automática. Na ausência de condições estruturais compatíveis — demanda local, mobilidade urbana, governança eficiente e parceira privada capaz — a PPP pode tornar-se uma fonte de passivo para o Estado. O Governo Estadual, por exemplo, realizou uma parceria adicional que levou uma linha do metrô até a Arena Fonte Nova, além de outros pontos da cidade, contribuindo, assim, com o deslocamento dos usuários do estádio.

Com base na comparação entre os dois casos e na literatura especializada sobre contratualizações já mencionada, identifica-se um conjunto de condições importantes para que a replicação de uma PPP de arena possa ser bem-sucedida<sup>29</sup>:

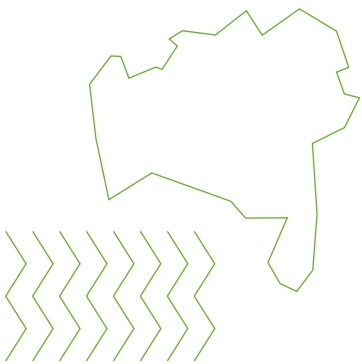
**i) Diversificação de uso e exploração do entorno do estádio:** as oscilações de público nas partidas de futebol podem ser significativas, razão pela qual são necessários incentivos para o uso múltiplo e a exploração comercial do entorno, de modo a reduzir a dependência financeira da bilheteria dos jogos de futebol;

**ii) Localização e acesso urbano adequados:** proximidade com centros urbanos, boas condições de mobilidade urbana e facilidade de acesso para grandes volumes de público, características não observadas na PPP da Arena Pernambuco;

**iii) Parceiro privado com *expertise*:** capacidade de realizar grandes obras, operar eventos de grande porte, administrar riscos de receita e manter padrões adequados de manutenção e qualidade na prestação de serviços são competências relevantes esperadas do ator privado que irá receber a concessão;

**iv) Governança pública capacitada:** estrutura do ente público apta a gerenciar PPPs, com equipe técnica, regulamentação clara, mecanismos de fiscalização, transparência e institucionalização de rotinas de controle; e

<sup>29</sup> O Professor Sandro Cabral, do Insper, faz um balanço interessante sobre PPPs no Brasil em capítulo escrito para o livro *Políticas Públicas Bem-Sucedidas*, organizado por Marcos Mendes. O texto traz ponderações valiosas para gestores públicos, inclusive no tocante a parcerias para gestão de arenas esportivas.



**v) Avaliação e mitigação de riscos:** estimativas de demanda, fluxo de caixa e indicadores operacionais devem considerar cenários adversos, com arranjos contratuais que assegurem contraprestações e garantias financeiras suficientes para manter a rentabilidade da PPP.

Mesmo atendendo a essas condições, a replicação de uma PPP de arena esportiva poderá enfrentar fatores não previstos que também podem trazer dificuldades à gestão do empreendimento. Um exemplo recorrente diz respeito à “poluição sonora”. Conforme apontado pelo gestor da Arena Fonte Nova, esse tipo de estádio dá espaço a eventos com sonorização de alta intensidade, capazes de gerar transtornos para moradores do entorno. Esses impactos tendem a estimular a mobilização de *stakeholders* para limitar a ocorrência desses eventos, introduzindo risco de não obtenção de receitas para o parceiro privado da PPP.

Há também o desafio técnico-governamental: nem todos os entes federativos dispõem de estrutura técnica para supervisionar contratos complexos de longa duração, especialmente quando envolvem simultaneamente obras e operação. Na ausência de equipes qualificadas, há risco de desgaste administrativo, ineficiência na fiscalização e perda de controle sobre o objeto da contratualização. Essa capacidade institucional, inclusive, precisa estar preparada para interagir de forma coordenada com outros atores públicos relevantes nas contratualizações, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. A atuação dos órgãos de controle trouxe alterações na contraprestação pública da Arena Fonte Nova que levaram, por exemplo, à assinatura do primeiro aditivo do contrato meses após sua assinatura.

Além disso, características da cidade em que está sediada a Arena, que vão além daquelas relacionadas à logística e à mobilidade urbana, também impactam no resultado da contratualização. A replicação desse modelo de PPP em municípios de porte médio ou pequeno, por exemplo, tende a ser desafiadora, pois sem um

mercado de eventos consolidado ou um contingente de público suficientemente amplo, os custos fixos de manutenção do estádio podem inviabilizar a parceria.

Ainda nessa linha, o gestor entrevistado destaca o perfil socioeconômico do público de arenas esportivas como algo a ser considerado: mesmo diante de uma demanda potencialmente elevada, a realização de determinados eventos implica custos muito altos, como no caso de shows internacionais. Esse fator eleva significativamente o preço dos ingressos e exige um poder aquisitivo que a população com acesso logístico à Arena nem sempre possui. Como consequência, essa fonte de receita pode ser comprometida para o parceiro privado.

Em síntese, a análise da Parceria Público-Privada da Arena Fonte Nova evidencia que a contratualização conseguiu entregar um equipamento público moderno, funcional e financeiramente sustentável, baseado em um arranjo contratual robusto, uma governança bem ajustada e mecanismos eficazes de monitoramento de desempenho. Os resultados observados ao longo da execução contratual indicam uma experiência bem-sucedida, tanto do ponto de vista operacional quanto em relação à qualidade dos serviços prestados aos usuários. Todavia, o próprio caso demonstra que o êxito da PPP depende também de fatores específicos, como contextos locais, institucionais e econômicos, os quais não devem ser negligenciados por gestores que desejem replicá-lo.

## **Linha do Tempo**

A linha do tempo a seguir permite a visualização, de maneira sintética, das etapas que marcaram a concepção, a estruturação, a construção e a gestão da PPP da Arena Fonte Nova. Essa representação cronológica foi elaborada a partir de documentos contratuais, termos aditivos, estudos de viabilidade, relatórios do verificador independente e outros registros oficiais da PPP da Arena Fonte Nova.

**Quadro 26.** Linha do tempo da parceria público-privada da Arena Fonte Nova



## \* Abr/2013

### INAUGURAÇÃO OFICIAL

Arena Fonte Nova é inaugurada oficialmente, sediando um clássico entre os times baianos de futebol masculino, o BA-VI, disputado por Bahia e Vitória.

## \* 2014

### COPA DO MUNDO FIFA

Arena recebe partidas da Copa do Mundo de Futebol Masculino.

## \* 2014–2019

### CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO

Estabilização da operação e ampliação do portfólio de eventos, para além de partidas de futebol.

## \* 2020–2021

### IMPACTOS DA COVID-19

Suspensão de eventos e utilização da arena como hospital de campanha durante a pandemia.

## \* Out/2021

### REDUÇÃO DO PRAZO DA PPP

Suspensão de eventos e utilização da arena como hospital de campanha durante a pandemia. Em comum acordo, o Governo Baiano e o Parceiro Privado assinam a redução da vigência da PPP da Arena Fonte Nova: dos 35 anos originalmente contratualizados, o prazo passa a ser de 18 anos.

## \* 2022–2023

### RETOMADA DE EVENTOS

Retorno de eventos esportivos e culturais após a pandemia. Nos anos seguintes, essa recuperação se consolida com bons resultados nos indicadores.

## \* 2028

### ENCERRAMENTO DA PPP

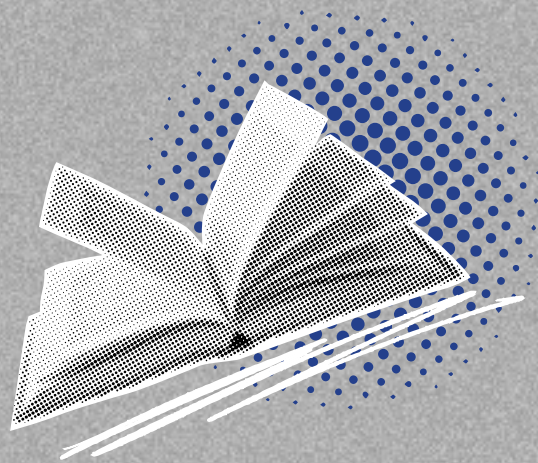
Até a data de publicação deste estudo, 2028 permanece como o ano de encerramento do contrato da PPP da Arena Fonte Nova.

## ACESSO AO CONTRATO

O contrato de concessão administrativa celebrado entre a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia (SETRE) e a empresa Fonte Nova Negócios e Participações S.A. pode ser visualizado **AQUI**.







## Referências **bibliográficas**

## Caso 1 | Maternidade Bem Nascer

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Contrato de Gestão nº 01/2022 — Maternidade de Risco Habitual Zona Norte de Macapá “Dra. Euclélia Américo”**. Macapá: SESA/AP, 2022.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Edital de Chamamento Público para seleção de Organização Social de Saúde — Gestão da Maternidade de Risco Habitual da Zona Norte de Macapá**. Macapá: SESA/AP, 2021.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Edital nº 09/2025 — Chamamento público para gestão da Maternidade Dra. Euclélia Américo**. Macapá: SESA/AP, 2025.

AGÊNCIA AMAPÁ. **Em três anos de funcionamento, Maternidade Bem Nascer realiza mais de 6 mil partos humanizados**. Macapá, 26 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.agenciaamapa.com.br/noticia/30925/em-tres-anos-de-funcionamento-maternidade-bem-nascer-realiza-mais-de-6-mil-partos-humanizados>. Acesso em: 26 out. 2025.

AQUI AMAPÁ. **Inaugurada ontem, dia 27 de junho, a Maternidade Bem Nascer, Dra. Euclélia, vinculada à Secretaria de Saúde do Estado**. Macapá, 27 de junho de 2022. Disponível em: <https://aquiamapa.com.br/2022/06/inaugurada-ontem-dia-27-de-junho-a-maternidade-bem-nascer-dra-euclelia-vinculada-a-secretaria-de-saude-do-estado/>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de agosto de 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de abril de 2021.

CNN BRASIL. UIP, David. **Organizações sociais na saúde pública**. São Paulo, s.d. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/colunas/david-uip/saude/organizacaoes-sociais-na-saude-publica/>. Acesso em: 26 out. 2025.

INSTITUTO OVÍDIO MACHADO. **Institucional e atuação em projetos de saúde pública**. São Luís, s.d. Disponível em: <https://www.iom.org.br>. Acesso em: 26 out. 2025.

INSTITUTO OVÍDIO MACHADO. **Entrevista concedida por gestor responsável pela execução do contrato de gestão da Maternidade Dr.ª Euclélia Américo**. Entrevista realizada online, nov. 2025.

PORTAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. **Maternidade de Risco Habitual Zona Norte de Macapá — Dra. Euclélia Américo.** Disponível em: <https://www.portaldasos.com.br/estrutura-gerenciada/maternidade-de-risco-habitual-zona-norte-de-macapa-dra-euclelia-ameroico/>. Acesso em: 26 de outubro de 2025.

## Caso 2 | Escolas do Futuro (EFG) e Colégios Tecnológicos (COTECs)

CETT. **CETT.** s.d. Disponível em: <https://site.cett.org.br/>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

CETT. **Sumário executivo: Convênio Tripartite nº 001/2021 referente aos anos de 2021, 2022, 2023 e 2024.** 2025. Relatório.

CONVÊNIO nº 01/2021. **Convênio entre a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE), a Universidade Federal de Goiás (UFG/CETT) e a Secretaria de Estado da Retomada do Governo de Goiás.** 2021.

COTEC. **Cotec.** s.d. Disponível em: <https://cotec.org.br/>. Acesso em: 10 de outubro de 2025.

COTEC. **Relatórios egressos COTEC 2024.** 2024. Relatório. Disponível em: <https://cotec.org.br/transparencia-sub?trans=15>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

ESCOLAS DO FUTURO. **Relatório anual de avaliação institucional 2024.** 2025. Relatório. Disponível em: [https://efg.org.br/images/docs/Avaliacao\\_Institucional\\_2024.pdf](https://efg.org.br/images/docs/Avaliacao_Institucional_2024.pdf). Acesso em: 20 de outubro de 2025.

ESCOLAS DO FUTURO. **Escolas do Futuro.** s.d. Disponível em: <https://efg.org.br/>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

ESCOLAS DO FUTURO. **Relatório de perfil dos egressos 2024.** 2025. Relatório. Disponível em: <https://efg.org.br/transparencia-sub?trans=11>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Governo do Estado. **Despacho nº 1466/2021 — GAB.** 2021. Despacho. Disponível em: <https://goias.gov.br/inovacao/wp-content/uploads/sites/26/2021/10/Despacho1466-d33.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Governo do Estado. **Governo de Goiás realiza investimento recorde de R\$ 7 milhões em capacitação tecnológica.** 2025. *Agência Cora de Notícias.* Disponível em: <https://agenciacoradenoticias.go.gov.br/38813-governo-realiza-investimento-recorde-de-r-7-milhoes-em-capacitacao-tecnologica>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Governo do Estado. **Convênio FUNAPE nº 01/2021 — Secretaria de Estado da Retomada**. 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/inovacao/wp-content/uploads/sites/26/2025/08/Convenio-FUNAPE-1.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Descrição analítica da execução das ações dos programas: exercício 2023**. Goiânia, 2024. Relatório. Disponível em: <https://goias.gov.br/inovacao/wp-content/uploads/sites/26/2024/06/Relatorios-Monitoramento-Consolidacao-Analitica-SECTI-1.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Retomada. **Relatório de gestão 2024: Anexo III da Resolução Normativa do TCE nº 5/2018**. Goiânia, 2025. Relatório. Disponível em: [https://goias.gov.br/retomada/wp-content/uploads/sites/22/2025/05/RELATORIO\\_DE\\_GESTAO\\_2024.pdf](https://goias.gov.br/retomada/wp-content/uploads/sites/22/2025/05/RELATORIO_DE_GESTAO_2024.pdf). Acesso em: 20 de outubro de 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Retomada. **Relatório nº 38/2024 RETOMADA/GEAMQ-19241: reanálise do relatório consolidado do monitoramento e acompanhamento financeiro e contábil do convênio nº 01/2021-SER referente ao período de 01/01/2023 a 31/12/2023**. Goiânia, set. 2025. Relatório. Disponível em: <https://goias.gov.br/retomada/wp-content/uploads/sites/22/2025/09/Prestacoes-de-Contas-convenio-UFG-2023-1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

### Caso 3 | Administração dos Serviços de Saúde do Maranhão

BARCELOS, Catarina Oliveira Guimarães et al. **Censo das organizações sociais de saúde brasileiras: levantamento e caracterização**. *Jornal Brasileiro de Economia da Saúde*, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 789/MA**. Medida cautelar. Relator: Min. Roberto Barroso. Requerente: Governador do Estado do Maranhão. Brasília, DF: STF, 16 de fevereiro de 2021.

CARREIRO, Gamaliel Silva; CARREIRO, Katiana da Silva. **A Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH): a estratégia do Maranhão para a gestão da saúde pública do Estado**. *Revista Pós-Ciências Sociais*, v. 19, n. 1, p. 195–220, s.d.

CUTRIM, Giullia Rebeca Pires Ramalho. **Os contratos de gestão como instrumento de garantia ao direito fundamental à saúde a partir da atuação da Secretaria de Saúde do Estado do Maranhão**. 2023. 156 f. Monografia (Graduação em Direito) — Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), São Luís, 2023.

DESVIOS da saúde no MA passam de R\$ 1 bilhão, afirma delegado da PF. *G1 Maranhão*, Maranhão, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/11/desvios-da-saude-no-ma-passam-de-r-1-bilhao-afirma-delegado-da-pf.html>. Acesso em: 10 de novembro de 2025.

DESVIO de recursos da Saúde no Maranhão ultrapassa R\$ 110 milhões, aponta CGU. *Confederação Nacional de Municípios (CNM)*, Brasília, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/desvio-de-recursos-da-saude-no-maranhao-ultrapassa-110-milhoes-aponta-cgu>. Acesso em: 10 de novembro de 2025.

FLORES, Pedro Oliveira Reis. **A contratualização e a efetividade na assistência à saúde**. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH. **Editais de Chamamento Público nº 001/2018**. Dispõe sobre a seleção de Organização da Sociedade Civil para celebração de termo de colaboração visando à prestação de serviços de apoio à execução de atividades assistenciais nas unidades da rede estadual de saúde. São Luís: EMSERH, 2018.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH. **Termo de Colaboração nº 001/2019**, celebrado entre a EMSERH e o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento da Vida Humana — IADVH. São Luís, 2019.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH; INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA VIDA HUMANA — IADVH. **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 001/2019**. São Luís, MA, 2020.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH; INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA VIDA HUMANA — IADVH. **Quarto Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 001/2019-DC/EMSERH**. Ref. Processo nº 147.868/2020/EMSERH. São Luís: EMSERH, 2021.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH; INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA VIDA HUMANA — IADVH. **Quinto Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 001/2019-DC/EMSERH**. Ref. Processo nº 26.259/2021/EMSERH. São Luís, MA, 12 de março de 2021.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH; INSTITUTO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA VIDA HUMANA — IADVH. **Sexto Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 001/2019**. Processo nº 117.680/2022. São Luís: EMSERH, 2022.

MARANHÃO. Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares — EMSERH. **Processo Administrativo SEI! Nº 2024.110215.39962**. Documentação referente ao 5º Termo de Apostilamento ao Termo de Colaboração nº 001/2019-DC/EMSERH. São Luís, MA: EMSERH, 2024.

## Caso 4 | PPP Prisional de Erechim

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório institucional: financiamento do projeto PPP Prisional de Erechim.** Rio de Janeiro: BNDES, 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Plano de negócios da PPP Prisional de Erechim.** Rio de Janeiro: BNDES, 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **PPP do Complexo Prisional de Erechim/RS: resumo executivo.** Rio de Janeiro: BNDES, 2024. Disponível em: [https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Erechim\\_Resumo-copia.pdf](https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Erechim_Resumo-copia.pdf). Acesso em: 25 de outubro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2004.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de abril de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2023.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Edital de Licitação da PPP do Presídio de Erechim.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 14.228, de 22 de maio de 2013.** Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 23 de maio de 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.092, de 20 de agosto de 2012.** Regulamenta a Unidade de Parcerias Público-Privadas do Estado. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 21 de agosto de 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 15.762, de 15 de dezembro de 2021.** Institui o Fundo Garantidor da PPP do Complexo Prisional de Erechim. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 15 de dezembro de 2021.

## Caso 5 | PPP de Esgotamento Sanitário do Ceará

AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ. **Relatório de prestação de contas de Santana do Cariri: exercício 2023**. Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2024/06/2.-Relatorio-de-Prestacao-de-Contas-de-Santana-do-Cariri-Exercicio-2023.pdf>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. **Contrato nº 020/2023: concessão administrativa para prestação dos serviços de esgotamento sanitário**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2023. Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/attachments/f2b78118f67472e06bbfdfe41b9903bde4d98540/store/0c88cefe43015fe76dfa8d4c73c7bd518ae32793a300f131209695e-b7a32/1-contrato-ctr0020-2023.pdf>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. **PPP esgoto**. s.d. Disponível em: <https://www.cagece.com.br/ppp-esgoto/>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

CEARÁ. Governo do Estado. **Em um ano de operação da PPP, Cagece disponibiliza 96 mil novas ligações de esgoto e beneficia 283 mil cearenses**. Fortaleza, 29 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/10/29/em-um-ano-de-operacao-da-ppp-cagece-disponibiliza-96-mil-novas-ligacoes-de-esgoto-e-beneficia-283-mil-cearenses/>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Avanços do novo marco legal do saneamento básico no Brasil de 2025 (SINISA, 2023)**. 2025. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/avancos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-no-brasil-2025-sinisa-2023/>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

MORETTI, R. S.; SILVA, E. A. **Qual é a universalização do saneamento?** *ONDAS: Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento*, 21 ago. 2025. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/qual-universalizacao-do-saneamento/>. Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Relatório de execução e desempenho (RED) esgoto bloco 1: janeiro a junho de 2024**. Programa de Análise de Projetos Públicos. Fortaleza, 2025. Disponível em: [https://www.papp.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/142/2025/08/RED\\_Esgoto\\_Bloco01\\_Jan\\_a\\_Jun\\_2024.pdf](https://www.papp.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/142/2025/08/RED_Esgoto_Bloco01_Jan_a_Jun_2024.pdf). Acesso em: 8 de dezembro de 2025.

## Caso 6 | Programa Bom Prato

DIÁRIO DO LITORAL. **Diretor de entidade que administra o Bom Prato do Dique é investigado**. Santos, 17 de dezembro de 2024. *Cotidiano*. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/diretor-de-entidade-que-administra-bom-prato-do-dique-e-investigado/189286/>. Acesso em: 1º de dezembro de 2025.

G1. **Consumidores relatam piora na qualidade da comida do Bom Prato.** São Paulo, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/10/consumidores-relatam-piora-na-qualidade-da-comida-do-bom-prato.ghtml>. Acesso em: 25 de novembro de 2025.

G1. **Gestores do Bom Prato ameaçam encerrar atividades em São Paulo.** São Paulo, 6 de julho de 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/gestores-do-bom-prato-ameacam-encerrar-atividades-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 23 de novembro de 2025.

LIMA, Julia Carvalho. **Perfil dos usuários do restaurante popular do Programa Bom Prato da região dos Morros de Santos.** 2019. 13 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) — Instituto de Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2019.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL — SEDS. **Programa Bom Prato.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://servicos.sp.gov.br/fcarta/8B8C0AF0-FEB2-4DBB-A99D-5065EAB1A829>. Acesso em: 29 de novembro de 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Processo SEI nº 012.00003112/2024–12.** Assunto: Dispensa de Chamamento Público da Unidade de 25 de março. Interessado: COSAN. São Paulo, 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Qualidade das refeições é o principal atrativo para mais de 90% dos frequentadores do Bom Prato, revela pesquisa da Fundação Seade.** São Paulo, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/qualidade-das-refeicoes-e-o-principal-atrativo-para-mais-de-90-dos-frequentadores-do-bom-prato-revela-pesquisa-da-fundacao-seade/>. Acesso em: 28 de novembro de 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional. **Editais de Chamamento Público SEDS/COSAN/BP nº 004/2022.** Processo SEDS nº 492119/2022. Objeto: seleção de Organização da Sociedade Civil para instalação e gerenciamento do Restaurante Popular Bom Prato — Unidade Armênia. São Paulo, 13 de junho de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. Diretoria de Combate à Fome. **Editais de Chamamento Público SEDS/DICOF/BP nº 004/2025.** Processo SEDS nº 012.00009504/2025–68. Objeto: seleção de Organização da Sociedade Civil para instalação, fornecimento de refeições, funcionamento e manutenção do Restaurante Popular Bom Prato — Unidade São Vicente. São Paulo, 2025.

SÃO PAULO (Estado). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). **Avaliação de resultados de programas públicos do Estado de São Paulo: avaliação do Programa Bom Prato no Estado de São Paulo — Secretaria de Desenvolvimento Social — SEDS.** Relatório final. São Paulo: SEADE, mar. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Bom Prato alcança 3,2 milhões de refeições por mês com a ampliação de 20 novas unidades.** São Paulo, 18 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.desenvolvimento-social.sp.gov.br/bom-prato-alcanca-32-milhoes-de-refeicoes-por-mes-com-a-ampliacao-de-20-novas-unidades/>. Acesso em: 20 de novembro de 2025.

SÃO PAULO (Cidade). **Região do Pari ganha unidade do Bom Prato: refeitório em parceria entre Prefeitura e Governo do Estado.** São Paulo, 21 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/regi%C3%A3o-do-pari-ganha-unidade-do-bom-prato-refeit%C3%B3rio-em-parceria-entre-prefeitura-e-governo-do-estado>. Acesso em: 20 de novembro de 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório de refeições vendidas Bom Prato.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/dx/api/dam/v1/collections/a7c828ec-610b-4d-82-bfae-65bee1c06960/items/d1506655-b877-4d23-945e-6da205a38f8c/renditions/36545b83-b6ac-4f5d-8e22-58ebd6436ee9?binary=true>.

SHIRATORI, Thais Gomes. **(In)segurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade da população do Estado de São Paulo entre 2013 e 2021.** 2023. Dissertação (Mestrado em Demografia) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

## Caso 7 | Adote um Casarão

BAHIA.WS. **História e arquitetura colonial de São Luís do Maranhão.** Disponível em: <https://bahia.ws/historia-e-arquitetura-de-sao-luis/>.

GOVERNO DO MARANHÃO. **Em São Luís, Governo reforma mais um casarão do Centro Histórico.** 2024. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/em-sao-luis-governo-reforma-mais-um-casarao-do-centro-historico>.

GOVERNO DO MARANHÃO. **Primeiro shopping cultural do Maranhão é inaugurado na Rua Grande.** 2023. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/primeiro-shopping-cultural-do-maranhao-e-inaugurado-na-rua-grande>.

GOVERNO DO MARANHÃO. **Programa Adote um Casarão é premiado pelo Iphan.** 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/programa-adote-um-casarao-e-premiado-pelo-iphan>.

GOVERNO DO MARANHÃO. **Nosso Centro: Casarão Porta e Janela comemora o sucesso do empreendimento.** 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/nosso-centro-casarao-porta-e-janela-comemora-o-sucesso-do-empreendimento>.

INSTITUTO DEVOLVER. **Mandingueiros do Amanhã**. Disponível em: <https://www.institutodevolver.org.br/instituicoes-ma-2/mandigueiros-do-amanha/>.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **“Adoção” de imóveis históricos dão nova vida ao Centro Histórico de São Luís (MA)**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/201cadocao201d-de-imoveis-historicos-dao-nova-vida-ao-centro-historico-de-sao-luis-ma>.

MARANHÃO. **Decreto nº 35.380, de 11 de novembro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.794, de 28 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a implementação do Programa “Adote um Casarão” pelo Governo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, Maranhão, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/>.

MARANHÃO. **Lei nº 10.794, de 28 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a implementação do Programa “Adote um Casarão” pelo Governo Estadual e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, Maranhão, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=357320>.

NORDESTETUR. **São Luís, cidade patrimônio, história e arquitetura**. 2021. Disponível em: <https://nordestetur.com.br/sao-luis-cidade-patrimonio-historia-e-arquitetura/>.

SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO (SECID). **Adote um Casarão já cedeu 14 imóveis a empresas e grupos culturais no Centro Histórico de São Luís**. 2022. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/adote-um-casarao-ja-cede-14-imoveis-a-empresas-e-grupos-culturais-no-centro-historico-de-sao-luis>.

SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO (SECID). **Programa Adote um Casarão cria novos negócios no Centro Histórico de São Luís**. 2021. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/noticias/programa-ado-te-um-casarao-cria-novos-negocios-no-centro-historico-de-sao-luis>.

SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO (SECID). **Programa Nosso Centro**. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/programas-ou-campanhas/programa-nosso-centro>.

SOMBRA, Daniel Borges; FARIAS, Andressa Silva; LONGHI, Luis Eduardo Paim. **Programa Adote um Casarão: contribuições para as políticas de preservação de centros históricos**. ENANPUR, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st02-55.pdf>.

SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO (SECID). **Edital de Licitação — Concurso nº 002/2020 — CSL/SECID-MA.** 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1xIdN53w4nKBAUi8vMGF-jRx4cogAGdpP>.

## Caso 8 | PPP Arena Fonte Nova

BAHIA. **Edital da Concorrência Internacional nº 01/2009.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2009.

BAHIA. **Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010 — Arena Fonte Nova.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2010.

BAHIA. **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2010.

BAHIA. **Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2011.

BAHIA. **Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2012.

BAHIA. **Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2012.

BAHIA. **Quinto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2021.

BAHIA. **Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010.** Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2023.

BAHIA. **Anexo 4 – Quadro de Indicadores de Desempenho.** Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2010.

BAHIA. **Anexo 5 – Multas e outras penalidades.** Contrato de Concessão Administrativa nº 02/2010. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2010.

BAHIA. **Decreto nº 12.653, de 28 de fevereiro de 2011.** Regulamenta o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada ou administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 28 de fevereiro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2004.

CABRAL, Sandro; SILVA JÚNIOR, Antonio Francisco A. **PPPs e decisões de investimento na construção de estádios de futebol.** *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 16, n. 48, p. 39–58, janeiro/março de 2009.

KPMG. **Estudo de viabilidade econômico-financeira da Arena Fonte Nova.** Salvador, 2009.

REIS, Cláudio José Oliveira dos; CABRAL, Sandro. **Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 551–579, julho/agosto de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.794/2011 — Plenário.** Brasília, DF: TCU, 2011.

VERIFICADOR INDEPENDENTE. **Relatório trimestral de avaliação de desempenho da Arena Fonte Nova — 2º trimestre de 2021.** Salvador, 2021.

VERIFICADOR INDEPENDENTE. **Relatório trimestral de avaliação de desempenho da Arena Fonte Nova — 2º trimestre de 2023.** Salvador, 2023.

VERIFICADOR INDEPENDENTE. **Relatório trimestral de avaliação de desempenho da Arena Fonte Nova — 2º trimestre de 2025.** Salvador, 2025.



## **Atribuição — NãoComercial — Compartilhavel 4.0 Brasil** (CC BY-NC-SA 4.0 BR)

Tem o direito de:

**Compartilhar** — reproduzir, distribuir e transmitir o trabalho

**Remisturar** — adaptar o trabalho

De acordo com as seguintes condições:



**Atribuição** — Tem de fazer a atribuição do trabalho, da maneira estabelecida pelo autor ou licenciante (mas sem sugerir que este o apoia, ou que subscreve o seu uso do trabalho).



**NãoComercial** — Não pode usar este trabalho para fins comerciais.



**Compartilhavel** — Se alterar ou transformar este trabalho, ou criar um trabalho baseado neste trabalho, só pode distribuir o trabalho resultante licenciando-o com a mesma licença ou com a uma licença semelhante a esta.

No entendimento de que:

**Renúncia** — Qualquer uma das condições acima por ser renunciada pelo titular do direito de autor ou pelo titular dos direitos conexos, se obtiver deste uma autorização para usar o trabalho sem essa condição.

**Domínio Público** — Quando a obra ou qualquer dos seus elementos se encontrar no domínio público, nos termos da lei aplicável, esse estatuto não é de nenhuma forma afetado pela licença.

**Outros Direitos** — A licença não afeta, de nenhuma forma, qualquer dos seguintes direitos:

- Os seus direitos de “uso legítimo” (fair dealing ou **fair use**) concedidos por lei, ou outras exceções e limitações aplicáveis ao direito de autor e aos direitos conexos;
- Os **direitos morais** do autor;
- Direitos de que outras pessoas possam ser titulares, quer sobre o trabalho em si, quer sobre a forma como este é usado, tais como os **direitos de publicidade** ou direitos de privacidade.

**Aviso** — Em todas as reutilizações ou distribuições, tem de deixar claro quais são os termos da licença deste trabalho. A melhor forma de fazê-lo é colocando um link para esta página.

Realização



**Comunitas**

Parceria

**Insper** CENTRO DE GESTÃO  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Fale com a Comunitas!**  
contato@comunitas.org.br

**Siga nossos sites e mídias sociais!**



comunitas.org.br



@comunitasbr



redejuntos.org.br/mapadacontratualizacao



@plataformaredejuntos

ISBN: 978-85-89303-14-9

