

Práticas de Governança Pública: Adoção por consórcios públicos intermunicipais de saúde em São Paulo

Marcos Antonio de Souza

Doutorado em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo - USP
Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

RESUMO

Apesar de terem sido primeiramente desenvolvidos para empresas, os princípios e práticas de Governança Corporativa (GC) também podem trazer benefícios para organizações não empresariais visando contribuir para o seu sucesso e para sua longevidade (IBGC, 2018). É o caso, neste estudo, da governança como instrumento para alcance da eficácia na gestão pública. Trata-se da governança governamental (GG), no geral, e da Governança Pública (GP) em particular. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar a utilização da GP como instrumento para eficácia da gestão pública, aplicado particularmente aos consórcios públicos intermunicipais de saúde em São Paulo. Trata-se de um estudo qualitativo, cuja coleta de dados ocorreu por acesso a sítios dos respectivos consórcios. A seleção das variáveis de análise baseia-se em estudos precedentes, particularmente aquelas estabelecidas pelo Referencial Básico de Governança desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014). Os resultados sinalizam que o conteúdo dos sítios dos CIS-SP evidencia distanciamento considerável entre o que é neles apresentado e os desenvolvimentos teóricos da literatura. Dentre a amostra de 23 CIS pesquisados, apenas dois deles se destacam por bom desempenho: CIENSP e CIGABC.

Palavras-chave: Gestão Pública. Governança Pública Digital. Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde.

Public Governance practices: Adoption by intermunicipal health public consortiums in São Paulo

ABSTRACT

Although they have been primarily developed for companies, Corporate Governance (CG) principles and practices can also bring benefits to non-business organizations in order to contribute to their success and longevity (IBGC, 2018). This is the case, in this study, of governance as an instrument for achieving effectiveness in public management, government governance (GG) in general, and Public Governance (PG) in particular. In this context, the objective of this study is to analyze the use of PG as an instrument for the effectiveness of public management, particularly applied to public intercity health consortia in São Paulo. This is a qualitative study, whose data collection took place by accessing the websites of the respective consortia. The selection of analysis variables is based on previous studies, particularly those established by the Basic Governance Framework developed by the Federal Court of Auditors (TCU, 2014). The results indicate that the content of the CIS-SP sites shows a considerable

gap between what is presented on them and the theoretical developments in the literature. Among the sample of 23 CIS surveyed, only two of them stand out for their good performance: CIENSP and CIGABC.

Keywords: Public Management. Digital Public Governance. Intermunicipal Public Health Consortia.

Prácticas de Gobernanza Pública: Adopción por consórcios intermunicipales de salud pública em São Paulo

RESUMEN

Aunque fueran desarrollados principalmente para empresas, los principios y prácticas de Gobierno Corporativo (GC) también pueden aportar beneficios a las organizaciones no empresariales con el fin de contribuir a su éxito y longevidad (IBGC, 2018). Este es el caso, en este estudio, de la gobernanza como instrumento para lograr la eficacia en la gestión pública. Se trata de la gobernanza gubernamental (GG) en general y la gobernanza pública (PG) en particular. En este contexto, el objetivo de este estudio es analizar el uso de la GP como instrumento para la efectividad de la gestión pública, particularmente aplicada a los consorcios intermunicipales de salud pública en São Paulo. Se trata de un estudio cualitativo, cuya recolección de datos se realizó mediante el acceso a los sitios web de los respectivos consorcios. La selección de las variables de análisis se basa en estudios previos, en particular los establecidos por la Referencia Básica de Gobernanza desarrollada por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, 2014). Los resultados indican que el contenido de los sitios CIS-SP muestra una distancia considerable entre lo que se presenta en ellos y los desarrollos teóricos de la literatura. De la muestra de 23 CIS encuestados, solo dos de ellos destacan por su buen desempeño: CIENSP y CIGABC.

Palabras clave: Gestión Pública. Gobernanza Pública Digital. Consorcios Intermunicipales de Salud Pública.

1 INTRODUÇÃO

A história tem evidenciado ao longo dos tempos que as sociedades são mutáveis e procuram se adaptar, ou até propor, mudanças que em geral são provocadas pelo aumento e complexidade nas relações entre indivíduos e organizações. O surgimento da governança, em seu sentido mais amplo, advém de uma realidade imposta pelo crescimento das organizações, caracterizada pela maior amplitude da delegação do poder de decisão aos diversos participantes responsáveis pela gestão dessas organizações.

No âmbito das organizações privadas, o trabalho seminal de Berle e Means (1932) retrata, dado o crescimento das empresas, que a estrutura de propriedade (acionistas) e os conflitos de interesse na alta gestão das empresas (gestores executivos) tem centralizado as discussões sobre governança corporativa. Na sequência, e mesmo se reconhecendo a importância de outros trabalhos que se sucederam, o de Jensen e Meckling (1976) é considerado seminal na temática governança corporativa. Eventos posteriores provocaram o aquecimento das discussões sobre a governança corporativa. Trata-se do advento dos escândalos da Enron Corporation e Worldcom, em 2001, que provocou o surgimento da Lei Sarbanes-Oxley, nos EUA, em 2002, como forma de regular o mercado e recuperar a confiança do público em geral na governança corporativa e nas próprias empresas de auditoria dado o envolvimento de uma gigante nesse segmento, a Arthur Andersen (Silva, L. M. e Machado, S. B. Z, 2008; Martins, N. C., Santos, L. M., Dias Filho, J. M., 2004).

Da mesma forma como ocorreu com as empresas, o mercado de capitais e confiança de acionistas e fornecedores de capitais, a esfera da gestão das organizações públicas também passou, e continua passando, por questionamento a respeito da qualidade da sua gestão, transparência e credibilidade. É um campo natural para surgimento das discussões sobre a governança pública e suas contribuições para melhor qualificação da gestão pública. Essa relação é reconhecida pelo IBGC (2018) ao admitir que os princípios da governança corporativa são também aplicáveis a outras organizações, inclusive as públicas, o que já havia sido reconhecido por Marques (2007).

Nesse contexto, a governança pública surge como instrumento de gestão pública, conforme Meza, Moratta e Groschupf (2016), no âmbito da New Public Management – NPM, um movimento de aplicar na gestão pública alguns dos instrumentos utilizados na gestão das empresas privadas. O intuito é tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo num contexto de economia globalizada, transparência e gestão participativa.

A criação dos consórcios públicos (CP) em geral, e de saúde em particular, dados os fins deste estudo, viabiliza que atores da gestão pública, no caso os municípios, juntem esforços para que, em conjunto, consigam melhor viabilizar o alcance de um desempenho que isoladamente seriam mais difíceis ou mesmo

inalcançáveis. Cruz *et al* (2009) abordam o incentivo governamental à formação de consórcios intermunicipais no estado de São Paulo como instrumento de agilização do desenvolvimento municipal. Prates (2010) também argumenta sobre a importância dos CP como instrumento de política pública.

Dentre os vários segmentos de atuação em que os consórcios públicos podem atuar tem-se a área da saúde em um contexto de associação entre municípios. Trata-se dos consórcios públicos intermunicipais (CPIS). Os CPIS de São Paulo têm sido tratados em vários estudos sobre sua natureza, desenvolvimento e aspectos gerais de sua atuação (Junqueira, Mendes e Cruz, 1999; Stucchi, 2005; Cruz e Araújo, 2011). Reportando-se a outros estados, têm-se os trabalhos de Reis *et al* (2015), Rezende e Pereira (2013) e Laczynski (2010). Esses estudos, apesar de não abordarem os CPIS sob o foco da GP, como é essa proposta, evidencia a importância do tema na gestão dessas entidades.

Diante da contextualização apresentada, definiu-se a seguinte questão de pesquisa: qual a aderência da gestão dos Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde em São Paulo (CPIS-SP) aos princípios e práticas ditados pelas boas práticas de governança pública (GP) como instrumento de alcance da eficácia na gestão pública?

O estudo delimita-se por analisar os procedimentos utilizados na gestão de CPIS no âmbito da governança pública. Há uma legislação específica destinada a tratar dessas questões da administração pública, porém, neste estudo o foco é o procedimento gerencial no âmbito do entendimento dado pelo TCU (2014, p. 26), para o qual a “Governança no setor público compreende essencialmente os nove mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Complementando tal entendimento, as variáveis de análise centram-se naquelas práticas envolvendo abrangência, mecanismos e componentes de governança apresentados na Figura 10 do estudo desenvolvido pelo TCU (2014, p. 39) e aqui apresentados nos Quadros 1 a 4. O fato de o estudo tratar dos CPIS em São Paulo não impede que seus resultados sejam comparados com pesquisas realizadas com consórcios de outra natureza e de outros estados, de forma a melhor qualificar a relevância e significado dos achados dessa pesquisa.

O escopo da pesquisa é analisar os procedimentos usados na gestão dos CPIS de São Paulo no âmbito da GP. Assim, a justificativa do estudo ampara-se nos pronunciamentos de TCU (2014), IFAC (2001 e 2013), MS (2014), Oliveira, Pisa e Augustinho (2016) e IBGC (2018), os quais enfatizam que as questões da gestão e governança pública vêm sendo amplamente discutidas não somente pela sociedade, mas por vários campos das ciências devido ao aumento da necessidade e imposição de uma sociedade mais eficaz.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos Gerais da Governança

2.1.1 Governança & Gestão Eficaz

Apesar do termo governança não ser de criação recente, somente a algumas décadas ele passou a constar com maior frequência na literatura que trata da gestão das organizações, sejam elas do tipo que for. Conforme destaca TCU (2014, p. 11), embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas décadas, inicialmente nas organizações privadas. Marques (2007) enfatiza que a governança é um termo que emergiu recentemente como disciplina autônoma, ainda que as sementes desse conceito se encontrem nos anais da economia, da política e do direito, provenientes de séculos atrás.

Para TCU (2014), a origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram a administração de terceiros, a quem foi delegado autoridade e poder para administrar recursos e ações institucionais. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. Para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança para busca da gestão eficaz.

A relação da governança com gestão eficaz está presente em diversos estudos que tratam da temática governança. Conforme apresentado por TCU (2010), o

conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. O estudo de Souza e Kloeckner (2014) apresentam estudo empírico a esse respeito no âmbito de empresas privadas brasileiras.

2.1.2 Governança Corporativa

As mudanças estruturais ocorridas pelo crescimento das empresas, maiores desafios e complexidades de um mercado mais exigente e concorrido, levou ao desenvolvimento do termo geral governança para o particular de governança corporativa (GC). A principal característica da GC é a separação entre propriedade (acionistas) e controle (gestores), em decorrência do afastamento dos proprietários da gestão executiva via delegação para que terceiros contratos façam isso e atendam aos seus interesses via uma gestão eficaz e que agregue valor a empresa (Assunção, De Luca e Vasconcelos, 2007).

Quando o tema é governança corporativa, tem-se logo como referência os clássicos estudos de Berle e Means (1932) e Jensen e Mackling (1976), ainda que outros trabalhos relevantes tenham sido desenvolvidos. Conforme destacam Saito e Silveira (2008), a estrutura de propriedade e os conflitos de interesse na alta gestão das empresas sempre estiveram no centro das discussões sobre governança corporativa.

O estudo de Berle e Means, segundo Saito e Silveira (2008), teve como objetivo examinar empiricamente a composição acionária das grandes empresas norte-americanas e discutir os inevitáveis conflitos de interesse que estruturas de propriedade pulverizadas, tais como as encontradas, poderiam acarretar para o desempenho e valor das companhias. Eles foram os primeiros a discutir os benefícios e custos potenciais da separação entre propriedade e controle já vigente em algumas grandes corporações. Entre os custos potenciais, eles observaram que a pulverização da propriedade fortaleceria o poder dos gestores, aumentando as chances de eles agirem em seu próprio interesse, e não no interesse dos acionistas.

Além desses dois estudos de alta relevância sobre governança corporativa, o tema voltou a ser foco de atenção dado que seus princípios não foram observados na gestão de importantes empresas, conforme comprova os escândalos verificados em

várias empresas mundiais, com destaque para as americanas Enron Corporation e Worldcom em 2001, cujas distorções do processo de gestão contou com a participação da gigante Arthur Andersen do segmento de auditoria.

Esses eventos ficaram caracterizados pela preferência que os agentes (gestores) deram aos próprios interesses do que aos das empresas e seus acionistas proprietários, causando-lhes prejuízos significativos. Tem-se, assim, que os problemas de agência, tão destacados nos estudos de Berle e Means (1932) e Jensen e Meckling (1976), se mostraram fortemente presentes na realidade das empresas, configurando-se aí uma representativa deficiência da gestão empresarial.

Ações de recuperação de credibilidade no mercado e nas empresas foram recuperados pela edição, nos EUA, da Lei Sarbanes-Oxley em 2002, a exemplo do que ocorreu em diversos outros países. Os estudos de Silva e Machado (2008), Martins, Santos e Dias Filho (2004) são dois trabalhos que se referem explicitamente à ocorrência desses eventos e suas repercussões no fortalecimento de instrumentos de governança corporativa. No cenário brasileiro, além da criação dos níveis de governança criados para classificação das empresas listadas na Bovespa teve-se a criação do IBGC como centralizador dos trabalhos e ações relacionados à GC, surgindo um conjunto de práticas da execução de uma boa GC.

2.1.3 Governança Pública

O mesmo debate que ocorreu no âmbito da GC, focalizada e repercutida na organização de princípios de boa gestão empresarial, também ocorreu de forma direcionada a outras organizações. Tem-se a partir daí a configuração da governança pública (GP). Isso representa o reconhecimento de que os princípios básicos da governança são instrumentos de gestão que também se aplicam a outros tipos de organizações que não as empresas (Guimarães, 2008; IBGC, 2018).

Em essência, da mesma forma como ocorre na GC, também na GP tem-se a busca pela minimização do problema de agência e a teoria da agência como base explicativa. Guimarães (2008) destaca que em qualquer tipo de organização, em todos os níveis de gestão, sempre há a necessidade de manter uma parte (agentes) com autoridade para tomar decisões, com vistas ao atingimento dos fins propostos. Essas pessoas são selecionadas e recebem delegação para atuar em nome de outros (principal). Se na GC esse principal é representado pelos acionistas ou proprietários,

quando tratado na esfera da GP a figura do cidadão assume o principal papel de delegação via eleição dos seus representantes.

A definição do termo GP tem sido objeto de diversos estudos. Coelho (2009) entende governança pública como o ato de explicar as complexas relações entre Estado e sociedade nas sociedades contemporâneas. Nessa mesma premissa, Ronconi (2011) entende a GP como um tipo de arranjo institucional governamental, estabelecido por meio de parcerias entre Estado, sociedade civil e mercado, que, para articular as dimensões econômico-financeiras, institucional, administrativas e sociopolíticas, buscam soluções e inovações para os problemas sociais a partir da democracia. Abrucio (2005) destaca que a GP, numa sociedade democrática e participativa, possibilita ao Estado ser mais permeável à influência da sociedade.

Matias-Pereira (2010), ao abordar as diferentes visões de governança, destaca a boa governança. Para o autor, a boa governança refere-se ao desempenho do Estado, em termos de eficácia na oferta de seus serviços, eficiência na gestão de suas instituições, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa; noção baseada nos resultados esperados pelo Banco Mundial ao realizar empréstimos. Um de seus critérios é garantir que o Estado Nação se comprometa com a boa governança de seus recursos socioeconômicos. O autor destaca ainda o comportamento ético e a transparência na gestão como elementos centrais da boa governança, para o que se pode contar com a governança digital.

O TCU (2014), como órgão regulador e fiscalizador de diversos aspectos da gestão pública, define governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Peters (2012) acrescenta que a GP está preocupada, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos e de forma independente a outros interesses particulares. Na sequência são apresentados, a título de exemplo, alguns trabalhos internacionais que, a exemplo de outros, tratam também da GP.

O IFAC (2001) declara que em praticamente todas as jurisdições o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma GP eficaz pode conduzir o uso eficiente dos recursos, fortalecer a responsabilidade pela administração desses

recursos, melhorar a gestão e a prestação de serviços, contribuindo assim para melhorar a vida das pessoas. Acrescentam que uma GP eficaz também é essencial para a construção da confiança nas entidades do setor público, o que é necessário se as entidades do setor público desejam ser reconhecidas como eficazes no cumprimento de seus objetivos.

O IFAC (2001) reconhece, a exemplo da crítica implícita de Kissler e Heidemann (2006), com referência à GP na Alemanha, que nenhum sistema de governança pode fornecer proteção total contra falhas de gerenciamento ou comportamento fraudulento. Contudo, argumentam que os riscos podem ser reduzidos fazendo com que todos os participantes do processo de GP - membros de órgãos governamentais, funcionários, auditores e outras partes interessadas - estejam cientes do que se espera deles.

Além desses exemplos, estudos adicionais sobre GP são localizados em outros países, tais como a Austrália (Barret, 2002), Inglaterra (Andrews, Downe e Guarneros-Meza; 2013), França (OECD, 2013), Itália (OECD, 2010), Noruega (Koth, 2009), Estônia e Finlândia (OECD, 2015), Espanha (OECD, 2016). Esses exemplos indicam a relevância do tema e a sua propriedade como campo de pesquisa.

2.1.4 Boas Práticas de Governança Pública

Apesar do reconhecimento dado pela literatura de que modelos únicos de GP são inviáveis, dadas as diferenciadas características de cada país, algo em comum é a determinação, para cada realidade, das boas práticas de governança pública. Para o TCU (2014), o entendimento sobre gestão e governança é básico para determinação dos mecanismos de governança.

Conforme esclarece o TCU (2014), enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais (planejamento, execução, controle, ação), ou seja, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança atua visando a atuação da gestão com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. O TCU acrescenta que Governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um

direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência.

Com base na literatura que trata de gestão e governança, o TCU (2014) estabelece quatro níveis de análise: (1) mecanismos de governança; (2) componentes; (3) práticas; (4) itens de controle. Os detalhamentos desses mecanismos estão apresentados nos quadros a seguir.

Mecanismo	Significado
Liderança	Conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho
Estratégia	Necessária à boa governança, e estabelecida pelos respectivos líderes, envolve aspectos como: (1) escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; (2) avaliação do ambiente interno e externo da organização; (3) avaliação e prospecção de cenários; (4) definição e alcance da estratégia; (5) definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; (6) alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.
Controles	Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de e sua avaliação, transparência e accountability, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Quadro 1. Significado dos Mecanismos de Governança

Fonte: TCU – Referencial Básico de Governança (2014).

Completando a estrutura da governança, a partir dos seus mecanismos são estabelecidos os respectivos componentes e práticas de boa governança. O Quadro 2, apresentado na sequência, trata do mecanismo Liderança.

Componentes	Práticas
Pessoas e Competências (L1)	Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração; Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração; Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração; Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Princípios e Comportamentos (L2)	Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; Prática L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Liderança Organizacional (L3)	Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais; Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos; Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização; Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno; Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Sistema de Governança (L4)	Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização; Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas; Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.

Quadro 2. Detalhamento do Mecanismos de Governança “Liderança”

Fonte: TCU – Referencial Básico de Governança (2014).

Na sequência são apresentadas as práticas de boa governança relacionadas aos componentes do mecanismo Estratégia (Quadro 3).

Componentes	Práticas
Relacionamento com Partes Interessadas (E1)	Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo; Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização; Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores; Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Estratégia Organizacional (E2)	Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização; Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Alinhamento Transorganizacional (E3)	Prática E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Quadro 3. Detalhamento do Mecanismos de Governança “Estratégia”

Fonte: TCU – Referencial Básico de Governança (2014).

E finalmente, apresenta-se no Quadro 4 as práticas de boa governança relacionadas aos componentes do mecanismo Controle.

Componentes	Práticas
Gestão de Riscos e Controle Interno (C1)	Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno; Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Auditoria Interna (C2)	Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna; Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
Accountability e Transparência (C3)	Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability; Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Quadro 4. Detalhamento do Mecanismos de Governança “Controle”

Fonte: TCU – Referencial Básico de Governança (2014).

De forma geral os três mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro perspectivas de observação (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em

ações práticas pelos níveis subalternos. No caso deste estudo, a pesquisa é realizada no âmbito da perspectiva 'Órgãos e Entidades', ou seja, os consórcios públicos intermunicipais de saúde em São Paulo – CPIS

2.2 Consórcios Públicos

2.2.1 Consórcios na Gestão Pública

Conforme posicionamento adotado em Brasil-MS (2014), o consórcio público é uma tecnologia jurídico-institucional projetada para viabilizar a ação pública em rede que une e integra entes federativos autônomos na realização de atividades e projetos de interesse comum. Complementa que a instituição de um consórcio público pode favorecer o planejamento intergovernamental; permitir a articulação das políticas públicas entre os entes federativos; minimizar a fragmentação e racionalizar os investimentos realizados pela União, estados e municípios, especialmente na implementação.

Para Brito (2017), os consórcios públicos intermunicipais compreendem hodiernamente uma das formas mais importantes de cooperação na produção de políticas públicas. A maior vantagem desses arranjos consiste na capacidade de agremiar municípios para consecução daquilo que isoladamente não teriam condições de fazê-lo, principalmente quando os problemas que abordam a realidade municipal transcendem a capacidade de gestão administrativa local.

Com base em dados mais elucidativos, Cruz *et al* (2009) entendem o consórcio como a alternativa de cooperação mais frequentemente encontrada pelos municípios paulistas para trabalharem de forma integrada e articulada. Havia, em 2005, 116 CIs no Estado, abrangendo 540 municípios (83,7%⁵) com atuação nas seguintes áreas: desenvolvimento, meio ambiente/resíduos sólidos, meio ambiente/recursos hídricos e infraestrutura.

Os autores acrescentam que os consórcios intermunicipais passam a ser organizados, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas. Um exemplo se localiza no Estado de São Paulo, com o então governador André Franco Montoro (1983 a 1986), que, ao gerir o Estado, incentivou a criação e implementação de consórcios. Na época, optou-se por promover a cooperação intermunicipal por meio de associação com

personalidade jurídica própria e de direito privado nos casos em que havia a prestação de serviços e a necessidade de recursos.

Assim, criou-se uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios. É importante observar que, apesar da flexibilidade gerada por esse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas por causa da fragilidade jurídica; natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros. Esse movimento, juntamente com a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005 (Brasil, 2005), conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais de contratação.

Uma das questões que mais incitaram a constituição de consórcios públicos é destacada por Cunha (2004). Segundo ele, um excessivo número de municípios, a maior parte constituída a partir de 1988, depende quase que exclusivamente de transferências federais para sua sobrevivência, com baixa arrecadação própria. Apenas no período compreendido entre os anos de 1988 e 2000, o número de municípios cresceu de 4.189 para 5.600 e mais de mil dos novos municípios têm menos de 10 mil habitantes. Muitos municípios brasileiros têm baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências.

Henrichs e Moyana (2016) acrescenta que a constituição de uma estrutura pública plural, inclusiva e responsiva aos anseios da população, com aptidão para enfrentar as dificuldades que extrapolam a rigidez das competências de cada Ente federativo é urgente e os consórcios públicos intermunicipais têm se mostrado uma alternativa capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos.

A propriedade da Lei nº 11.107 (2005) é recuperada por Laczinski (2010), para o qual ela forneceu as bases jurídicas para a formação de consórcios públicos no país. Eles podem ser formados pelos entes federativos – União, Estados e Municípios – e sua finalidade é realizar objetivos de interesse comum. Ao lado de outras pessoas de direito público interno, como as autarquias e as fundações de direito público, o consórcio público é um ente que compõe a administração indireta e cada deles segue o regime de direito público.

2.2.2 Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde em São Paulo

Os municípios do interior do Brasil ainda enfrentam grandes dificuldades na execução do Sistema Único de Saúde, em decorrência da falta de recursos humanos e financeiros, da estrutura física, da dificuldade de acesso ao uso de tecnologias médicas, de apoio diagnóstico, além da distância que dificulta o atendimento à saúde. Esses entraves mais comuns exigem alternativas de gestão para o SUS e levam os dirigentes municipais a procurarem alternativas de gestão (Andrade, 2015).

Nesse contexto, Andrade (2015) destaca que os consórcios intermunicipais de saúde (CIS) são utilizados como recursos institucionais vinculados ao processo de regionalização. Em verdade, ainda segundo Andrade (2015), os CIS foram usados na área da saúde mesmo antes do advento do SUS. Após a regulamentação da Lei nº 8.080/1990 (Brasil (1990) (que instituiu o SUS) os CIS passaram a representar um instrumento importante para a superação de desafios para os municípios de pequeno porte. Os CIS foram criados com o objetivo de atenuar problemas de acesso e solucionar questões restritivas (ampliação e ordenamento da oferta de serviços, otimização dos recursos regionais disponíveis, contratação de recursos humanos) para qualificar o acesso e os serviços, ampliando, desta forma, a resolubilidade da rede de saúde. O trabalho de Andrade (2015) é importante pois aborda, via estudo de revisão bibliográfica integrativa, os limites e possibilidades dos consórcios intermunicipais de saúde no SUS.

A questão sobre os consórcios intermunicipais de saúde (CIS) também foi objeto do estudo de Cunha (2004). Para o autor, alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas que funcionam de forma sistêmica, caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e, pelo menos, como concepção, da proposta do Sistema Único de Segurança Pública.

Cunha (2004) comenta ainda que o setor saúde, de forma específica, é uma área em que se observa o maior número de municípios consorciados, tem produzido debate setorial intenso e eivado de conflitos. Segundo Guimarães (2008), as posições contrárias ao uso desse instrumento utilizam argumentos de que os consórcios refletem efeitos negativos da descentralização de políticas públicas, como

descoordenação entre entes governamentais e fragmentação de recursos financeiros. Essas estruturas competiriam com as atribuições dos estados membros e são de baixa institucionalidade. Como argumentos favoráveis, aparecem aqueles que afirmam que os consórcios são instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais no setor saúde.

Apesar das polêmicas em torno do tema e das limitações institucionais dos consórcios de municípios, em especial aquelas decorrentes da precariedade de ordem jurídica, estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de analisar o perfil dos municípios brasileiros, mostra que a modalidade de consorciamento tem larga utilização no país, pelo menos do ponto de vista formal. Segundo o estudo, o setor em que o consorciamento é mais utilizado é justamente o da saúde.

Em São Paulo foi constituído o consórcio intermunicipal de saúde, que posteriormente serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros – o Consórcio de Penápolis –, organizado em 1986. Cruz (2011) lembra o destacado papel do ex-governador do estado, André Franco Montoro, no incentivo à formação de consórcios entre municípios para processar as agendas de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos. Analisando o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis. Também é afirmado que a experiência - na falta de normas específicas na legislação brasileira foi influenciada pela experiência europeia, especialmente pela experiência italiana em que os consórcios é uma agregação superior ao município, com personalidade jurídica própria, e é declarado pessoa jurídica de direito público.

Prediger, Souza e Allbrandt (2017) afirmam que é na área da saúde que está o maior número de consórcios e o maior número de municípios participantes de consórcios públicos. Essa proporção é também verdadeira para o Estado do Rio Grande do Sul, sendo que 75,6% dos municípios gaúchos participam de consórcios públicos na área da saúde.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Classificação da Pesquisa

Uma vez que se pretende identificar o uso de práticas de governança pública na gestão de Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde em São Paulo – CPIS-SP, a pesquisa é classificada como descritiva. Conforme definido por Gil (2010), na pesquisa descritiva o objetivo primordial é a descrição das características de determinada população ou fenômeno.

Ainda com relação à classificação da pesquisa, e de acordo com Abdel-Khalik e Ajinkya, (1979), o estudo é caracterizado metodologicamente como indutivo, dadas as abordagens semânticas, pragmáticas e descritivas. Indutivo, porque é derivado de um conjunto específico de observações, no caso reais. Semântico porque trata da significação de relacionamentos empiricamente válidos. E descritivo, porque, derivado de observações empíricas, descreve como a realidade é.

Tendo em vista o objetivo, coleta e análise de dados, esta pesquisa se classifica como um estudo documental. A coleta é feita em sítios dos CPIS-SP. Neste caso, trabalha-se na procura de dados primários.

Por fim, tem-se que a pesquisa é de natureza predominantemente de natureza qualitativa, propiciada por dois aspectos centrais: (a) na interpretação das características e procedimentos da população pesquisada; (b) pela análise comparativa a partir de um referencial teórico presente na literatura sobre práticas de governança pública e CPIS-SP.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A seleção das variáveis de análise que resume o objeto de estudo foi feita com base no estudo do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), que reúne três mecanismos centrais (Liderança, Estratégia e Controle) desdobrados em seus respectivos grupos de componentes, conforme apresentado nas Figuras 1 a 4.

A coleta de dados ocorrerá por consulta direta aos sítios dos respectivos consórcios pesquisados, pela qual o grau de visibilidade e transparência quanto a adoção das práticas de governança será registrada com uso de escalas do tipo Likert de cinco pontos, com os seguintes graus de intensidade: (1) não identificada; (2) baixa

identificação; (3) moderadamente identificada; (4) identificada; (5) altamente identificada.

A população da pesquisa é formada pelos Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde de São Paulo (CPIS-SP). Há diversas fontes que se relacionam com os CPIS-SP, a saber: (1) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; (2) Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo; (3) Sistema Único de Saúde – SUS. Entretanto, a fonte mais completa com informações que atendem aos objetivos da pesquisa é o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (OMCP), construído pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM em conjunto com os consórcios. Nessa base de dados foram identificados 31 consórcios (população).

Conforme CNM (e-mail: consorcios@cnm.org.br) a instituição não fornece dados referentes os consórcios, mas os libera via plataforma do OMCP, cujo acesso se dá pelo sítio “www.consorcios.cnm.org.br”. Nessa plataforma o interessado seleciona os filtros da pesquisa – no caso utilizou-se os filtros “Área de Atuação: Saúde; Estado: São Paulo”. Surge então o mapa do Estado de São Paulo com a quantidade e marcação das cidades nas quais se localizam a sede dos consórcios. Clicando em cada marcação tem-se acesso a ficha técnica do respectivo consórcio. O sistema permite que diversos filtros sejam utilizados para identificações mais individuais e específicas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Identificação da População da Pesquisa

Seguindo aos procedimentos citados na seção 3.2 deste estudo chegou-se ao total de 31 CPIS-SP, apresentados no Quadro 5.

N	Cidade Sede	Sigla	Criação	N	Cidade Sede	Sigla	Criação
1	Andradina	CIENSP	01/2005	17	Juquiá	CODIVAR	04/2006
2	Assis	CIVAP	04/1986	18	Lindoia	CONISCA	02/2004
3	Barretos	CODEVAR	10/2015	19	Mogi das Cruzes	CRESAMU	12/2010
4	Barueri	CIOESTE	11/2013	20	Mogi Mirim	CIS	03/2007
5	Birigui	CIMSA	03/2000	21	Oswaldo Cruz	CISAP	07/1998
6	Catanduva	CONSIRC	05/2016	22	Pariquera-Açu	CONSAÚDE	12/1989
7	Cravinhos	CIS-AVH	02/2013	23	Penápolis	CIMPE	07/1987
8	Divinolândia	CONDERG	08/1987	24	Piraju	AMVAPA	04/2000
9	Dracena	CISNAP	03/1998	25	Presidente Prudente	Ciop	08/2013
10	Fernandópolis	CISARF	05/2003	26	Sta Cruz Rio Pardo	UMMES	10/1996
11	Franco da Rocha	CIMBAJU	05/1994	27	Santa Fé do Sul	CONSAGRA	12/2009
12	Holambra	CISMETRO	01/2014	28	Santo André	GIGABC	01/1991
13	Itapeçerica Serra	CONISUD	02/2002	29	São Bento Sapucaí	CISMA	01/2002
14	Itapetininga	CONDERGI	09/1985	30	São José Campos	CONVAP	09/2013
15	Itapeva	CONDERSUL	09/1995	31	Tupã	CRIS	02/2006
16	Jales	CONSIRJ	08/2001				

Quadro 5. Amostra Geral da Pesquisa

Fonte: CNM, 2021.

Pelos dados apresentados observa-se variedade de datas de constituição dos consórcios pesquisados. Observa-se que foi após a iniciativa do governo paulista Franco Montoro (1983-1986), conforme destacado na seção 2.2.1 deste estudo, que houve o incremento dos CPIS-SP (Quadro 6), sabendo-se que o primeiro deles foi constituído em 1985.

Década de Constituição	Quantidade
1980-1989	6
1990-1999	6
2000-2009	11
2010-2016	8

Quadro 6. Criação dos CPIS-SP

Fonte: CNM, 2021.

Os dados do Quadro 7 mostram outros dados relevantes dos CPIS-SP pesquisados, diretamente relacionados à operacionalização das atividades.

N	Sigla	Nº Munic.	Popul. (mil)	Func.	N	Sigla	Nº Munic.	Popul. (mil)	Func.
1	CIENSP	18	294,9	NI	17	CODIVAR	24	534,9	6
2	CIVAP	26	435,3	400	18	CONISCA	5	104,6	168
3	CODEVAR	16	402,0	NI	19	CRESAMU	5	615,2	6
4	CIOESTE	8	2.143,2	12	20	CIS	6	382,5	450
5	CIMSA	10	60,6	24	21	CISAP	11	145,2	36
6	CONSIRC	19	320,6	2	22	CONSAÚDE	24	555,5	NI
7	CIS-AVH	37	1.811,6	10	23	CIMPE	7	104,8	216
8	CONDERG	16	503,7	NI	24	AMVAPA	19	342,9	18
9	CISNAP	12	142,8	36	25	CIOP	20	523,3	NI
10	CISARF	13	117,3	1	26	UMMES	15	262,9	NI
11	CIMBAJU	5	608,8	NI	27	CONSAGRA	6	47,8	108
12	CISMETRO	10	469,1	194	28	CIGABC	7	2.789,9	NI
13	CONISUD	8	1,178,7	6	29	CISMA	5	121,6	NI
14	CONDERGI	13	575,6	NI	30	CONSAVAP	8	1.103,7	NI
15	CONDERSUL	16	320,6	2	31	CRIS	7	117,5	390
16	CONSIRJ	16	103,9	254					

Quadro 7. Outros Dados de Identificação da Amostra

Fonte: CNM, 2021.

Nota-se a expressividade dos dados. De fato, são atendidos 412 municípios e uma população de 17,2 milhões de pessoas. Os municípios representam 64% dos 645 existentes. Já a população, corresponde a 37% do total de 46,6 milhões da população

existente no Estado de São Paulo. Outro dado relevante é a quantidade de áreas de atuação. Do total dos CPIS-SP pesquisados, menos da metade deles (14) atuam somente em uma área (a de Saúde), enquanto outros 17 atuam em mais de uma. O CPIS de maior atuação é o CIVAP (Assis), com 28 áreas.

N	Sigla	Sítio	Áreas	N	Sigla	Sítio	Áreas
1	CIENSP	www.ciensp.sp.gov.br	9	17	CODIVAR	www.codivar.org.br	6
2	CIVAP	www.civap.com.br	28	18	CONISCA	www.conisca.com.br	1
3	CODEVAR	www.codevar.sp.gov.br	16	19	CRESAMU	http://www.mogidasruze s.sp.gov.br/pagina/cresa mu/institucional	1
4	CIOESTE	www.cioeste.sp.gov.br	21	20	CIS	https://www.con8.org.br/h ome/	1
5	CIMSA	www.facebook.com/page s/Cons%C3%B3rcio- Intermunicipal-De- Sa%C3%BAde- Cimsa/14675077168599 99	1	21	CISAP	cisapsp.com.br	1
6	CONSIRC	www.consirc.sp.gov.br	1	22	CONSAÚDE	www.consude.org.br	1
7	CIS-AVH	www.cisavh.com.br	1	23	CIMPE	www.cisa.sp.gov.br	17
8	CONDERG	www.conderg.org.br	1	24	AMVAPA	www.amvapa.com.br	18
9	CISNAP	www.cisnap.sp.gov.br	7	25	CIOP	www.ciop.sp.gov.br	15
10	CISARF	Não Informado	1	26	UMMES	www.umm.es.com.br	14
11	CIMBAJU	http://cimbaju.sp.gov.br/	13	27	CONSAGRA	http://consagra.santafedo sul.sp.gov.br/	1
12	CISMETRO	www.cismetro.com.br	1	28	CIGABC	http://consorcioabc.sp.go v.b/	12
13	CONISUD	www.conisud.sp.gov.br	12	29	CISMA	https://www.consorcioama ntiqueira.com.br	16
14	CONDERGI	Não Informado	2	30	CONVAP	www.consavap.com.br	8
15	CONDERSUL	http://condersul.com.br/	18	31	CRIS	www.cris.sp.gov.br	1
16	CONSIRJ	www.consirj.com.br	1				

Quadro 8. Sítios de Acesso aos Consórcios da Amostra e Áreas Atendidas

Fonte: CNM, 2021.

Apesar da possibilidade de ser constituído sob a forma de pessoa jurídica de pessoa privada sem finalidade de lucro ou pessoa jurídica de direito público (Lei nº

11107/2005), apenas seis dos consórcios optaram pelo formato privada e 24 pelo formato de pessoa pública. Um dos consórcios pesquisados (UMMES) não disponibiliza essa informação.

Análise inicial dos sítios identificou que em oito deles não foi possível o acesso aos respectivos conteúdos. Em dois deles isso ocorreu porque o sítio não foi informado. Em outros três o acesso foi bloqueado conforme mensagem editada pelo sistema. Em um deles o que foi informado não é um sítio, mas sim uma página do *Facebook*. Por fim, tem um CIS cujo acesso conduz o sítio da prefeitura municipal sede. Tais sítios são os seguintes (Quadro 9).

Têm-se, portanto, que a amostra final utilizada na pesquisa compõem-se de 23 CIS (população de 31 menos oito exclusões).

N	Sigla	Cidade Sede	Sítio Informado
5	CIMSA	Birigui	www.facebook.com/pages/Cons%C3%B3rcio-Intermunicipal-De-Sa%C3%BAde-Cimsa/1467507716859999
10	CISARF	Fernandópolis	Não Informado
11	CIMBAJU	Franco da Rocha	http://cimbaju.sp.gov.br
14	CONDERGI	Itapetininga	Não Informado
15	CONDERSUL	Itapeva	http://condersul.com.br
17	CODIVAR	Juquiá	www.codivar.org.br
19	CREMAU	Mogi das Cruzes	http://www.mogidascruzes.sp.gov.br/pagina/cresamu/institucional
22	CONSAÚDE	Pariquera-Açu	www.consude.org.br

Quadro 9. Conteúdo dos Sites dos CIS-SP Pesquisados: Institucional

4.2 Apresentação Geral dos Dados

Nessa primeira apresentação optou-se pela adoção de quatro classificações macro (Institucional, Gestão Financeira, Transparência, Ouvidoria). O objetivo dessa iniciativa é melhor explorar o conteúdo exposto pelos CIS em seus respectivos sítios considerando as suas especificidades. Os elementos aqui adotados relacionam-se com aspectos de Transparência *Accountability* e Governança, consistente com o estudo de Martins *et al.* (2018).

A exposição analítica dos componentes de cada elemento da classificação criada pelo TCU (2014), no âmbito do Referencial Básico de Governança, será objeto da próxima seção.

O primeiro tópico refere-se a elementos relacionados ao foco “Institucional” de cada um dos CIS-SP pesquisados (Quadro 10).

A fim de ponderar o nível de adesão a cada elemento selecionado, aplica-se o seguinte critério: (1) Adota de Forma Ampla; (2) Adota de Forma Parcial; (3) Não Adota. Para identificar o uso fez-se a leitura individual de cada sítio, o que pode ser afetado pela clareza e objetividade com que os dados são apresentados nos respectivos sítios. Assim, apesar de todo o cuidado e atenção nas leituras, limitações dos sítios podem prejudicar que determinado uso seja mais bem identificado.

Os dados apresentados na Tabela 10 envolvem indicadores relacionados aspectos institucionais. Observa-se que, no geral, há um fraco atendimento visto situar-se entre os níveis “Adoção Parcial e Não Adoção”. Três CIS se destacam pela adoção mais integral (CIENSP, CISMETRO e CIGABC). Quanto aqueles CIS cuja adoção parecem inexistir exemplifica-se os CIS-AVH, CONDERG e CONSIRJ, ainda que outros tenham a mesma classificação.

N	Sigla	Regulamento	Assembleia Geral	Organog. Adm.	Código Postura	Estatuto	Diretoria & Conselho
1	CIENSP	1	1	1	3	1	1
2	CIVAP	3	3	3	3	3	2
3	CODEVAR	3	1	3	3	1	1
4	CIOESTE	3	1	1	3	3	2
6	CONSIRC	3	3	1	3	3	1
7	CIS-AVH	3	3	3	3	3	3
8	CONDERG	3	3	3	3	3	3
9	CISNAP	3	3	3	3	3	2
12	CISMETRO	3	1	1	1	1	1
13	CONISUD	3	2	3	3	1	1
16	CONSIRJ	3	3	3	3	3	3
18	CONISCA	3	3	3	3	1	1
20	CIS	3	3	3	3	3	3

21	CISAP	3	3	3	3	1	3
23	CIMPE	3	3	3	3	1	3
24	AMVAPA	3	3	3	3	3	3
25	CIOP	3	3	3	3	1	3
26	UMMES	3	3	3	3	3	3
27	CONSAGRA	3	3	3	3	3	3
28	CIGABC	1	1	1	3	1	1
29	CISMA	1	1	3	3	1	3
30	CONVAP	1	1	3	3	1	2
31	CRIS	3	3	3	3	3	1
	Média	2,6	2,3	2,6	2,9	2,0	2,1
	2,4						

Quadro 10. Conteúdo dos Sites dos CIS-SP Pesquisados: Institucional

Quanto a indicadores relacionados a aspectos da Gestão Financeira, os dados apresentados no Quadro 11 mostram que, a exemplo do item anterior, a adoção é muito frágil, próximo à inexistência. O CIS CIGABC se destaca entre aqueles mais aderentes, com média de 1,7.

Particularmente no aspecto da Gestão Financeira, a forma adotada nos sítios para apresentação dos dados, via exposição de tabelas tradicionais, de leitura não amigável e pouca capacidade explicativa, a transparência apresentada é demasiadamente reduzida.

Quadro 11. Conteúdo dos Sites dos CIS-SP Pesquisados: Gestão Financeira

N	Sigla	Orçam Operac.	Dem. Financ.	Relat. Desem.	Parecer Auditoria	Análises Financ.	Orçam. Plurian.	Prest. Contas
1	CIENSP	3	2	1	3	2	3	2
2	CIVAP	3	2	3	3	2	3	2
3	CODEVAR	3	2	3	3	2	3	2
4	CIOESTE	1	3	3	3	3	3	3
6	CONSIRC	3	2	3	3	2	3	3
7	CIS-AVH	3	3	3	3	3	3	3
8	CONDERG	3	3	3	3	3	3	3
9	CISNAP	3	2	3	3	3	3	3
12	CISMETRO	2	2	2	3	3	3	2
13	CONISUD	1	2	2	3	3	3	2
16	CONSI RJ	3	2	3	3	3	3	3
18	CONISCA	3	3	3	3	3	3	3
20	CIS	2	1	3	3	3	3	3
21	CISAP	3	2	3	3	3	3	3
23	CIMPE	3	3	3	3	3	3	3
24	AMVAPA	3	2	3	3	3	3	3
25	CIOP	3	2	3	3	3	3	3
26	UMMES	3	2	3	3	3	3	3
27	CONSAGRA	2	2	3	3	3	3	3
28	CIGABC	1	2	2	3	1	1	2
29	CISMA	3	1	3	3	3	3	3
30	CONVAP	3	2	3	3	3	3	3
31	CRIS	3	2	3	3	3	3	3
	Média	2,6	2,1	2,7	3,0	3,0	2,9	2,7
	2,7							

Dentre os três indicadores até aqui apresentados, aqueles relacionados a aspectos da Transparência (Quadro 12) é o que revelam maior adoção, ainda que em nível pouco relevante (2,2). Os CIS CIENSP e CIGABC se destacam pela adoção integral. Já dentre os de Não Adoção tem-se os CIS CONISCA e CIMPE.

N	Sigla	Edital de Licitações	Pregão Presenc.	Pregão Eletron.	Contratos	Portarias	Public. Oficiais
1	CIENSP	1	1	1	1	1	1
2	CIVAP	1	1	1	2	1	2
3	CODEVAR	3	3	3	2	3	2
4	CIOESTE	2	3	1	2	1	2
6	CONSIRC	2	2	3	1	2	2
7	CIS-AVH	2	2	3	2	3	2
8	CONDERG	1	1	1	3	3	2
9	CISNAP	1	1	3	2	3	3
12	CISMETRO	3	2	3	3	2	2
13	CONISUD	3	3	3	2	3	2
16	CONSIRJ	1	1	3	1	3	2
18	CONISCA	3	3	3	3	3	3
20	CIS	1	3	3	2	3	2
21	CISAP	3	3	3	3	3	3
23	CIMPE	2	3	3	3	1	2
24	AMVAPA	2	3	3	2	2	2
25	CIOP	1	3	2	1	3	2
26	UMMES	1	1	2	2	3	2
27	CONSAGRA	2	3	3	3	3	2
28	CIGABC	1	1	1	1	1	1
29	CISMA	2	3	3	1	1	2
30	CONVAP	1	3	3	2	3	2
31	CRIS	2	3	3	2	3	2
	Média	1,8	2,3	2,5	2,0	2,3	2,0
	2,2						

Quadro 12. Conteúdo dos Sites dos CIS-SP Pesquisados: Transparência

Por fim, apresenta-se no Quadro 13 os indicadores relacionados a Ouvidoria. Também aqui adoção não é relevante, com média geral de apenas 2,6. O CIS CIENSP

é o que se mostra com maior adoção (média de 1,5). Diversos outros mostram “Adoção Nula”.

N	Sigla	Facilidade de Acesso	Instruções Gerais	Meios (E-Sic ou E-mail)	Estatística
1	CIENSP	1	1	1	3
2	CIVAP	3	3	3	3
3	CODEVAR	3	3	3	3
4	CIOESTE	2	2	2	3
6	CONSIRC	3	2	2	3
7	CIS-AVH	3	3	3	3
8	CONDERG	3	3	2	3
9	CISNAP	3	3	2	3
12	CISMETRO	3	3	3	3
13	CONISUD	3	3	3	3
16	CONSIRJ	2	3	2	2
18	CONISCA	3	3	3	3
20	CIS	3	3	3	3
21	CISAP	3	3	3	3
23	CIMPE	1	3	3	3
24	AMVAPA	2	1	2	3
25	CIOP	3	3	2	3
26	UMMES	2	2	2	3
27	CONSAGRA	3	3	2	3
28	CIGABC	3	3	3	3
29	CISMA	2	3	2	3
30	CONVAP	2	3	2	3
31	CRIS	2	3	2	3
	Média	2,5	2,7	2,4	3,0
	2,6				

Quadro 13. Conteúdo dos Sites dos CIS-SP Pesquisados: Ouvidoria

O último Quadro (14) foi construído com o objetivo de mostrar uma visão global da adoção dos indicadores relacionados aos quatro aspectos analisados. Evidencia-se uma adoção muito reduzida (média 2,4), próxima à Não Adoção. Os dois CIS que melhor se apresentam são: CIENSP (média 1,5) e CIGABC (média 1,7). Esses dados revelam que há um distanciamento considerável entre a prática real dos CIS-SP e aqueles preceitos estabelecidos pela literatura que trata do tema.

N	Sigla	Institucional	Gestão Financeira	Transparência	Ouvidoria	Geral
1	CIENSP	1,3	2,2	1,0	1,5	1,5
2	CIVAP	2,8	2,2	1,3	3,0	2,3
3	CODEVAR	2,0	2,5	2,6	3,0	2,5
4	CIOESTE	2,1	2,7	1,8	2,2	2,2
6	CONSIRC	2,3	2,7	2,0	2,5	2,4
7	CIS-AVH	3,0	3,0	2,3	3,0	2,8
8	CONDERG	3,0	3,0	1,8	2,7	2,6
9	CISNAP	3,0	2,8	2,1	2,7	2,6
12	CISMETRO	2,0	2,4	2,5	3,0	2,5
13	CONISUD	2,1	2,2	2,6	3,0	2,5
16	CONSIRJ	3,0	2,8	1,8	2,2	2,4
18	CONISCA	2,3	3,0	3,0	3,0	2,8
20	CIS	3,0	2,5	2,3	3,0	2,7
21	CISAP	2,6	2,8	3,0	3,0	2,8
23	CIMPE	2,6	3,0	2,1	2,5	2,5
24	AMVAPA	3,0	2,8	2,3	2,0	2,5
25	CIOP	2,6	2,8	2,0	2,7	2,5
26	UMMES	3,0	2,8	1,8	2,2	2,4
27	CONSAGRA	3,0	2,7	2,6	2,7	2,7
28	CIGABC	1,3	1,7	1,0	3,0	1,7
29	CISMA	2,0	2,7	2,0	2,5	2,3
30	CONVAP	1,8	2,8	2,3	2,5	2,3
31	CRIS	2,6	2,8	2,5	2,5	2,6
						2,4

Quadro 14. Pontuação Média por CIS-SP Pesquisados

4.3 Apresentação dos Dados – Padrão TCU

Conforme discutido na seção 2.1.4 deste estudo, o TCU (2014) estabeleceu um conjunto de “Boas Práticas de Governança Pública”, estruturado sob três grupos principais (Liderança, Estratégia e Controle).

A análise dos dados apresentados nos sítios dos CIS-SP, comparativamente ao conteúdo desenvolvido pelo TCU (2014) ratifica as fraquezas apontadas na seção anterior. De fato, o resultado das análises até aqui realizadas evidenciam que os sítios pesquisados não foram desenvolvidos tendo como foco dar transparência às questões centrais de governança das respectivas entidades. Basta citar que dentre as diversas abas apresentadas nos sistemas não se identifica, em nenhum dos CIS, um referente à governança.

O conteúdo do Quadro 15, a seguir apresentado, mostra, de forma objetiva, alguns dos componentes destacados pelo TCU e apontados com pouca ou nenhuma adoção pelos “Quadros” de análise dos sítios dos CIS-SP (marcados em negrito itálico).

Mecanismos	Componentes
Liderança	<i>Código de ética/postura (Q.10)</i> e comportamento de conselheiros e diretores. Avaliação de desempenho e <i>prestação de contas (Q.11)</i> Controle interno ou <i>regulamento (Q.10)</i> .
Estratégia	<i>Sistema de ouvidoria (Q. 11)</i> que viabilize a efetiva participação das partes interessadas. Monitorar e avaliar a execução da estratégia – <i>avaliação de desempenho (Q. 11)</i> . Relação com <i>auditoria (Q. 11)</i> .
Controle	Gestão de riscos e <i>controle interno (Q. 10)</i> para eficácia no desempenho organizacional. Assegurar adequado sistema de <i>auditoria interna (Q. 11)</i> . <i>Prestação de contas (Q. 11)</i> e <i>transparência (Q. 12)</i> as partes interessadas.

Quadro 15. Tópicos Padrão TCU x Sítios CIS-SP

Essa relação objetiva entre as recomendações do TCU e as não aderências identificadas nas análises dos sítios dos CIS-SP pesquisados, podem ser esclarecidas e/ou confirmadas diretamente com os gestores desses CIS por meio de pesquisa do tipo levantamento, entrevista presencial ou por coleta de dados via instrumento de pesquisa.

Infelizmente, a realização desta pesquisa complementar com os gestores mostrou-se totalmente inviável dado o momento de ocorrência da pandemia COVID-19. A ocorrência dessa pandemia prejudicou a coleta de dados para pesquisas em geral e de forma mais acentuada em instituições relacionadas à saúde como é o caso

deste estudo. Mas fica aqui a recomendação para realização de pesquisa com esse formato metodológico e objetivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi analisar a aderência da gestão dos Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde em São Paulo (CPIS-SP) aos princípios e práticas ditados pelas boas práticas de governança pública (GP) como instrumento de alcance da eficácia na gestão pública.

A análise do conteúdo dos respectivos sítios dos CIS-SP evidencia que há distanciamento considerável entre o que é neles apresentado e os desenvolvimentos teóricos da literatura. Mostra, portanto, que há ainda um longo percurso a ser percorrido pela gestão dos CPIS-SP para adequação dos seus procedimentos.

Considerando o indicador “1” como o melhor desempenho, destacam-se com os melhores desempenhos os seguintes CPIS: (a) CIENSP, com sede na cidade de Andradina e pontuação 1,5; (b) CIGABC, cidade de Santo André e pontuação 1,7.

A principal limitação do estudo foi a restrição provocada pela pandemia do COVID-19 para a coleta de dados complementares junto a gestores dos consórcios pesquisados. Entende-se que tais dados têm potencial considerável para melhor compreensão das deficiências encontradas nos sistemas e processos atuais, bem como projetar possíveis melhorias em novos cenários. Esta pesquisa amparada por coleta de dados complementares é a principal recomendação para novos estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- Abdel-Khalik, A. R., & Ajinkya, B. B. (1979). Empirical research in accounting: a methodological viewpoint. *American Accounting Association*. Sarasota.
- Abrucio, F. L. (2005). Reforma de Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Rev Adm. Pública*, v. 39, n. 2, p. 401-420.
- Andrade, A. K. R. (2015). Limites e possibilidades dos consórcios intermunicipais no SUS: revisão integrativa. (*Trabalho de Conclusão*). Bacharel (Enfermagem). Faculdade de Ciências da Saúde, Departamento de Enfermagem, Universidade de Brasília. Brasília.

- Andrews, R., Downe, J., & Guarneros-Meza. (2021). Public sector reform in the UK: views and experiences from senior executives. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Recuperado de: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf. Acesso em: 10/jun./2021.
- Assunção, R. R., De Luca, M. M. M., & Vasconcelos, A. C. (2017). Complexidade e governança corporativa: uma análise das empresas listadas na BM&FBOVESPA. *Revista Contabilidade e Finanças*, v. 28, n. 74, p. 213-228.
- Barret, P. (2002). Achieving better practice corporate governance in the public sector. Canberra, Australian National Audit Office. Recuperado de: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net4981/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf. Acesso em 30/jun./2021
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.
- Brasil. (1990). *Lei 8980/1990*, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Criação do SUS.
- Brasil. (2005). *Lei Art. 11107*. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente. Estabelece cláusulas necessárias para constituição dos consórcios públicos.
- Brasil – *Ministério da Saúde (MS)* (2014). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Consórcios públicos intermunicipais, no âmbito do SUS – aspectos básicos. Brasília.
- Brasil – *Tribunal de Contas da União (TCU)* (2014). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Referencial básico de governança – aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª Ed. Brasília, TCU.
- Brasil – *Tribunal de Contas da União (TCU)* (2010). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Referencial básico de governança – aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª Ed. Brasília, TCU.
- Brito, A. S. (2017). Consórcios intermediários e produção de políticas públicas: o consórcio intermunicipal de produção e abastecimento de São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- Coelho, P. C. (2009). *Estado, governo e mercado*. Florianópolis, Editora da UFSC.

- Confederação Nacional dos Municípios – CNM* (2021). Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (OMCP). Acesso em: 28 ago. 2021. Recuperado de: www.consorcios.cnm.org.br.
- Cruz, M. C. M. T., Leite, C. C., Araújo, F. F., Silva, I. G., Silva, V. M. (2009). Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para desenvolver. In: CONGRESSOCONSAD, II. *Anais... Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração*. Brasília.
- Cruz, M. C. M. T., & Araújo, F. F. (2011). Consórcios intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos – reflexões. In: CONGRESSOCONSAD, IV. *Anais... Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração*. Brasília.
- Cunha, R. E. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul/set.
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Guimarães, L. S. R. (2008). Governança no terceiro setor: estudo descritivo – exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil. (*Tese de Doutorado em Administração*). FEA/USP. São Paulo.
- Henrichs, M. (2016). *Consórcio público intermunicipal: uma alternativa à gestão pública*. Brasília, CMN.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2021). Governança em organizações não empresariais. 2018. Recuperado de: [//www.ibgc.org.br/governanca/governancaem-organicoes-nao-empresariais](http://www.ibgc.org.br/governanca/governancaem-organicoes-nao-empresariais). Acesso em: 15 abr. 2021.
- IFAC – The International Federation of Accountants. (2001). Governance in the public sector: a governing body perspective – international public sector study. New York, Study 13, August.
- IFAC (2013). Governance in the public sector – consultant draft for an International framework. New York & London, IFAC & CIPFA.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360.
- Junqueira, A. T. M., Mendes, A. N., & Cruz, M. C. M. T. (1999). Consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo: situação atual. *Revista de Administração de Empresas – ERA*, v. 39, n. 4, p. 85-86.

- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? *Rev Adm. Publica (RAP)*, v. 40, n. 3, p. 479-499.
- Koht, H. (2009). Good governance in Norway. *Laba_parvaldiba_eiropaa.q.xd*, may p. 50-68. Recuperado de: <https://oda.hioa.no/nb/good-governance-innorway/asset/dspace:6402/44882.pdf>. Acesso 10 jun. 2021.
- Laczynski, P. (2010). Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto novos consórcios públicos para governança metropolitana. In: CONGRESSOCONSAD, III. *Anais...* Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Brasília.
- Marques, M. C. C. (2007). *Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público*. São Paulo, RAC, v. 11, n. 2, p. 11-26.
- Martins, N. C., Santos, L. R., & Dias Filho, J. M. (2004). Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. *Revista de Contabilidade & Finanças*, v. 34, p. 7-22, jan-abr.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo, Atlas.
- Meza, M. L. F. G., Moratta, N. G., & Groschupf, S. L. B. (2016). Governança pública. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), p. 135-194.
- Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo – OCPF. (2018). Consórcios públicos de saúde em São Paulo. Recuperado de: http://www.ocpf.org.br/consortium_aa/saude/page/3/?consortium_uf=sp&post_ty pes=consortium. Acesso em: 30 jun. 2018.
- Organization for Economic Co-operation and development - OECD. (2010). *Modernizing the public administration: a study on Italy*. OECD Public Governance Reviews, Recuperado de: <http://www.oecd.org/governance/ministerial/48455315.pdf>. 2018 Acesso em: 20 mai. 2021.
- Organization for Economic Co-operation and development - OECD. (2013). *Public governance reviews: France*. OECD Public Governance Reviews. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews/france_9789264167612-en#page1. Acesso em: 31 mai. 2021.
- Organization for Economic Co-operation and development - OECD. (2015). *Estonia and Finland – fostering strategic capacity across governments and digital services across borders*. OECD *Public Governance Reviews*. Recuperado de:

https://read.oecdilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-andfinland_9789264229334-en#page1. Acesso em: 20 abr. 2018.

- Organization for Economic Co-operation and development - OECD. (2016). OECD public governance reviews: Spain. Linking reform to results for the country and its regions. OECD Public Governance Reviews, 2016. Recuperado de: https://read.oecdilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-spain-2016_9789264263024-en#page3. Acesso em: 15 abr. 2021.
- Peters, B. G. (2012). A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Prates, A. M. Q. (2010). Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia. In: CONGRESSOCONSAD, III. Anais... Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Brasília.
- Prediger, R. P., Souza, J. D., Allbrandt, S. L., & Tenório, F. G. (2017). Consórcios públicos internacionais: o caso do consórcio intermunicipal de saúde do RGS. In: *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, VIII. Anais... UNISC, Santa Cruz.
- Reis, H. C., Souza, A. M., Almeida, L. B., & Machado, D. G. (2015). Perfil de gestão de consórcios intermunicipais de saúde no Rio Grande do Sul. In *Congresso Brasileiro de Custos*, XXXII. Sais, Foz do Iguaçu.
- Rezende, J. B., & Pereira, P. R. (2013). Gestão pública em municípios de pequeno porte: velhas questões, leis modernas e práticas patrimonialistas Caroline. *Congresso Internacional, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local*.
- Ronconi, L. (2011). *Governança pública: um desafio à democracia*. Emancipação, v. 11, n. 1, p. 401-420.
- Saito, R., & Silveira, A. M. (2008). *Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade*. RAE, v. 48, n. 2, p. 79-86.
- Silva, L. M., & Machado, S. B. Z. (2008). Um estudo sobre os impactos da Lei Sarbanes-Oxley na área de auditoria interna de uma empresa brasileira com ações negociadas nos Estados Unidos. *Congresso Brasileiro de Contabilidade*, XVIII. Anais... CFC, Gramado.
- Sonza, I. B., & Kloeckner, G. O. (2014). A Governança corporativa influencia a eficiência das empresas brasileiras? *Revista e Contabilidade e Finanças*, v. 25, n. 65, p. 145-160.
- Stucchi, M. L. R. (2005). Consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo. *Rev. Adm. Saúde*, v. 7, n. 29, p. 118-126.