



SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 – DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE: UM ESTUDO SOBRE O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Patricia Righetto/EACH-USP
Jaime Crozatti/EACH-USP

Resumo:

As Organizações Sociais exercem papel relevante na gestão de serviços de saúde pública do município de São Paulo haja vista que receberam, em 2016, 92% dos recursos do orçamento da Atenção Básica; em 2018, eram responsáveis pela gestão de 778 dos 1.341 serviços de saúde oferecidos; e geriram hospitais de campanha no início da pandemia. A governança pública, enquanto modelo de gestão, toma como princípios os conceitos de transparência, integridade e responsabilização. Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo mapear o processo de implementação de práticas de governança pública em Organizações Sociais de Saúde contratualizadas com o município de São Paulo em 2019. Utiliza-se entrevista semiestruturada para coleta de dados. Os temas são: as razões de incentivo para a implementação da governança; as principais dificuldades no processo, os benefícios obtidos após a adoção; e as áreas da entidade responsáveis pela governança. Os resultados mostram que a fiscalização realizada por órgãos de controle externo foi apontada como um dos fatores motivadores da implementação de tais práticas; a resistência dos funcionários em se modificar a cultura organizacional foi o percalço mais comum no processo de adoção de governança; e nem todas as OSS possuem estruturas organizacionais dedicadas ao tratamento do tema, sendo frequente a criação de comitês formados pelos próprios funcionários.

Palavras-chave: Governança Pública. São Paulo. Organizações Sociais de Saúde. Entrevista. Políticas de Saúde.

INTRODUÇÃO

O papel das Organizações Sociais de Saúde (OSSs) na prestação de serviços para o município de São Paulo é de relevância incontestável. De acordo com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) (ALESP, 2018) – das 782 unidades de saúde presentes no município, 513 eram geridas por OSSs, abrangendo 778 serviços de saúde, dos 1.341 oferecidos pelo município. Segundo Tonelotto *et al.* (2018), em 2016 foram transferidos cerca de 43,6% do orçamento municipal da função Saúde às OSSs, sendo 37,6% do orçamento da subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial e 92,3% do orçamento da subfunção Atenção Básica. Acredita-se que essa participação tenha aumentado desde então, pois durante o quadro epidemiológico de pandemia causado pelo coronavírus em 2020, as OSSs foram convidadas a gerenciar os Hospitais de Campanha Municipais abertos para o combate à doença.

O relatório Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2019) evidenciou que, em 2018, 93,2% dos municípios brasileiros possuíam estabelecimentos de saúde, sendo que 13,2% dos estabelecimentos eram administrados por terceiros; em 2014 essa relação era de 88,8% e 10,6% respectivamente. Dos 3.013 estabelecimentos de saúde geridos por terceiros no Brasil, em 2018, 58,3% eram por OSSs (IBGE, 2019). Considerando-se a densidade demográfica, a participação de OSSs se torna ainda mais expressiva: nos municípios com mais de 500.000 habitantes, 83,3% dos estabelecimentos de saúde terceirizados são administrados por OSSs, sendo que o município de São Paulo responde por 47,3% do total de estabelecimentos de saúde sob gestão de terceiros no Brasil (IBGE, 2019). Nesse sentido, o conselheiro Maurício Farias (ALESP, 2018, p. 12) ratifica os dados apresentados ao afirmar que o “o peso das organizações sociais na prestação dos serviços de saúde já é preponderante, de tal forma que elas acabam tendo uma influência, um poder administrativo considerável porque é um serviço essencial”.

É nesse contexto que se insere o conceito de governança. A governança, que nasceu primeiro no setor privado com título de governança corporativa (OLIVEIRA; RIBEIRO DE JESUS, 2004; SEGRETI; PELEIAS; RODRIGUES, 2005), chegou ao setor público com o título de governança pública ao final da década de 1990 (ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2010), simultaneamente ao fim de um longo período de reformas observado em diversos países ao redor do mundo (KELMAN, 2007; PACHECO, 2010). A governança no setor privado se difere daquela do setor público não apenas por seu escopo, mas pela quantidade de recomendações, pronunciamentos e entidades comprometidas em sua disseminação, maior na primeira do que na segunda (OLIVEIRA; RIBEIRO DE JESUS, 2004; SEGRETI *et al.*, 2005).

Neste trabalho, optou-se pelo uso do conceito de governança pública em virtude das organizações analisadas na pesquisa, as OSSs, serem entidades de direito privado, sem finalidade lucrativa, que prestam serviços de interesse coletivo e que obtêm do poder legislativo, por meio de

qualificação, autorização para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e, assim, ter acesso a dotação orçamentária (PDRAE, 1995). As OSSs pertencem ao chamado terceiro setor e possuem autonomia financeira e administrativa (PDRAE, 1995).

Esta pesquisa adota como base para interpretação do conceito de governança pública o Estudo 13 da *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001), que apesar de não apresentar uma definição para o conceito, estabelece um conjunto de recomendações aplicáveis ao setor público e adaptáveis ao terceiro setor. Esta abordagem considera que os princípios da governança pública são transparência (*openness*), integridade (*integrity*) e responsabilização na prestação de contas (*accountability*) (IFAC, 2001). Dessa forma, a adoção de suas recomendações representaria a busca dos seus princípios (IFAC, 2001).

Assim, o objetivo desta pesquisa é descrever o processo de implementação de práticas de governança pública em OSSs que possuíam contrato de gestão com o município de São Paulo em 2019. A estratégia metodológica adotada para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada a gestores de OSSs, o que qualifica este estudo como de avaliação qualitativa. Como a adoção dessa proposta de governança é voluntária às OSSs, o nível de adoção de tais práticas de governança pode indicar o comprometimento ativo da entidade com os princípios mencionados, tão caros à gestão de serviços públicos.

Foram encontrados dois trabalhos, dentre as publicações acadêmicas sobre o tema, que se equiparam à proposta desta pesquisa: primeiro, o de Pereira (2014), cujo objetivo foi avaliar a governança na SPDM quanto aos critérios de *accountability* e transparência; segundo, o de Mattos, Sauerbronn e Cruz (2017), que busca diagnosticar as práticas de governança pública adotadas pelas OSSs que atuam no estado do Rio de Janeiro, cuja metodologia é composta por um questionário, desenvolvido com base no Estudo 13 do IFAC (2001), aplicado a gestores das OSSs e a servidores do Rio de Janeiro.

Além desta introdução, o presente artigo se divide da seguinte forma: Fundamentação Teórica, seção que se destina versar sobre a atuação das OSSs e o conceito de governança; Procedimentos Metodológicos, onde se expõe a população de organizações considerada no estudo e as estratégias metodológicas aplicadas; Análise de Resultados, onde são apresentados os dados coletados nas entrevistas; e Considerações Finais, no qual conjugamos resultados e lentes teóricas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE

Durante a década de 1970, diversos países, principalmente os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vivenciaram manifestações sociais que pressionavam e questionavam a forma de organização e funcionamento do Estado, forma esta que se

consolidou ao longo do século XX (PACHECO, 2010). Ao movimento que se originou desse contexto foi dado o nome de *New Public Management* (NPM). Osborne e McLaughlin (2002), em um esforço para sumarizar o debate promovido por diversos autores sobre este tema, estabeleceram o que seriam as sete doutrinas essenciais da NPM. A título de exemplo, têm-se “um foco no gerenciamento prático e empreendedor, em oposição ao foco burocrático tradicional do administrador público; padrões explícitos e medidas de performance; uma ênfase em controle de outputs; a importância da desagregação e descentralização dos serviços públicos” (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002, p. 9).

O movimento da NPM chegou ao Brasil durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e se materializou como uma reforma gerencialista da administração pública, conduzida pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) cujo comando esteve a cargo do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Assim, em 1995, foi publicado o Plano Diretor, responsável por inserir quatro importantes mudanças em território nacional: (i) a descentralização vertical de atribuições; (ii) a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado; (iii) o processo de publicização; e (iv) a criação das Organizações Sociais.

Em relação às atividades desenvolvidas pelo Estado, estas foram divididas em dois tipos: as exclusivas que diziam respeito àquelas atividades que pertencem “ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras” (PAULA, 2005, p. 38); enquanto que as não-exclusivas compreendiam as atividades de caráter competitivo, como por exemplo saúde, educação e desenvolvimento tecnológico, bem como as atividades auxiliares ou de apoio.

O processo de publicização foi aquele através do qual o Estado estabeleceu a transferência da prestação dos serviços não-exclusivos ao terceiro setor e ao setor privado, com o contrato de gestão como ferramenta utilizada para esta finalidade (TONELOTTO; CROZATTI; RIGHETTO, 2020). Nesse sentido, o Plano Diretor preconizava as Organizações Sociais (OSs) como parceiras do Estado na prestação dos serviços não-exclusivos (MARE, 1995).

A atuação das OSs dentro de determinado território é regulamentada por legislação específica, produzida pelo órgão legislador responsável por aquele território, o que confere a elas a possibilidade de participar da dotação orçamentária. No caso do município de São Paulo, a Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, regulamentou a atuação destas entidades, mas posteriormente foi alterada pelas seguintes normas: Lei nº 14.482/07; Lei nº 14.664/08, Lei nº 14.669/08, Lei nº 15.380/11, Lei nº 16.682/17 e Lei nº 17.258/20. Atualmente o município de São Paulo possui 47 entidades qualificadas como OSSs conforme consulta ao portal da Secretaria Executiva de Gestão (2021).

A principal característica da prestação de serviços de saúde pública por OSSs, segundo Costa e Silva, Barbosa e Hortale (2016), quando comparadas à Administração Direta (AD), é a ampliação da

autonomia de uso dos recursos financeiros e a definição das estruturas organizacionais, o que permite a flexibilização administrativa aliada ao compartilhamento da autoridade e da responsabilidade.

GOVERNANÇA

A sofisticação da gestão das organizações conduziu ao fenômeno, bastante comum atualmente, da separação entre a propriedade e a gestão da firma. Essa separação implica o chamado conflito de agência, que ocorre pela divergência de interesses do principal, nesse caso o proprietário, e do agente, neste caso o administrador da firma (JENSEN; MECKLING, 1976; NASCIMENTO; BIANCHI, 2005; LÉLIS; MARIO, 2009). Segundo Lambert (2001), algumas das razões que causam esse conflito são: (i) aversão ao esforço por parte do agente; (ii) o agente pode desviar recursos da organização para seu consumo ou uso privado; (iii) diferentes horizontes de tempo, pois, por exemplo, o agente pode estar menos preocupado com o efeito de suas ações, em períodos futuros, porque ele não tem expectativa de permanecer na firma; (iv) diferente nível de aversão ao risco por parte do agente. Nesse contexto, “a governança corporativa surge como mecanismo ou sistema cujo escopo é formular regras que inibem os conflitos identificados por meio da Teoria da Agência” (SALES, 2014, p. 44).

O conceito de governança corporativa surgiu durante o ativismo promovido pelo *California Public Employees Retirement System* (CalPERS), um fundo de pensão dos funcionários públicos da Califórnia (SEGRETI *et al.*, 2005). Tais funcionários reivindicavam maior transparência nas atividades desenvolvidas pelas empresas das quais participavam como acionistas.

Nesse sentido, durante o processo de adoção dos ideais da NPM ocorreu um esforço de “tradução” do conceito de governança corporativa para o setor público por parte do Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIFPA), em 1995. Além da Teoria da Agência, a governança pública também toma como fundamento a Teoria da Escolha Pública (SLOMSKI *et al.*, 2008). Para Gianturco (2018), as premissas da Teoria da Escolha Pública são: (i) os agentes políticos são pessoas interessadas, racionais e maximizadoras, que buscam tomar o poder político para atingir seus interesses pessoais; (ii) individualismo metodológico, no sentido de que o agente político deve ser analisado pelo que realmente faz; (iii) a personalidade de uma pessoa e seus interesses privados se manifestarão também quando for agente político; (iv) o estado falha por ser composto por pessoas imperfeitas. Não se separam interesses privados de públicos na abordagem da Teoria da Escolha Pública.

No Quadro 1, a seguir, são apresentadas algumas definições encontradas na literatura do conceito de governança pública.

Quadro 2 - Definições do conceito de governança pública

Ano	Autor/	Definição de Governança Corporativa
-----	--------	-------------------------------------

	Entidade	
2000	Timmers	[...] conjunto de medidas de proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle e supervisão, que ocorre nas organizações governamentais e nas organizações instituídas por autoridades governamentais, cuja intenção é materializar os objetivos políticos de maneira eficiente e efetiva, bem como comunicar abertamente a sociedade sobre estas questões e prestar-lhes conta em seu benefício. (p. 9)
2015	Oliveira & Pisa	[...] se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos. (p. 1264)
2016	Kissler & Heidemann	Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais — como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades. (p. 481)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos documentos citados.

Kissler e Heidemann (2016, p. 480), no entanto, expressam a dificuldade de se conceituar governança pública ao afirmar que “não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estrutura das relações entre o Estado e suas instituições”.

Pode-se considerar, então, que o conceito de governança pública, assim como o de governança corporativa, também diz respeito a um conjunto de diretrizes, normas e políticas e que também almeja: (i) melhorar o desempenho da entidade, (ii) aumentar a transparência dos processos e funções e (iii) defender os interesses de todas as partes interessadas. O que há de distinto é o conteúdo por trás da forma. Melhorar o desempenho da entidade, nesse contexto, não significa auferir maior resultado operacional e sim ser mais eficiente, eficaz e efetiva; significa gerenciar melhor os recursos públicos para que com eles seja possível oferecer uma gama maior de políticas públicas aos cidadãos e com maior abrangência; significa aumentar o bem-estar da população. Aumentar a transparência dos processos e funções não se limita a uma entidade apenas, mas deve ser compreendida considerando a complexa gama de entidades - legislativo, executivo, judiciário, órgãos de controle, autarquias, fundações, empresas públicas, enfim – que compõem o setor público e as relações mantidas entre si, pautadas na *accountability*. A maior parte interessada, cujos interesses devem ser defendidos, é a sociedade. Por isso, deve-se evitar ou minimizar conflitos de agência criados quando os representantes da sociedade, ao invés de advogar a seu favor, buscam seus próprios benefícios.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Admitindo-se a classificação desenvolvida por Gil (2008), a presente pesquisa se designa como uma pesquisa social, pois permite a aquisição de novos conhecimentos dentro do campo da realidade social através do uso de metodologias científicas, de nível descritivo, posto que buscou descrever

“características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2008, p. 28). A estratégia adotada para coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada e por essa razão sua avaliação é dita qualitativa.

O *locus* é o município de São Paulo por três razões: (i) seu porte e relevância no cenário nacional; (ii) sua experiência com a gestão de serviços públicos por OSSs; e (iii) a facilidade de acesso aos possíveis respondentes da pesquisa. A primeira razão é atestada pelos dados do relatório Produto Interno Bruto dos Municípios 2018 (IBGE, n/a), segundo o qual o município de São Paulo liderava o ranking de participação dos municípios em relação ao PIB nacional, com 10,2% que corresponde a 714,6 bilhões de reais. Nesse sentido, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE) evidenciou que em 2018 o município de São Paulo tinha uma participação de 32,33% no PIB do estado de São Paulo (SEADE, n/a). Quanto a experiência, as OSS estão presentes no município de São Paulo desde que a Lei Complementar n° 846/98 instituiu o modelo no estado de São Paulo, portanto, há quase 23 anos; a Lei n° 14.132/06 que permitiu a contratualização dessas entidades com o município possui 15 anos.

A população abordada na pesquisa abrange as OSSs que possuíam contrato de gestão celebrado com o município de São Paulo em 2019, quais sejam: Casa de Saúde Santa Marcelina (CSSM), Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (CEJAM), Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (CEJAM), Fundação do ABC (FUABC), Associação Congregação de Santa Catarina (ACSC), Associação Saúde da Família (ASF), Associação Comunitária Monte Azul (ACMA) e Instituto de Assistência Básica e Avançada a Saúde (IABAS).

Em relação a técnica de coleta de dados utilizada, Gil (2008, p. 109) define entrevista como uma “técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação”. Tem por vantagem o fato de ser aplicável para a obtenção de informações de inúmeros assuntos, ser eficaz para a obtenção de dados em profundidade e por tais informações serem passíveis de classificação e de quantificação (GIL, 2008).

O roteiro de entrevista aplicado é caracterizado como semi-estruturado, ou seja, há uma relação fixa de perguntas abertas cuja redação permanece invariável a todos os entrevistados, portanto, as respostas não estão previamente estabelecidas como ocorre nas entrevistas estruturadas. O roteiro é composto por seis perguntas, mas, por vezes, foram acrescidas perguntas no momento da entrevista a fim de estimular o entrevistado a continuar versando sobre o tema da pergunta do roteiro. Acredita-se que, dessa forma, o entrevistado pode versar com amplitude e profundidade sobre o assunto, discorrendo livremente sobre o tema, mas mantendo-se dentro do escopo da pergunta. As entrevistas foram aplicadas presencialmente ou por vídeo conferência entre novembro de 2019 e maio de 2020, portanto, algumas aconteceram durante o quadro epidemiológico de pandemia por coronavírus.

O roteiro de entrevista utilizado na presente pesquisa é composto pelas seis perguntas apresentadas a seguir:

1. Quais fatores motivaram a implementação de práticas de governança na organização?
2. Quais foram as principais dificuldades enfrentadas durante o processo de implementação?
3. Quais foram os benefícios trazidos pela implementação de práticas de governança na organização?
4. Quais são as áreas na organização responsáveis pelas práticas de governança e qual a função de cada uma delas?
5. A literatura compreende que práticas de governança auxiliam à transparência, à responsabilização e à integralidade. A organização concorda com essa afirmação? Se sim, por quê?
6. A organização compreende que práticas de governança implementadas em entidades prestadoras de serviço público beneficiam a sociedade? Se sim, por quê?

Acredita-se que essas perguntas contemplem aspectos considerados chaves para a pesquisa, quais sejam: o contexto que viabilizou a tomada de consciência e posterior implementação das práticas de governança; as adversidades enfrentadas ao longo do processo de implementação; as vantagens que possivelmente foram obtidas em virtude da implementação das práticas de governança; a possível estrutura criada dentro da entidade para viabilizar e efetivar tais práticas; e, por fim, se há ou não, por parte da entidade, a compreensão de que tais práticas possam beneficiar a sociedade, estimulando a transparência, responsabilização (*accountability*) e integridade.

Após inúmeras tentativas de contatos por diferentes meios, gestores de cinco entidades aceitaram participar da presente pesquisa. Estes gestores serão referidos por uma abreviatura composta por “E” de “entrevistado” seguido pela sigla da entidade em que atuam. Desse modo, tem-se: E-FUABC; E-CEJAM; E-ACSC; E-ACMA; e E-SPDM.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A primeira pergunta do roteiro de entrevista buscou mapear os fatores que motivaram as OSSs a adotar práticas de governança.

E-FUABC explicou que a Fundação possui 18 entidades mantidas, foi instituída por três municípios, quais sejam, Santo André, São Bernardo e São Caetano e é auditada por diversos órgãos, como Ministério Público (MP), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), as áreas de controle interno dos municípios, dentre outros. Expõe que os relatórios e pareceres produzidos por estes órgãos e pela diretoria da Fundação apontavam essa diferença de metodologias utilizadas e irregularidades em algumas entidades mantidas, ocasionadas, acredita-se, pela autonomia que cada mantida tinha para operar. Além disso, a Fundação enfrentou dificuldades na parceria com o poder

público. Cita como exemplo a Prefeitura de Mauá, cujo prefeito foi detido pela polícia sucessivas vezes e substituído pela vice-prefeita. Essas mudanças de equipe e de atribuições, segundo E-FUABC, gerou inúmeros transtornos à instituição. Por essas razões a entidade optou por formalizar a adoção de práticas de governança por meio de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) assinado pelo então presidente da Fundação e pelo MP em 2019.

E-CEJAM, por outro lado, esclarece que alguns de seus gestores eram advindos do serviço público e trouxeram para a organização os valores e posturas que lhes são próprios. Em virtude disto, compartilhavam a premissa de que o recurso público deveria ser empregado com economicidade, evitando exageros na quantidade de funcionários contratados, mas buscando oferecer as melhores condições de atendimento, baseadas em transparência e na participação de funcionários e usuários. Identificaram ainda que, por atuarem na área da saúde, era necessário conhecer as características do território em questão para estabelecer quais seriam as melhores práticas. Nesse sentido, E-CEJAM afirma que “a governança nos faz demonstrar aquilo que fazemos, a mostrar o que produzimos, a apresentar para os conselhos gestores ou para a comunidade todos os nossos serviços”, por essa razão, optou pela adoção de tais práticas.

No que diz respeito à primeira pergunta, E-ACMA afirmou que a entidade age com base na necessidade, o que teria ocorrido no que diz respeito à implementação de práticas de governança. No caso da ACMA, houve uma impressão subjetiva por parte dos pesquisadores de que a compreensão que a respondente tinha acerca do que seriam práticas de governança não corresponde exatamente àquilo que de fato elas são, o que, acredita-se, é evidenciado pelas respostas.

O entrevistado E-SPDM apontou dois principais fatores para a adoção de tais práticas: iniciativa da instituição e necessidade de adequação aos “novos tempos”. De acordo com ele, por um lado, a instituição segue uma lógica de aprimoramento, de buscar mecanismos que melhorem a qualidade da gestão; por outro lado, a entidade também precisa “se fortalecer frente aos órgãos de controle, se fortalecer frente à sociedade, de demonstrar, de uma forma transparente a sua missão, sua vocação, seus objetivos e os seus resultados”. Portanto, E-SPDM identifica que a adoção de tais práticas se fez necessária em virtude das exigências dos órgãos de controle e da sociedade, citando como exemplo as leis de transparência e as discussões sobre *compliance* que, segundo ele, são comuns atualmente.

Assim como E-CEJAM, E-ACSC também justifica a adoção de práticas de governança com base nos valores na entidade. O respondente reconstitui a história da ACSC, desde sua origem na Igreja Católica até a obtenção da qualificação como OS em 1998, para justificar que, apesar de a ideia que embasa o modelo de OSSs seja a de levar capacidade operacional própria de uma organização privada para o setor público, a ACSC incorporou para si diretrizes próprias do setor público, como as regras de contratação e compras e os princípios de transparência. E-ACSC afirma ainda que, sendo entidade filantrópica, ACSC sempre manteve conduta de honestidade e esclarece que a adoção de práticas de

governança corporativa aconteceu com a ajuda do IBGC em 2010, justamente para que a entidade obtivesse reconhecimento da sociedade. De acordo com o respondente, foram implementados: *compliance*, instrumentos de controle de auditoria interna, instrumentos de controle de ouvidorias, instrumentos de canais de denúncia por desvio de função, desvio de conduta e aplicação de código de conduta.

Em suma, os fatores que motivaram as OSs respondentes a implementar práticas de governança podem ser sintetizados em: identificação de irregularidades ou dissonâncias nos métodos utilizados pelas filiais da organização; valores da entidade, principalmente, a crença na responsabilidade pela boa gestão do recurso público; observação da importância dessas práticas frente ao mercado, quando da ampliação de discussões sobre governança; observação da relevância dessas práticas frente ao setor público, em virtude das constantes auditorias realizadas pelos órgãos de controle e a consequente preocupação com a emissão de pareceres negativos quanto a atuação da entidade. Observa-se que as respostas não são consensuais.

A segunda pergunta buscou mapear as dificuldades enfrentadas pelas OSs durante o processo de implementação das práticas de governança.

A respondente E-FUABC identificou três principais dificuldades: (i) cultura organizacional; (ii) unificação de sistemas; (iii) sistema único que abarcasse as peculiaridades das mantidas. Para solucionar a primeira dificuldade elencada, foram promovidas ações como reuniões instrutivas com colaboradores de todos os escalões; criação, impressão e entrega de cartilhas a todos os funcionários explicando o TAC; além da criação de um canal virtual para sanar dúvidas, ações estas que foram desenvolvidas durante 2 anos. No que diz respeito aos itens dois e três, E-FUABC explica que, dentre as 18 mantidas, há entidades muito díspares entre si, como, por exemplo, um hospital penitenciário, um hospital especializado em oncologia e um hospital da mulher, justificando assim o percalço de se desenvolver um sistema único que atendesse às necessidades de todas as instituições do grupo.

E-ACMA também menciona a cultura organizacional como principal percalço. Segundo ela, foram feitas integrações durante um dia, denominado Dia Alegre, que é quando todas as filiais se reúnem para confraternizar e alinhar processos, mas o processo de assimilação dessas ideias foi lento e gradual. No entanto, duas afirmações levaram os pesquisadores a crerem que a instituição não tem a mesma perspectiva de governança que as demais OSs desta pesquisa. Primeiro, porque E-ACMA afirma que tais práticas começaram a ser implementadas há cerca de 20 anos – o que parece insólito, posto que o tema governança começou a ser debatido em larga escala, no Brasil, durante a última década aproximadamente –; segundo, a entrevistada trata como exemplo de grande problema enfrentado pela instituição a falta de unificação da logomarca, decorrente do fato de que crianças assistidas pela ACMA queriam utilizar o símbolo de “jóia” ao invés da logomarca oficial da instituição. Problema razoavelmente pouco expressivo frente aos demais relatos.

E-CEJAM indicou como principal dificuldade o próprio crescimento da instituição, que tem representado um percalço na realização das metas estabelecidas pela instituição. Segundo E-CEJAM, três fatores justificariam essa situação: primeiro, a postura de valorização dos funcionários adotada pela entidade, que faz com que seja dada preferência à capacitação, em detrimento da contratação de pessoas com *expertise* o que, por consequência, torna lento o processo de implementação de práticas de governança; segundo, as parcerias com o poder público, cujas constantes demandas acabam colocando a instituição em uma situação na qual ela tem que fazer frente a todos os acontecimentos extraordinários na área da saúde e acaba por deixar de lado a busca pelo aperfeiçoamento de suas ferramentas de gestão. O trecho da entrevista, a seguir, reflete este conflito presente nas parcerias.

Eu acho que [...] as metas da instituição é... elas são atropeladas pelas metas das parcerias. [...] Nós estamos lá todos trabalhando em determinada questão e daí vem a febre amarela, e daí vem o H1N1, e daí vem isso. E na relação com o poder público, tudo o que vem, vem a mais, não vem substituir alguma coisa. Então, nós acabamos nos dedicando muito a resolver e a apagar incêndios que na saúde... eles são um dia sim e outro também! E daí a gente talvez não consiga trabalhar da forma que deveria as metas institucionais, tipo, melhorar governança; tipo, capacitar mais os líderes.

Terceiro, o crescimento exponencial da entidade. Segundo a respondente, o CEJAM passou de 8 mil funcionários para 11 mil funcionários em um curto espaço de tempo, sendo que celebra contratos com alguns estados e diversos municípios. Esse contexto faz com que o CEJAM tenha dificuldade de se manter único, mesmo administrativamente.

O respondente E-SPDM defendeu que a maior dificuldade é a relação público-privado ser criminalizada no Brasil, “essa visão de que é crime você ter entidades que venham ajudar o Estado”. E-SPDM ressalta a falta de clareza da relação público-privada no Brasil e que é comum encontrar agentes públicos que não entendem como funciona o modelo de contratualização e acham que é “uma bagunça”. Mas, o entrevistado ressalta que “ninguém é mais fiscalizado que essas OSs, ninguém!”.

Por outro lado, E-ACSC não reconhece como dificuldades os possíveis percalços enfrentados durante o processo de implementação de práticas de governança, mas sim, uma fase anterior: a introdução de leigos na instituição. De acordo com o entrevistado, o processo que se observou ao longo dos anos foi a diminuição tanto do surgimento de vocações religiosas quanto das doações voluntárias que a entidade recebia, de tal forma que a organização passou a depender exclusivamente de isenções fiscais. Para continuar operando, a ACSC foi obrigada a implementar mecanismos que garantissem juridicamente as isenções. Assim, a organização se viu obrigada a contratar leigos, ou seja, profissionais de mercado, não vinculados à Igreja Católica, mas orientados por seu princípio “evangelizador”, para auxiliarem na gestão da entidade. E-ACSC explicou ainda que a resistência por parte dos funcionários

é um processo natural, normal e esperado, e que não foi suficiente para impedir a implementação das práticas de governança na instituição, muito menos boicotar o processo.

Em suma, verificamos que, assim como na primeira pergunta, as respostas são igualmente dissonantes. Mencionam-se como principais dificuldades: a resistência dos funcionários apresentada diante da necessidade de se modificar a cultura organizacional; a relação público-privada ser avaliada como negativa por agentes públicos no Brasil; a necessidade de adaptação ao mercado, com a permissão do ingresso de leigos em uma entidade religiosa para auxiliar no processo de gestão; a governança corporativa que, enquanto ferramenta de gestão, parece estar direcionada ao lucro, que não é o objetivo de uma entidade filantrópica; a recorrente necessidade de se atender a demandas extraordinárias na área de saúde pública e o quanto essa sobrecarga de exigências interfere no aperfeiçoamento da gestão; a dificuldade de ser coerente com os próprios princípios institucionais e manter a postura de valorização dos funcionários, quando o processo de implementação de governança exigiria a contratação de pessoas com *expertise* na área, o que retarda todo o processo; e a dificuldade de se unificar diversos sistemas operacionais, de tal modo que o sistema integrado resultante também seja capaz de atender as peculiaridades de entidades mantidas muito distintas entre si.

A terceira pergunta busca mapear possíveis benefícios obtidos pelas entidades após a implementação das práticas de governança, a fim de entender se há vantagens - sejam elas comerciais, sociais, fiscais, legais etc. - na adoção deste modelo de gestão.

E-CEJAM apontou como principais benefícios a integração entre os departamentos que, segundo ela, viviam em certo estado de isolamento; menciona também o fato de a entidade ser respeitada pelos funcionários, que enxergam no CEJAM uma sólida instituição. Quanto a relação com o poder público, a respondente afirma apenas que parece que esse movimento de melhoria tem sido acompanhado pelos gestores públicos.

E-FUABC identificou que a entidade passou a ter (i) maior segurança institucional, justamente pelo fato de estar mais organizada, (ii) melhor sustentabilidade financeira e (iii) maior nível de credibilidade de mercado. Ela afirma: “quando você implementa a governança, as pessoas começam a te ver de outra forma e você ganha credibilidade no mercado, então, eu acho que esses são os fatores que mais deram resultado positivo na implementação da governança”. Ademais, a respondente reconheceu que, desde que começou esse processo de implementação, os projetos da instituição começaram a ser melhor elaborados e, consequentemente, mais bem avaliados, de modo que as chances de a entidade ser escolhida para assumir a prestação de maior quantidade de serviços de saúde aumentaram.

O respondente E-SPDM enfatizou calorosamente os inúmeros benefícios de se ter uma gestão baseada em governança. Relatou que enxerga:

Maior robustez, maior transparência para a sociedade, maior sustância na condução da política pública, maior resistência a esses interesses mais perversos, maior responsabilização frente aos governos. É fundamental! [...] A lógica da entidade hoje, da sobrevivência da entidade, é você estar dentro do serviço público com o sistema de governança que te permita enfrentar todos esses desafios.

O respondente E-ACSC também menciona tópicos de natureza financeira ao tratar dos benefícios da governança. Mas, se E-SPDM chamou a atenção para o enfrentamento de questões externas à entidade, E-ACSC se concentra nas melhorias internas e declara

Hoje a entidade [...] sabe exatamente para onde os seus recursos estão sendo direcionados, ela sabe exatamente buscar rastreabilidade de todas as suas decisões do ponto de vista estratégico [...] e de operação. Ela tem condições de saber exatamente quanto que ela conseguiu retornar daquilo que ela recebe como garantias de isenções, ela tem tudo isso. O modelo de governança ajudou, obviamente que ele ajudou a consolidar, organizar, melhor dizendo, os números da entidade.

Observa-se que a capacidade de rastrear a origem de uma quantia monetária e seu percurso dentro de uma entidade é uma característica típica da *accountability*. Ademais, E-ACSC cita como benefício obtido com a implementação da governança a separação dos serviços de saúde, educação e assistência social – áreas em que a ACSC atua -, cujas atividades foram organizadas de tal modo que a entidade tem conseguido acompanhar melhor as diretrizes e as normas que permeiam cada tipo de serviço.

A respondente E-ACMA disse apenas que a governança ajuda a tornar mais claros os papéis que devem ser exercidos, o que cada um tem que fazer.

Em suma, os benefícios mencionados de se implementar práticas de governança foram: maior integração entre os departamentos; maior sustentabilidade financeira; maior credibilidade no mercado; maior organização interna; maior transparência frente à sociedade; maior responsabilização nas transações realizadas pela entidade, mas também frente aos órgãos públicos; maior delimitação dos tipos de serviços prestados; e maior clareza dos papéis que cada funcionário deve exercer.

A quarta pergunta do roteiro de entrevista buscou verificar quais são as áreas dentro da organização que são responsáveis pelas práticas de governança e quais são as funções desempenhadas por cada uma dessas áreas. Essa informação é fundamental para se pensar a abrangência do escopo da governança na entidade, a autonomia das áreas e a capilaridade das práticas implementadas.

E-ACSC explicou que “a aplicação dos mecanismos de governança parte do Conselho de Administração, então ele é o grande responsável pela determinação e a publicação das diretrizes”. Hierarquicamente, depois do Conselho de Administração há um superintendente que é líder de quatro grandes diretorias corporativas, também chamadas de estruturas corporativas. Há uma estrutura corporativa para cada um dos grandes eixos de atuação da entidade e mais uma de apoio, denominada

relações governamentais. Essa última é a responsável pelos contratos de gestão e pelas parcerias público-privadas e se divide em três comitês, um de auditoria, um de *compliance* e um de gestão de pessoas. E são esses comitês os responsáveis pelas discussões concernentes a implementação, avaliação e revisão do modelo de governança. Cada um desses comitês é liderado por um diretor executivo “que é o responsável pela implementação daquele serviço dentro das suas condições, mas garantindo que todas as suas ações sejam modeladas a partir de orientações desses comitês”.

A FUABC, por outro lado, não trabalha com um conjunto de departamentos responsáveis pela governança. Ela instituiu uma comissão, cuja responsabilidade é definir prioridades e delegá-las aos departamentos. A comissão é formada por funcionários e gestores da própria entidade e se localiza na sede da Fundação, a partir da qual saem as diretrizes para as mantidas. Além disso, a sede e cada uma das mantidas tem uma comissão de *compliance* formada pelos próprios colaboradores que se inscreveram para participar, característica que, de acordo com E-FUABC, leva a comissão a se desenvolver de forma lenta quando comparada a outras empresas que contratam serviços de consultoria para a criação de um departamento de *compliance*.

De acordo com a respondente E-ACMA, as questões relacionadas à governança ficam centralizadas no Conselho da instituição e a partir dele são difundidas para as demais áreas. Mas E-ACMA revela que a organização não adota uma estrutura hierárquica piramidal, que é o modelo mais comum em uma organização, eles adotam uma estrutura horizontal, ou seja, nenhuma área é considerada “superior” à outra. Segundo a respondente E-ACMA, toda semana há uma reunião com todas as áreas juntas e uma reunião de cada área individualmente para tratar, dentre outras coisas, de questões ligadas à governança, sendo que a área de relações institucionais é a responsável por compilar todas as iniciativas das demais áreas, divulgá-las e cobrar o cumprimento das metas. Não há, por conseguinte, uma área específica que seja responsável por implementar as práticas de governança.

O CEJAM também implementa suas práticas de governança por meio de um comitê executivo chamado COMEX e não de departamentos específicos para a tratativa do tema. Esse conselho também é formado por funcionários da entidade que pertencem a diferentes áreas, como gestão de riscos e assessoria jurídica, contando ainda com a participação do CEO da instituição e do gestor executivo. A entrevistada E-CEJAM afirma que a criação desse comitê é recente, que há cerca de um anoⁱ as questões de governança eram discutidas apenas pela área administrativa, especificamente pelo CEO e pela gerente administrativa. E-CEJAM considera benéfica a criação do comitê e afirma “a gente formou um grupo melhor, mais diversificado, com saberes diferentes, então isso tem dado mais qualidade, a gente tem conseguido dar passos mais firmes em direção à governança”.

Já o respondente E-SPDM ressalta que é necessário que a alta direção da instituição esteja engajada no projeto de implementação de práticas de governança, do contrário, segundo o respondente, “tudo aí é fake, aí é superfície”. De acordo com E-SPDM, é necessário que “a instituição toda esteja

envolvida, a direção toda esteja envolvida”. E-SPDM afirmou que a instituição não considerou adequado a montagem de áreas ou escritórios para abordar esses temas específicos enquanto a entidade não estivesse já com as práticas implementadas. De acordo com E-SPDM “tinha que ter uma maturidade da instituição, um pouco mais de discussão, um entendimento pessoal nosso e por isso que nós fomos fazendo as práticas. E das práticas, do envolvimento da alta direção, você está maduro” para estabelecer uma estrutura dentro da instituição.

Observou-se que a ACMA, a FUABC e o CEJAM adotaram governança em suas instituições de forma semelhante, pois não criaram departamentos específicos para tratativa do tema, mas sim, comissões com funcionários de diferentes áreas. Essas comissões se tornaram responsáveis pela implementação, estabelecendo prioridades e delegando funções às demais áreas. Já a SPDM optou por implementar as práticas para, apenas quando estivessem consolidadas, criar departamentos que se tornassem responsáveis por elas, sob a justificativa de que a entidade deveria amadurecer quanto ao seu modelo de gestão. Por fim, a ACSC possui três comitês - auditoria, *compliance* e gestão de pessoas - na estrutura corporativa de relações governamentais que são os responsáveis pela implementação das práticas de governança.

A quinta pergunta buscou verificar se os respondentes enxergam uma relação entre governança e aqueles que seriam seus princípios, quais sejam, transparência, responsabilização e integralidade, de modo que a implementação do primeiro auxiliaria no desenvolvimento dos demais. Nesse sentido, as respostas foram harmônicas: todos concordaram; mas as explicações que sucedem às respostas são diversas.

O respondente E-ACSC, apesar de concordar, afirma que como a entidade se originou com forte inspiração do código de direito canônico da Igreja Católica e se baseia em valores como obediência, subserviência, missão e servidão; ela já buscava a transparência, a responsabilização e a integralidade mesmo antes de se abordar o conceito de governança. E isto porque a entidade tem direito a benefícios fiscais e quer tanto ser capaz de prestar contas dos benefícios recebidos quanto mostrar para a sociedade “a grande contribuição que ela dá, o grande retorno que ela dá de tudo aquilo que ela é desobrigada a custear”. O respondente relembra o fato de que a entidade desempenha um objetivo social, em um contexto em que o Estado Brasileiro delegou a outras entidades funções que, originalmente, ele mesmo deveria exercer.

E-SPDM, depois de concordar com a assertiva, explica que depois de implementado o sistema de governança, há a possibilidade de se desenvolver sistemas de integridade e transparência. Diante disto, indagou-se o entrevistado se seria benéfico para o sistema de OSs se houvesse exigência legal para a implementação de práticas de governança. Ao que E-SPDM não apenas concordou como declarou ser esta uma de suas sugestões constantes ao poder público; ele afirma “[...] você tem que exigir, isso é um item de exigência” e complementa “O Estado pede lá a regularidade fiscal e não pede o mais

importante que é o modelo, o sistema. [...] É fundamental que isso venha e eu acho que vai vir como exigência, seja no contrato de gestão, seja na qualificação, seja na seleção das entidades”.

E-FUABC afirma que a instituição concorda com a assertiva e que a principal manifestação da relação é o fato de a FUABC ter assinado um TAC, “público, na presença de promotores e procuradores”. E reforça que “as práticas de governança, elas vêm para consolidar, para registrar, para deixar claro para todo mundo o que, na verdade, a Fundação sempre já fez”.

E-ACMA justifica seu assentimento explicando que a ACMA depende de doações e que atuar de forma transparente auxilia a entidade a continuar arrecadando essas doações. A respondente relembra que a entidade já passou por algumas crises financeiras e que uma das mais difíceis ocorreu na década de 1990, quando muitas pessoas pararam de doar, dentre outras razões, porque não tinham dinheiroⁱⁱ. E-ACMA não menciona a responsabilização e a integralidade em sua resposta.

A respondente E-CEJAM concorda com a assertiva e afirma que “se você tem boas práticas, no sentido de fazer uma gestão e que você faz isso com segurança, com qualidade, sabe o que está fazendo, fica muito mais fácil divulgar esses atos” e complementa “se você não tem problemas nos seus processos, se você compra seguindo seu regulamento, se você aplica aquilo que está no teu Código de Ética. [...] ter práticas adequadas facilita a transparência e facilita que os outros vejam a instituição como ela é.” Ademais, E-CEJAM explicou que, anteriormente, a responsabilização não era uma prática recorrente, mas à época, havia um esforço nesse sentido, de tal modo que o gestor só pode autorizar um pagamento após receber a notificação do gestor que recebeu o serviço ou o bem.

A sexta e última pergunta do roteiro de entrevista verifica se a entidade reconhece que a implementação de práticas de governança, principalmente por se tratar de organizações prestadoras de serviços públicos, beneficia a sociedade. Além disso, a pergunta busca mapear as razões de haver ou não um benefício à sociedade.

O respondente E-ACSC constrói sua resposta não no sentido de identificar que a implementação de práticas de governança beneficia a sociedade, mas sim que beneficia a organização perante a sociedade. O entrevistado afirma que o modelo de governança foi implementado na ACSC com o objetivo de garantir a perenidade da organização e seu reconhecimento junto à sociedade. No entanto, de acordo com E-ACSC, a ACSC concordaria com a assertiva da pergunta, que essas metodologias são válidas. Diante disto, questionou-se se seria possível a entidade continuar existindo sem práticas de governança; a resposta apresentada foi “eu entendo que não. Justamente porque eu entendo que a governança veio justamente para garantir... garantindo a transparência e lisura nas suas ações, ela garante a perenidade da entidade” e complementa afirmando que se a ACSC abandonasse “toda essa estrutura de governança que garante tudo isso, ela passa a ser um alvo muito fácil de questionamentos ou mesmo de desconfiança, digamos assim, da sociedade”.

E-FUABC relata que há alguns juízes e promotores que são descrentes do terceiro setor, mas que há muitas OSs sérias, que “trabalha com competência, com compromisso, com transparência. Que consegue fazer um papel mais ágil do que o governo que tem muita burocracia”. Nesse sentido, as práticas de governança servem para identificar as entidades sérias. A respondente é assertiva: “se você quer fazer um trabalho, então seja transparente, tenha equidade, tenha responsabilidade corporativa com as finanças!” E-FUABC declara que quando há essa responsabilização na entidade e esse envolvimento dos funcionários “a sociedade só se beneficia”. E complementa, “você diminui o risco de uma utilização errada do dinheiro público, você diminui o risco de uma conduta inadequada do funcionário. Então, ter um Termo de Ajuste de Conduta, ter *compliance*, ter governança só tem a beneficiar a população”.

E-ACMA também concorda com a assertiva, mas justifica afirmando que a implementação traz organização e transparência para a entidade, que a transmite aos seus doadores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, e a novos parceiros. A respondente também chama atenção para o fato de que, com as práticas de governança, o usuário do serviço de saúde tem clareza dos procedimentos que ele deve seguir quando tem uma reclamação ou problema durante seu atendimento, pois há, no caso da ACMA, uma ouvidoria que o auxilia na questão. De acordo com E-ACMA, que se declara usuária do SUS, não há a mesma clareza em unidades básicas de saúde geridas por outras organizações, o paciente fica sem saber onde protocolar uma reclamação, a quem se dirigir.

O entrevistado E-SPDM também concorda, mas sua resposta, diferentemente das anteriores, aborda o tema da gestão dos recursos públicos. E-SPDM afirma que o primeiro benefício trazido pela implementação de práticas de governança é a “garantia de respeito ao dinheiro público, garantia de respeito aos direitos coletivos” e complementa alegando que se a relação com o terceiro setor “não estiver lastreado em entidades fortes, em entidades idôneas, entidades sanáveis, entidades que tenham essa robustez de gestão de governança, é evidente que você vai ter experiências muito amargas de problemas com dinheiro público”.

Por fim, E-CEJAM também aborda o tema da economicidade. Assim como os demais respondentes, ela assentiu que a implementação de práticas de governança beneficia a sociedade e afirmou que a governança permite que a instituição faça uma boa gestão financeira e, consequentemente, use melhor os recursos públicos de que dispõe. De acordo com E-CEJAM, o usuário do serviço se beneficia de “maior qualidade, com uma economicidade. Porque assim, nós vamos poder mais se nós comprarmos melhor” e conclui alegando que a institui busca medir a satisfação de seus usuários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação da Governança Corporativa e/ou Governança Pública nas OSSs que contratualizavam com a PMSP no ano de 2019 é marcado por idiosincrasias e dissemelhanças. Em

cada uma das organizações, conforme dados do presente estudo, observou-se características próprias, de forma a identificar lógicas distintas em conformidade com a visão de seu papel na sociedade e na prestação dos serviços que esta sociedade lhe demandou pela relação jurídica e organizacional que mantém com o órgão público que a contratou, a PMSP.

Desde avaliações voltadas para uma lógica do capitalismo em que impera a percepção de que o detentor do capital tem autoridade para desenvolver suas atividades conforme sua adequação; até lógicas voltas à plena satisfação dos compromissos sociais, voltadas ao papel mais robusto em função de dependência dos recursos que o estado lhe permite acessar.

Estas observações abrem espaço para novos trabalhos no sentido de aprofundamento desta área de atuação das OSS junto aos órgãos públicos. O caso de São Paulo é emblemático, pelos argumentos que se colocaram no presente texto bem como por seu papel social e grandeza, haja vista que é o quarto maior orçamento público da República Federativa do Brasil. Novos estudo para desvendar e comprovar a lógica organizacional, com base em enfoques teóricos como a Teoria Institucional poderão ser implementados como forma de entender de forma mais objetiva e sistemática o relacionamento das organizações do setor privado com o estado brasileiro, na busca de resposta às perguntas que se colocam como: qual estado brasileiro desejamos e qual estamos construindo nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ALESP. Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais de Saúde. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Suplemento, v. 128, nº 175, 2018.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. 2002. Recuperado de: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>

COSTA E SILVA, V.; BARBOSA, P. R.; HORTALE, V. A. Parcerias na saúde: as Organizações Sociais como limites e possibilidades na gerência da Estratégia Saúde da Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, nº 5, p. 1365-1376, 2016.

GIANTURCO, A. **A ciência da política: uma introdução**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. **Perfil dos municípios paulistas**. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto interno bruto dos municípios** 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101776_informativo.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5a. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Recuperado de: http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/codigoMP_5edicao_baixa%5b1%5d.pdf

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective international public sector – Study 13**. New York: IFAC, 2001.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, jul., p. 305-360, 1976.

KELMAN, S. (2007). Public administration and organization studies. **The academy of management annals**, v. 1, n° 1, p. 225-267. DOI: <https://doi.org/10.1080/078559810>

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n° 3, mai./jun., p. 479-499, 2006.

LAMBERT, R. A. Contracting theory and accounting. **Journal of Accounting and Economics**, v. 32, n° 1-3, p. 3-87, 2001. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(01\)00037-4](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(01)00037-4)

LÉLIS, D. L. M.; MARIO, P. do C. Auditoria interna com foco em governança, gestão de riscos e controle interno: análise da auditoria interna de uma empresa do setor energético. In: 9º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2019, São Paulo, SP. **Anais [...]**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos92009/98.pdf>

MATTOS, B. M.; CRUZ, C. F.; SAUERBRONN, F. F. Práticas governança em organizações sociais de saúde no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 11, n° 2, mai./ago., p. 24-44, 2017.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

NASCIMENTO, A. M.; BIANCHI, M. Um estudo sobre o papel da controladoria no processo de redução de conflitos de agência e de governança corporativa. In: 5º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2005, São Paulo, SP. **Anais [...]**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos52005/245.pdf>

OLIVEIRA, A. G. de.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n° 5, set./out., p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, F. B.; RIBEIRO DE JESUS, R. M. A formação de mecanismos de governança corporativa por investidores institucionais: o caso Previ. In: XXVIII EnANPAD, 2004, Curitiba, PR. **Anais [...]**. Curitiba, PR. Disponível em: http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=8&cod_edicao_subsecao=39&cod_edicao_trabalho=1298

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Principles of corporate governance**. 2015. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>

OSBORNE, S. P.; MCLAUGHLIN, K. The New Public Management in contexto. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (Edited by). **New Public Management: current trends and future prospects**. New York: Routledge, p. 7-14, 2002.

PACHECO, R. S. A agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n° 1, jan./mar., p. 36-49, 2005.

PEREIRA, R. N. **Governança corporativa no modelo da Organização Social de Saúde do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2014.

ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, edição especial, p. 173-198, 2010.

SALES, E. C. de A. S. **Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.132/2006, de 24 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 51, n° 17, p. 3, 25 de jan., 2006. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14132-de-24-de-janeiro-de-2006/>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.482/2007, de 16 de julho de 2007. Altera a Lei nº 12.352, de 13 de junho de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 52, n° 129, p. 1, 17 de jul., 2007. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14482-de-16-de-julho-de-2007>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.664/2008, de 04 de janeiro de 2008. Altera dispositivos e acresce os arts. 7º-A, 7º-B e 7º-C à Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais; e cria os cargos de provimento em comissão que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 53, n° 3, p. 1, 5 de jan., 2008. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14664-de-04-de-janeiro-de-2008>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.669/2008, de 14 de janeiro de 2008. Altera a estrutura e as atribuições das Autarquias Hospitalares Municipais Regionais; introduz modificações na Lei nº 13.271, de 4 de janeiro de 2002, e na Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006; dispõe sobre a denominação e a forma de provimento dos cargos em comissão que especifica; atribui competência à Procuradoria Geral do Município para representar judicialmente o Instituto de Previdência Municipal - IPREM. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 53, n° 9, p. 4, 15 de jan., 2008. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14669-de-14-de-janeiro-de-2008>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.380/2011, de 27 de maio de 2011. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Theatro Municipal de São Paulo; cria cargos de provimento efetivo e em comissão; extingue o departamento Theatro Municipal; absorve as gratificações que especifica na Escala de Vencimentos do Quadro de Atividades Artísticas; dispõe sobre o afastamento de servidores da Administração Direta; altera o art. 1º da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e dá providências correlatas. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 56, n° 99, p. 1, 28 de mai., 2011. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15380-de-27-de-maio-de-2011>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.682/2017, de 07 de julho de 2017. Altera a Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, para inserir meta de atendimento mínimo a moradores de rua com dependência química, nos contratos de gestão celebrados entre o Poder Público e organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 62, nº 128, p. 1, 8 de jul., 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16682-de-07-de-julho-de-2017>

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.258/2020, de 07 de janeiro de 2020. Autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho. Altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: seção 1, Poder Executivo, ano 65, nº 4, p. 1, 08 de jan., 2020. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17258-de-7-de-janeiro-de-2020>

SÃO PAULO (Cidade). **Secretaria Executiva de Gestão**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/gestao/coordenacao_de_parcerias_com_o_terceiro_setor_copats/cents/index.php?p=13877 Acesso: 04 de março 2021.

SEGRETI, J. B.; PELEIAS, I. R.; RODRIGUEZ, G. M. Custos da atividade de governança corporativa sob o enfoque da controladoria moderna. In: IX CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2005, Florianópolis, SC. **Anais** [...]. Florianópolis, SC. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/2074/2074>

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R. de.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. de Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TIMMERS, H. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. 9º FEE Public Sector Conference, 2000. Recuperado de: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf

TONELOTTO, D. P.; CROZATTI, J.; RIGHETTO, P. (2020). Contratos de gestão como instrumento de governança pública: um estudo exploratório. **Agenda Política**, v. 8, nº 1, p. 255–284, 2020. DOI: <https://doi.org/10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero>

TONELOTTO, D. P.; CROZATTI, J.; RIGHETTO, P.; ESCOBAR, R. A.; PERES, U. D. Participação de Organizações Sociais no orçamento da saúde do município de São Paulo no período de 2003 a 2016. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 10, nº 3, set./dez., p. 69-85, 2018.

ⁱ Considerando a data de realização da entrevista, E-CEJAM deve estar fazendo alusão a 2018 ou 2019.

ⁱⁱ Infere-se que a respondente esteja fazendo alusão ao período de alta inflação vivenciado no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990.