FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Controle e modelos de administração pública: uma análise de diferentes visões sobre o processo de fiscalização dos contratos de gestão de Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo

GABRIEL DOS SANTOS CABRAL SOARES
CIBELE FRANZESE

São Paulo - SP
2024

RESUMO

O objetivo desta pesquisa visa compreender as diferentes visões sobre o processo de controle, fiscalização e monitoramento de contratos de gestão de Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo. Isto é, entender em que essas visões se aproximam ou se distanciam dos paradigmas burocrático e gerencial da administração pública. O estudo traça a evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil, desde o patrimonialismo até as reformas gerenciais e a criação das OSS. Analisa como a fiscalização é percebida como um entrave pelos gestores, e como a rigidez normativa pode influenciar a eficiência dos serviços. Utilizando uma abordagem qualitativa, a pesquisa revisa literatura e realiza entrevistas com atores envolvidos, revelando resultados que indicam que a percepção dos processos de fiscalização varia significativamente entre fiscais e gestores, o que reflete a complexidade desse sistema no setor público. A pesquisa sugere, ainda, a necessidade de novos esforços e estudos para entender, de maneira aprofundada, como essas diferentes visões influenciam as práticas e os processos de controle e fiscalização.

Palavras-chaves: Administração Pública; Contrato de Gestão; Controle e Fiscalização; Organizações Sociais de Saúde; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The aim of this research is to understand the different perspectives on the process of control, oversight, and monitoring of management contracts of Social Health Organizations in the State of São Paulo. Specifically, it seeks to comprehend how these perspectives align with or diverge from the bureaucratic and the new public management paradigms in public administration. The study outlines the evolution of public administration models in Brazil, from patrimonialism to managerial reforms and the creation of Social Health Organizations (OSS). It analyzes how oversight is perceived as an obstacle by managers and how normative rigidity can influence service efficiency. Using a qualitative approach, the research reviews literature and conducts interviews with involved actors, revealing results that indicate a significant variation in the perception of oversight processes between auditors and managers, reflecting the complexity of this system in the public sector. The research also suggests the need for further efforts and studies to gain a deeper understanding of how these different perspectives influence control and oversight practices and processes.

Keywords: Court of Accounts; Health Social Organizations; Management Contract; Public Administration; Control and Oversight.

1. INTRODUÇÃO

No delicado equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente dos recursos públicos, encontram-se importantes instrumentos normativos da Administração Pública que se complementam, solidificando um processo justo e necessário para sua proteção e desenvolvimento. Porém, as tensões intensificadas pela rigidez das regras e dos procedimentos imbricados ao engessamento da gestão eficaz e efetiva, fazem emergir um embate, produtor de diferentes visões sobre os processos de controle, fiscalização e monitoramento do setor público.

A fiscalização da alocação e da efetivação do erário é um processo essencial para o republicanismo e para a manutenção democrática dos bens públicos. Por outro lado, a fiscalização ainda é vista, por muitos atores, como a exacerbação da burocracia - no sentido negativo do termo - e como entrave ao dinamismo administrativo, isto é, esse processo, nessas visões, conduz a gestão à rigidez, que interfere diretamente na atuação discricionária, e ao excesso do controle sobre a normatividade legal.

Nesse sentido, é fundamental compreender as diferentes visões e como elas impactam o sistema de controle, uma vez que as percepções conflitantes, por todos os motivos que cabem conflitar, podem influenciar a implementação e a eficácia das políticas públicas. Atuar sob um processo que não olha para a cooperação e para a cultura da confiança pode resultar em práticas de controle que; em vez de promoverem proteção ao erário, a transparência e a sua eficiência, acabam por gerar resistência e ineficiência. Portanto, é fundamental aprofundar-se sobre essas perspectivas, a fim de que se possa encontrar mecanismos capazes de aprimorar os procedimentos de fiscalização, garantindo que eles sejam tão rigorosos quanto flexíveis.

É certo que, por um lado, os mecanismos de controle, por essência, são necessários para prevenir comportamentos inadequados e em desconformidade com a legislação e as normas. Por outro, esses mesmos mecanismos podem resultar em rigidez excessiva, dificultando a tomada da decisão mais apropriada para cada situação específica. No entanto, não é objetivo deste estudo aprofundar-se, propriamente, nessa discussão.

Antes de entender os processos de fiscalização, no que tange aos Contratos de Gestão de Organizações Sociais de Saúde, é necessário dar um salto cronológico inverso para entender as questões que norteiam essa discussão. Em primeira perspectiva, o debate em volta dos tipos de administração pública e da nova modalidade de organização da burocracia brasileira, trazido após o processo de redemocratização do país e o período da constituinte de 1987, é essencial para a construção de uma linha de raciocínio que possa permitir a análise de visões contrárias ou não de um processo que se fortaleceu após esse período.

O campo ao qual este estudo se refere apresenta uma complexa interação com as teorias jurídicas e as disputas que envolvem a Administração Pública brasileira, o que exige grande atenção. Ao adentrar nesse campo de estudo, é possível avistar uma paisagem densa e complexa, onde as questões legais se entrelaçam com aspectos políticos, econômicos, sociais e técnicos da área pública.

Dessa maneira, o campo em questão, dentro do direito administrativo, emerge como

um terreno fértil para análises intricadas e debates acalorados entre diversas teorias. Essa complexa interação surge como espelho da diversidade de abordagens e perspectivas imbricadas, mas também os conflitos e disputas inerentes ao sistema de controle do setor público brasileiro.

A maneira como os valores e práticas são internalizados pelos membros das organizações pode influenciar diretamente os processos fiscalizatórios. Sobretudo aqueles envolvendo os contratos de gestão, que estão inseridos em uma cultura de gestão arraigada na lógica da contratualização dos resultados e da subserviência ao resultado - que é instrumento de controle e fiscalização (ALCOFORADO, 2005). As teorias da cultura organizacional no setor público são fundamentais para a compreensão da dualidade inerente ao controle e à fiscalização.

Sendo o tema de controle e fiscalização ainda pouco conhecido, debatido e, muitas vezes, temido na Administração Pública brasileira, poucos foram aqueles que se dispuseram a conversar sobre a temática. A relação entre "fiscalizado/controlado" e "fiscalizador/controlador" pode ser complexa e, em muitos casos, tensa. Em um universo em que o controle ainda sofre com a resistência e com as desconfianças, entender as diversas visões que o regem parece, ainda, difícil e pouco viável.

Portanto, é crucial, conhecer as diferentes perspectivas, reconhecer seus valores, sua relevância e seus impactos, no contexto da fiscalização dos contratos de gestão. Não é objetivo desta pesquisa realizar esse empreendimento, mas seu resultado poderá contribuir para pesquisas, que futuramente buscarão entender como, o quanto e por que essas diferentes visões influenciam os processos de fiscalização e até mesmo de implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, a presente pesquisa tenta responder a pergunta de pesquisa: Como as Organizações Sociais de Saúde e o Tribunal de Contas enxergam suas atuações no âmbito dos contratos de gestão de saúde do Estado de São Paulo?

Este documento está compilado em sete seções: introdução, referencial teórico, materiais e metodologia, resultados, discussão, considerações finais e referências. A seção de teoria traça a evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil, desde o patrimonialismo até as reformas gerenciais e a criação das OSS, e analisa o sistema de controle e fiscalização brasileiro. Na seção de métodos, apresenta-se uma explicação sucinta sobre os materiais e a metodologia empregados na realização da pesquisa, que abrangeu: revisão de literatura, pesquisa documental e a condução de entrevistas. A seção de resultados foca na apresentação de todo o insumo absorvido com o levantamento bibliográfico e com as informações coletadas por meio de documentos e entrevistas. A seção de discussão analisa criticamente os resultados encontrados durante a pesquisa. Já a conclusão, apresenta as limitações que estão em volta da temática e explora as possíveis formas de aprofundamento. Por último, são listadas as referências bibliográficas consultadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Os modelos de Administração Pública brasileira

A historiografia da Administração Pública brasileira é complexa e repleta de nuances

históricas, sociais e culturais. Diversas obras literárias retratam as diferentes formas de administração e gestão do aparelho estatal desse país, herdeiro das estruturas governativas de Portugal. Suas implementações ocorreram por diferentes fatores e lógicas. Os três principais modelos de administração implementados no Brasil se entrelaçam nos meandros da evolução histórica e geracional da gestão da coisa pública: a administração pública patrimonialista (clientelista), a administração pública burocrática (procedimental) e a administração pública gerencial (foco na eficiência) (CAMPELO, 2010).

Dessa forma, este trabalho utilizará a teoria dos modelos de administração pública a fim de analisar, posteriormente, o fenômeno do controle público sob os aspectos das diferentes visões dos processos de fiscalização dos Contratos de Gestão de Organizações de Saúde do Estado de São Paulo. Contudo, não é o objetivo tomar grande espaço para essa discussão tão bem aprofundada em estudos anteriores.

Como em toda América Latina, o projeto de expropriação das terras dos povos originários iniciou o processo de manutenção da propriedade privada brasileira. A partir da organização das capitanias hereditárias instaurou-se aqui o marco da administração pública e com ela, canonizou-se a prática tradicional de dominação, contrastada com o modelo de dominação racional e legal ao patrimonialismo brasileiro, que projeta a indistinção do privado sobre o público na construção do Estado (WEBER, 1978). Em 1808, com a transferência da corte de Portugal para a colônia, toda propriedade não se distinguia, diante da soberania do rei, entre o público e o privado. Este modelo baseou-se nos ideais clientelistas, no favoritismo e na apropriação da coisa pública como particular (CAMPELO, 2010).

A “revolução de 1930” trouxe ao país sua primeira reforma administrativa e com ela a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tentava reformar o Estado e reduzir as práticas patrimonialistas que atingiam diretamente o andamento da administração pública (DRUMOND et al., 2014). Nesse momento, com o avanço da industrialização brasileira e a necessidade de modernizar a administração pública, nasce a estrutura burocrática do país. A necessidade da intervenção do Estado na economia nacional, num cenário de desenvolvimento e profundas mudanças, preconizava a institucionalização de normas e procedimentos bem definidos na Administração Pública. A partir de então, as capacidades administrativas brasileiras passaram a ser influenciadas pelo “modelo de Taylor: racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos” (CAMPELO, 2010, p. 309).

2.2. Reforma gerencial de 1995: Marco Legal das Organizações Sociais

As perspectivas da The New Public Management, ou, a nova administração pública, deram vida à lógica das novas técnicas de coordenação e organização da prestação de serviços básicos e essenciais aos cidadãos no Brasil (MODESTO, 1999). Os primeiros estudos sobre as novas formas administrativas se iniciaram pelo movimento que visava compreender as características da crise da gestão pública brasileira instituída pela excessiva burocratização do Estado (FERREIRA, 1996). Bresser Pereira (1995), idealizador da reforma gerencial da administração brasileira, é expoente nas discussões e na formulação das propostas que vigoraram no país acerca da temática.

A reforma administrativa gerencial do setor público estabelecida em 1995, foi moldada por diversas transformações e foi guiada pelas novas demandas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998). O marco das Organizações Sociais surge, de forma concreta, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, trazendo-as como novas ferramentas de intervenção estatal nas questões sociais do país, como a própria terminologia do instrumento sugere (MODESTO, 1999) e pelo gerenciamento dos serviços pelo setor público não estatal. Sua institucionalização se dá por diversos movimentos e pela incapacidade do Estado em fornecer serviços sociais adequados com as demandas cidadãs, além dos padrões de eficiência e eficácia preconizados pelo movimento da Nova Gestão Pública.

Em sentido estrito, as Organizações Sociais (OS) configuram formas de parcerias do Estado com o Terceiro Setor, voltadas ao alcance de resultados pelo parceiro não estatal. Atender aos fins públicos com maior qualidade e eficiência é parte de sua essência, assim como implementar, de forma dissociada do Estado, as políticas públicas sociais de base. A lógica da eficiência entra aqui como ferramenta essencial para alcançar uma "relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público" (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.43).

Como organizações não pertencentes ao aparato estatal, as OS passaram a possuir os elementos necessários para a autonomia e a flexibilização da prestação do serviço público - na contratação e gestão de pessoas, realização de compras etc. Passando, então, a receber recursos públicos na lógica de fomento e cooperação em troca do alcance de metas pré-estabelecidas nos contratos de gestão. Como parte de seus fundamentos, portanto, as Organizações Sociais reforçaram o ideal de geração de valor público pela atuação não exclusiva do Estado. A prestação de serviços por terceiros passou a ser uma realidade no país que possibilitou a flexibilidade administrativa e aproximação do atendimento da ponta com o cidadão.

No âmbito do formalismo e da normatividade, o contrato de gestão foi estabelecido como regulador das relações de serviços entre o Estado e as Organizações Sociais (DITTERICH et al., 2012). Nesse arranjo, são definidas as obrigações e responsabilidades, de cada uma das partes inerentes à contratualização dos serviços prestados (ALCOFORADO, 2005). Os contratos de gestão estabelecem regras claras no que tange aos objetivos das Organizações Sociais: (1) cumprir as metas qualitativas e quantitativas estipuladas, mas flexíveis à atuação do gestor, a fim de ganhar qualidade na prestação do serviço; (2) encorajar o controle social através da participação da sociedade civil (DE MELO, 2012).

Portanto, o gerenciamento dessas Organizações está diretamente associado ao resultado, o que dá nome ao instrumento: contratualização por resultado. Como qualquer acordo que envolva repasse de recursos públicos, os contratos de gestão encaixam-se no âmbito da fiscalização dos órgãos de controle externo da administração. No caso deste estudo específico, mais adiante, será estabelecido o foco nos contratos de gestão das OSs de saúde do Estado de São Paulo e, portanto, no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, responsável pelo acompanhamento desses contratos.

2.3. A Lei nº 9.637/1998

A Lei promulgada em 15 de maio de 1998 dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais no Brasil, bem como sua relação com o poder público. A lei marca o cenário da prestação dos serviços básicos e da implementação das políticas públicas de acordo com requisitos específicos e regulamentos complexos. A legislação instrumentaliza as normas: I) da qualificação das entidades como Organização Social; II) do Conselho de Administração; III) do Contrato de Gestão; IV) da execução e fiscalização do Contrato de Gestão; V) do fomento às atividades sociais; e VI) da desqualificação das entidades como Organização Social.

Essa lei tem sido objeto de debates e palco de grandes disputas. Alguns atores deste campo apontam a necessidade do aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização dos recursos destinados às Organizações Sociais, enquanto, por outro lado, outros idealizam um mundo em que o controle seja mais amigável às realidades administrativas e às fragilidades inerentes à gestão dos serviços que essas entidades oferecem à sociedade.

2.4. As Organizações Sociais de Saúde

Diante dos complexos desafios que envolvem a gestão e implementação das políticas públicas de saúde, as Organizações Sociais de Saúde (OSS) surgem como instrumentos de inovação e agilidade para o Sistema Único de Saúde. A autonomia atribuída a esse modelo de gestão permite ações mais ágeis e flexíveis, alinhadas com as necessidades específicas de cada comunidade atendida, unindo o setor público e o setor privado para melhorar os serviços de saúde (BARBOSA & ELIAS, 2010).

O gerenciamento da rede de saúde por Organizações Sociais contribui para a redução dos riscos administrativos inerentes à sua gestão, isto é, “este tipo de contrato no setor da saúde refere-se à sua dimensão sistêmica, a fim de evitar que a desarticulação, desintegração e atomização hoje existentes venham a ser reforçadas” (IBAÑEZ et al., 2001, p.393).

As OSS possuem significativa autonomia administrativa e financeira, o que lhes permite realizar arranjos institucionais eficientes dentro dos limites orçamentários estabelecidos (ARAUJO et al., 2014). O gerenciamento das unidades hospitalares operadas pelas OSS, movido pela eficiência e simplificação, aprimora a qualidade dos serviços de saúde ao cidadão. A otimização dos processos, aliada a uma estrutura planejada adequadamente, não apenas aumenta a eficiência, mas também reduz os custos gerenciais (BARBOSA & ELIAS, 2010).

2.4.1. As OSSs no Estado de São Paulo

As Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo gerenciam, por meio dos contratos de gestão, hospitais, Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME), Centros Estaduais de Análises Clínicas (CEAC), Centros de Referência do Idoso (CRI), Centro de Armazenamento e Distribuição de Insumos de Saúde (CEADIS), Serviços de Diagnóstico por Imagem (SEDI), Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro, além dos serviços de operacionalização da Central de Regulação de Ofertas de

Serviços de Saúde (CROSS)[1].

2.5. O controle na Administração Pública

O controle na Administração Pública constitui uma de suas atividades administrativas gerais e essenciais (SANTOS, 1997). O sistema de controle brasileiro adota mecanismos capazes de prevenir, reparar e corrigir as ilegalidades cometidas contra a gestão pública e contra o erário a fim de fortalecer uma cultura ética e íntegra na gestão pública nacional. A Constituição Federal de 1988 trouxe diversas inovações para compor um moderno sistema de controle do país (FERRAZ, 1992).

O controle é dividido entre interno e externo, no qual são repartidas funções que se complementam. De maneira genérica, o controle interno refere-se às atividades analisadas/investigadas pelo próprio Poder Executivo, enquanto o controle externo se dá pelo controle político, ou seja, pelo controle realizado pelo Poder Legislativo e seus órgãos de apoio técnico (SANTOS, 1997).

De acordo com Rocha (2011) a proposta da accountability — que transcende o controle e inclui também a responsabilização — na contratualização com o terceiro setor fundamenta-se em três fatores essenciais: 1) monitorar e medir os resultados entregues na prestação dos serviços; 2) constituir os instrumentos de incentivos e sanções; e, 3) fomentar o cumprimento eficaz, efetivo e legal do contrato (FURTADO & DE MELLO, 2011).

Sob os aspectos jurídicos, as organizações sociais estão submetidas aos mecanismos de controle e fiscalização: a) órgão do Estado responsável pela área em que a OS atua; b) sua comissão de avaliação; c) os órgãos de controle interno da administração pública; e d) o órgão de controle externo da administração pública (FURTADO & DE MELLO, 2011). Além disso, o controle social, como mencionado anteriormente, é fundamental para os aspectos relacionados ao controle das OSs.

Assim, as Organizações Sociais estão submetidas à “responsabilização pelo controle parlamentar; responsabilização pelo controle de procedimentos; responsabilização pelo controle social; e responsabilização pelo controle de resultados” (SANO & ABRUCIO, 2008, p.67).

Nesta pesquisa, o enfoque estará pautado no controle externo, incluindo os processos de fiscalização e responsabilização, isto é, aquele exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso - os serviços públicos de saúde sob prestação de OSS no estado de São Paulo. Foram utilizados métodos qualitativos, incluindo revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

[1] São Paulo (Estado). Secretaria da Saúde. Portal da Transparência da Saúde de São Paulo. Disponível em: https://portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/. Acesso em: 16 nov. 2023.

Sobre a pesquisa bibliográfica, foram levantadas literaturas sobre os modelos burocrático e gerencial de administração pública, organizações sociais e controle externo.

No que tange o levantamento documental, este abrangeu a investigação e análise de fontes primárias de consulta (leis, normas, relatórios, documentos, decisões proferidas, contratos de gestão, etc.). Os pareceres do Tribunal de Contas do Estado foram analisados em perspectiva às métricas de monitoramento, controle e fiscalização utilizadas pela Corte.

Além disso, foram realizadas 7 entrevistas de forma semiestruturada, 4 com agentes de fiscalização do Tribunal de Contas e 3 com representantes das Organizações Sociais de Saúde que gerenciam equipamentos públicos no Estado de São Paulo. As entrevistas foram gravadas, com a permissão dos(as) entrevistados(as), e seu conteúdo analisado. Os dados foram estudados de forma conjunta, identificando-se as interpretações adotadas por cada parte envolvida.

Com isso, a pesquisa objetivou compreender as diferentes visões - de membros de Organizações Sociais e agentes de fiscalização do Tribunal de Contas - sobre o processo de controle, fiscalização e monitoramento de contratos de gestão de organizações sociais de saúde do Estado de São Paulo. Desta forma, buscou-se identificar a visão dos membros das Organizações Sociais de Saúde sobre o processo de fiscalização dos contratos de gestão. Além disso, a pesquisa procurou entender a visão dos agentes de fiscalização do Tribunal de Contas. A partir disso, uma questão foi levantada: em que essas visões se aproximam ou se distanciam dos paradigmas burocrático e gerencial da Administração Pública?

Ainda, dentro da metodologia desta pesquisa, inicialmente estava prevista a análise de 19 Organizações Sociais de Saúde (OSS). No entanto, durante seu desenvolvimento, uma nova abordagem foi implementada relativa à coleta de dados. Foi enviado e-mail para diferentes auditores do TCE que trabalham com a área de OSS e também para servidores da Secretaria Estadual de Saúde que atuam no monitoramento de contratos de gestão. Da mesma forma, foi feito o contato com gestores de OSSs que atuam na execução de contratos de gestão, por meio do IBROSS (Instituto Brasileiro de Organizações Sociais de Saúde). Todos os contatos que responderam positivamente foram entrevistados.

Essa mudança metodológica foi motivada pela necessidade de viabilizar as entrevistas, algo que o método proposto na entrega parcial desta pesquisa não poderia fornecer com a mesma assiduidade e agilidade.

Um outro desafio significativo enfrentado durante a pesquisa se deu pela ausência de retorno da Secretaria Estadual de Saúde para a participação na pesquisa. Apesar das tentativas de contato com servidores responsáveis pelo monitoramento de contratos de gestão, não foi possível obter retorno de nenhum membro. Essa falta de comunicação impediu a inclusão da visão de um terceiro ator no processo de fiscalização, o que acarretou o redirecionamento final do objeto de pesquisa. Essa mudança impactou de forma direta a abordagem e as conclusões possíveis deste estudo, constituindo uma limitação do presente trabalho, que poderá estabelecer um escopo complementar para futuras pesquisas.

4. RESULTADOS

4.1. O Contrato de Gestão como ferramenta de pactuação entre Governo e OS

É necessário retomar aqui que o objetivo dos Contratos de Gestão é formalizar a cooperação entre a Administração Pública e as Instituições reconhecidas como Organizações Sociais. Isso acontece a partir de metas específicas para a entrega dos serviços, sua qualidade, as responsabilidades estipuladas e os parâmetros financeiros e operacionais, conforme delineado pela Lei Federal nº 9.637/1998 e pela Lei Complementar Estadual nº 846/1998 (TCE, 2016).[2].

Durante as entrevistas, percebeu-se que os Contratos de Gestão (CG) são considerados um bom instrumento de pactuação entre Governo e Organização Social na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, os CGs foram amplamente reconhecidos como um instrumento jurídico eficaz e alinhado aos objetivos de gestão propostos. Essa conclusão foi respaldada por recortes de falas de um agente do Tribunal de Contas e de um gestor de uma OSS, cuja percepção foi corroborada por outros entrevistados:

> "como um instrumento formal, o Contrato de Gestão é uma ferramenta jurídica compatível com a finalidade que se pretende. Então, quando se fala em Contrato de Gestão a gente tem que ter a ideia de que cada Ente Federativo, seja a União, os Estados ou os Municípios, vai dispor de um aparelho público em que a gestão desse aparelho será oferecida a uma organização social. Então, essa relação é importante, porque acontece muito de haver esses aparelhos públicos espalhados por aí e que eventualmente você não encontra figura do Contrato de Gestão acontecendo como instrumento jurídico" (ENTREVISTADO 3 - TCE, 2024).

Na fala do gestor de OSS entrevistado pode-se perceber a mesma linha de defesa:

> "o Contrato de Gestão é um bom instrumento de pactuação e torna mais eficiente a atuação da Administração Pública diretamente naquilo que ela pode até se tornar insuficiente para atuar" (ENTREVISTADO 1 - OSS, 2024).

As relações entre os entes contratantes e as organizações contratadas são tidas como essenciais para o processo posterior à pactuação: o controle, fiscalização e monitoramento. De acordo com os relatos, chega-se à conclusão de que a cooperação e coordenação conjunta de uma rede de confiança se torna peça fundamental para garantir que os serviços sejam prestados em conformidade com os parâmetros determinados. Entretanto, a implementação de políticas, por mais que bem estruturadas, pode ser prejudicada na ausência deste instrumento jurídico, haja vista que alguns aparelhos públicos são administrados por outros instrumentos que não substituem a segurança de um Contrato de Gestão, mencionaria uma dos agentes do Tribunal de Contas durante a entrevista (ENTREVISTADA 2 - TCE, 2024).

---

[2] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Instruções n. 01, de 2016**. São Paulo: TCE, 2016. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/instrucoes_01-2016.pdf. Acesso em: 28 fev. 2024.

Como exemplo, o agente trouxe o caso dos pequenos municípios, que ainda não conseguiram adotar às suas especificidades legislativas a aplicação da contratualização na gestão dos equipamentos públicos, o que leva à utilização de convênios como alternativa. Contudo, segundo suas palavras:

> "os convênios não são o instrumento mais apropriado para a gestão eficaz e para a implementação das políticas de saúde, o que pode resultar em uma organização dos serviços menos eficiente e, consequentemente, a redução na qualidade dos serviços prestados" (ENTREVISTADO 3 - TCE, 2024).

Fica claro que, tanto para aquele que presta o serviço (OSS), que é controlado, quanto para quem fiscaliza a prestação desses serviços (TCE), a clareza e as definições nos contratos são imprescindíveis para a efetiva implementação dos serviços de saúde e outros setores. Assim, de acordo com os atores entrevistados, os Contratos de Gestão devem conter cláusulas claras e objetivas, com metas mensuráveis e qualitativas, além de definir parâmetros financeiros e de controle de maneira precisa. De acordo com o gestor entrevistado: "No contrato de gestão temos metas qualitativas e quantitativas" (ENTREVISTADO 2 - OSS, 2024). Segundo a fala de um agente da Corte de Contas:

> "O contrato de gestão precisa trazer clareza sobre a relação que se dará entre a OS e o ente federativo [...] e obviamente tem que haver nas cláusulas a clareza, a objetividade, a materialidade, para que elas sejam representativas daquilo que se pretende durante a gestão. As metas que serão atingidas, elas precisam ser mensuráveis, qualitativas e apresentar um objetivo a ser alcançado. Além disso, precisa ser estabelecido cláusulas financeiras, cláusulas de recursos, cláusulas de controle, cláusulas punitivas e etc" (ENTREVISTADO 3 - TCE, 2024).

Isso assegura que as expectativas estejam alinhadas e facilite a avaliação do desempenho das OSS na prestação dos serviços ao cidadão.

Nesse cenário, a contratualização por resultado dos serviços de saúde se destaca como uma solução viável e factível para a Administração Pública, facilitando a manutenção do sistema de saúde. Uma contratualização bem estruturada pode facilitar a implementação dos serviços, otimizar recursos e melhorar a qualidade do atendimento. É importante destacar aqui a fala de um dos gestores entrevistados:

> "temos a possibilidade de ter uma capacidade maior da prestação do serviço público e na otimização de recursos, até por uma expertise de uma Organização Social de Saúde, uma expertise maior na atuação. Então, ela apresenta um projeto para que ela possa ser consagrada vencedora de uma chamamento público para atuar, seguindo as diretrizes da Administração Pública Direta. E essa AP nos cobra a eficiência, a economicidade e todos os princípios que norteiam o serviço público" (ENTREVISTADO 1 - OSS, 2024).

Assim, essa experiência e a expertise das OSS podem contribuir para a equidade social, a eficiência e eficácia dos serviços, assim como para a democratização do acesso aos equipamentos de saúde, por meio de uma gestão mais eficaz e inovadora

na prestação de serviços. Para além disso, com a pesquisa, foi possível descobrir que as Organizações Sociais não participam da estruturação dos contratos de gestão (ENTREVISTADO 2 - OSS, 2024).

Para concluir essa seção, a partir das entrevistas é possível destacar dois pontos. Na visão dos gestores das Organizações, o Contrato de Gestão se apresenta como um bom instrumento de pactuação haja vista a falta de capacidade econômica e de pessoal do Estado em gerir os serviços e cumprir as funções que hoje são exercidas pelas OSS. Enquanto, na visão dos agentes do Tribunal de Contas, o Contrato de Gestão se materializa como um bom instrumento de pactuação, pois é constituído de métricas que são essenciais para o processo de fiscalização.

4.2. O papel de cada ator

É evidente que, segundo as visões das duas partes envolvidas nos serviços de saúde, tanto na prestação quanto no controle, os papeis são bem estabelecidos. O Tribunal de Contas é responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Estado às Organizações Sociais, enquanto as OSS têm a responsabilidade de gerir os equipamentos públicos para os quais são contratadas

Assim, em um cenário de contratualização por resultados, as OSS prestam serviços aos cidadãos conforme as metas estabelecidas, enquanto a Corte de Contas monitora o cumprimento dessas metas. Embora a Secretaria Estadual de Saúde não tenha participado das entrevistas, é importante ressaltar que seu papel envolve estabelecer e pactuar as metas, além de realizar a gestão e o monitoramento dos contratos de gestão.

4.3. O processo de Controle e Fiscalização

Não há como se falar em controle e fiscalização sem mencionar os dados coletados sobre o orçamento destinado ao Terceiro Setor, no Estado de São Paulo para a gestão dos serviços de saúde. Afinal, a autoridade sobre os processos fiscalizatórios se constitui como uma importante competência das Cortes de Contas (RAMALHO, 2024)[3].

Nos últimos 5 anos (2019 - 2023), o Governo do Estado de São Paulo transferiu pouco mais de R$73 bilhões para entidades do terceiro setor. Dessa quantia, mais de R$63 bilhões (86,75%) corresponderam aos repasses realizados para as Organizações Sociais de Saúde, objeto de estudo desta pesquisa. Nesse mesmo período, o Governo Municipal transferiu cerca de R$86,1 bilhões para o mesmo fim, sendo R$67,8 bilhões (78,69%) para a área da saúde. A somatória dos repasses estaduais e municipais para as OSS contabiliza exatos R$131.161.161.927,66 (cento e trinta e um bilhões, cento e sessenta e um milhões, cento e sessenta e um mil, novecentos e vinte e sete inteiros e sessenta e seis centavos). Um vultoso volume do erário público destinado a esse fim, como pode-se perceber (PAINEL TCE, 2024).

[3] RAMALHO, Dimas. **Qual a extensão da sanção imposta pelo Tribunal de Contas ao Terceiro Setor?**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Artigo%20-%20Dimas-Ramalho%20-%20Terceiro%20Setor_0.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

Um outro dado orçamentário importante dentro desse recorte está nos valores transferidos para os Contratos de Gestão. Dos mais de R$130 bilhões transferidos para as entidades do terceiro setor que atuam na área da saúde, R$51.924.764.027,73 (39,58%) foram repassados para a execução dos CGs. Nessa análise foi possível identificar que todas transferências realizadas às OSS não são feitas por outro tipo de repasse que não seja o Contrato de Gestão. A própria corte de contas utiliza esses dados para aperfeiçoar o controle dos recursos públicos transferidos às Entidades do Terceiro Setor que estão submetidas à jurisdição do TCE SP (PAINEL TCE, 2024).

Esses dados evidenciam o volumoso custo do financiamento e operacionalização da assistência em serviços de saúde no Estado de São Paulo, além da complexidade do controle realizado pelo Tribunal de Contas[4]. Na visão do Conselheiro Dimas Ramalho, do TCE SP, tamanho repasse do erário deve não apenas ter um controle vigilante, mas também uma punição exemplar em casos de desconformidades (RAMALHO, 2024).

Além disso, as entrevistas também revelaram que o Tribunal de Contas tende a atuar com foco na responsabilização, em vez de adotar uma abordagem preventiva. Um exemplo disso é a falta de exames prévios dos editais, conforme mencionado por um dos auditores entrevistados, que destacou, ainda, que contratos envolvendo uma vultosa parte do erário só são analisados após a implementação das políticas, o que, na visão dos gestores das OSS, pode enrijecer a atuação e criar um ambiente de medo e pouca flexibilidade.

4.4. A relação entre “fiscalizado/controlado” e “fiscalizador/controlador”

A relação entre fiscalizado, as OSS, e fiscalizador, o TCE, é cercada de desafios, sendo a apatia um dos sentimentos mais evidentes neste processo de fiscalização. O distanciamento entre as partes foi uma outra questão importante a ser destacada no contexto das entrevistas. Foi possível perceber que não há, entre esses dois atores, uma lógica de parceria e cooperação, o que acaba por comprometer uma boa relação. Destaca-se uma importante fala de um gestor: “Isso é muito Brasil, o TCE faz o papel dele de auditar e a OSS entrega o serviço contratado” (ENTREVISTADO 2 - OSS, 2024).

Em virtude desse contexto, gestores das OSS se sentem frequentemente intimidados. Na visão do órgão fiscalizador isso acontece devido à falta de conhecimento de seus jurisdicionados sobre o processo regular de fiscalização. De acordo com a fala de um auditor, isso cria uma "zona cinzenta" (ENTREVISTADO 3 - TCE, 2024) dentro do sistema de controle brasileiro, o que dificulta o trabalho dos fiscalizadores e impede que os fiscalizados compreendam, claramente, a importância de um sistema de controle eficaz e colaborativo.

Há, ainda, uma questão importante a ser mencionada. A prevalência de controle por desconfiança pode marcar, em muitos momentos, essa relação binária. A fala de um dos gestores entrevistados traz essa perspectiva:

---

[4] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Painel TCE-SP Terceiro Setor. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ATerceiroSetor%3AterceiroSetor.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em: 12 fev. 2024.

> “[...] podemos ver muitos desvios em muitos setores. E há vários tipos de organização social. Tem a organização social; social, e tem a organização social criminosa. E nós pagamos caro por isso, porque somos fiscalizados como se fossemos uma organização não confiável”.(ENTREVISTADO 2 - OSS, 2024).

Assim como também ilustra a fala da auditora entrevistada: “já vi iniciativas muito boas e o bom uso do instrumento [...] e já vi muitos casos de mau uso do Contrato de Gestão” (ENTREVISTADA 2 - TCE, 2024).

Dessa maneira, por meio das entrevistas, é possível destacar que apesar de suas vantagens, ainda há casos de mau uso do Contrato de Gestão como instrumento de pactuação e até mesmo de prejuízo ao erário. Portanto, é crucial o monitoramento rigoroso, mas colaborativo e sem excessos, em alinhamento com uma avaliação contínua para garantir o cumprimento adequado dos contratos e a utilização eficiente dos recursos.

Por outro lado, por meio das entrevistas os gestores das Organizações expressaram uma grande preocupação com o controle extensivo a que são submetidos. A aplicação desse controle, em sua visão, pode limitar sua capacidade de atuação, dificultando, assim, a adaptação às especificidades de cada cotidiano. Sob esse aspecto, ficou claro que, na visão desses gestores, as OSS passam por um extensivo processo fiscalizatório, que inclui as casas legislativas, a administração pública direta, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Além disso, a rigidez dos CGs pode impedir uma atuação flexível, isto é, os contratos de gestão estipulam metas e parâmetros de atuação que lhes impõe uma carga significativa de responsabilidades. Destaca-se, aqui, a fala de um gestor entrevistado:

> “as metas são estipuladas com base nas diretrizes que o Ente contratante estabelece. Então, existe um objetivo comum. Mas, o contato é rígido. As normas são estabelecidas e você não pode mudar elas” (ENTREVISTADO 1 - OSS, 2024).

Em relação aos métodos de atuação do TCE, há uma convergência de opiniões de que a Corte adota uma postura mais voltada para a responsabilização do que para a prevenção, como mencionado na seção anterior. É necessário retomar esse ponto, pois a ênfase na punição, em detrimento de ações preventivas, se dá como um complexo desafio a ser superado, e que influencia, de forma direta, a construção de uma relação de desconfiança entre fiscalizador e fiscalizado.

4.5. Síntese dos resultados

A tabela a seguir organiza e sintetiza as diferentes perspectivas percebidas com essa pesquisa, destacando as principais opiniões de cada grupo, suas preocupações e sugestões para a melhoria do processo de Controle e Fiscalização do Contrato de Gestão.

Tabela 1 - Resultados obtidos por meio da pesquisa

RESULTADOS	
Grupo	**Visões**
TCE	O Contrato de Gestão é um bom instrumento jurídico e eficaz para a pactuação entre Governo e OSS, mas deve ser estruturado com clareza, objetividade e metas mensuráveis.
OSS	O Contrato de Gestão torna a atuação da Administração Pública mais eficiente, especialmente em áreas onde o Estado não tem capacidade de atuação plena.
TCE	A ausência do Contrato de Gestão em alguns municípios pode resultar em uma organização menos eficiente dos serviços de saúde, o que comprometeria a qualidade.
OSS	O Contrato de Gestão ajuda na coordenação entre o Governo e as OSS, criando uma rede de confiança para a implementação eficaz de políticas públicas.
TCE	Contratos de Gestão devem conter cláusulas claras, objetivas e com parâmetros financeiros precisos para garantir a fiscalização eficaz e a prestação de serviços.
OSS	A contratualização por resultados facilita a implementação dos serviços de saúde, melhora a eficiência e otimiza recursos, contribuindo para a equidade social.
TCE	O monitoramento constante do TCE é essencial para garantir o uso adequado dos recursos públicos e evitar desvios, exigindo cláusulas de controle e punição.
OSS	As metas estabelecidas nos Contratos de Gestão devem ser flexíveis, pois a rigidez pode dificultar a adaptação às necessidades locais e diminuir a capacidade de atuação.
TCE	O foco da fiscalização é mais voltado à responsabilização e menos à prevenção, o que pode resultar em uma abordagem mais punitiva do que colaborativa.
OSS	A relação entre o TCE e as OSS é marcada por desconfiança, o que gera um ambiente de intimidação e limita a flexibilidade para realizar os serviços.

Fonte: elaboração própria

5. DISCUSSÃO

Diante dos pontos trazidos na seção anterior, é necessário destacar alguns pontos. O Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, desempenha um papel de extrema importância para a fiscalização e o monitoramento da gestão pública e da proteção do erário. No entanto, a relação entre os jurisdicionados e a Corte marca uma cultura de medo e desconfiança. Essa mecânica deriva, diante das análises dessa pesquisa, por uma comunicação falha, pelo pouco entendimento das funções e responsabilidades que competem ao Tribunal de Contas e pelo distanciamento conduzido pelo processo de controle externo.

A intimidação percebida pelos fiscalizados, e mencionada na seção anterior, pode ser resultado da ausência de padrões claros e específicos de comunicação. Este fenômeno dentro do funcionalismo público pode contribuir para a estereotipação negativa do processo de fiscalização e do próprio sistema de controle de forma generalizada Um sistema de controle, fiscalização e monitoramento forte, embora essencial para a integridade da Administração Pública, é visto, por um senso comum construído, como uma prática excessiva e punitiva, e não como um mecanismo de aperfeiçoamento, prevenção, aprendizado e correção.

Assim, as Cortes de Contas acabam por ser reconhecidas como uma entidade distante e severa, o que reforça, de forma infeliz, as más interpretações e contribui para a construção de uma imagem negativa que inibe uma relação de cooperação entre os diferentes atores envolvidos nesse processo. A imagem "cinzenta e enfadonha" do sistema fiscalizatório do setor público, ao qual foi possível perceber segundo a visão de alguns atores entrevistados nessa pesquisa, é resultado dessa relação frágil e delicada. Portanto, por meio dos dados coletados na pesquisa foi possível concluir que os métodos empregados pelo Tribunal, por mais que bem desenvolvidos e essenciais para a adequação dos serviços às normas, acabam por reforçar um sistema de controle pautado na desconfiança.

Continuando, o Contrato de Gestão é frequentemente reconhecido como um instrumento jurídico eficaz para formalizar a cooperação e parceria entre o Governo e as Organizações Sociais na implementação de políticas públicas, conforme delineado pelas legislações vigentes. Contudo, a boa aplicação desse instrumento depende dos esforços envoltos de sua construção e da qualidade de sua elaboração, bem como ao alinhamento de expectativas entre os atores envolvidos.

Adicionalmente, o relacionamento entre as OSSs e TCE é marcado por desafios significativos. A lógica da cooperação e parceria é substituída por uma relação hierarquizada e distante. Essa relação é caracterizada por apatia e desconfiança, o que compromete a construção de uma atuação produtiva e eficaz entre fiscalizadores e fiscalizados.

Com isso, a abordagem predominantemente punitiva do TCE, focada na responsabilização após desconformidades, em vez de práticas orientadas pela prevenção, contribui para a perpetuação de uma cultura de desconfiança. Por outro lado, as falhas administrativas de algumas organizações generalizam uma visão negativa dessas OSSs para o órgão de fiscalização. De acordo com alguns entrevistados, muitas Organizações Sociais dão lugar “ao crime e à corrupção”. Diante disso, nos resta acreditar que essa postura se dá por um fenômeno histórico e social do Brasil: a corrupção nos acompanha desde a chegada dos portugueses nessas terras.

A lógica do erro por essência e da desonestidade está intrínseco ao funcionalismo público. A desconfiança dos métodos, da atuação e da prestação de contas se dá como elemento essencial para entender esse cenário na relação que circunda o processo de controle e fiscalização brasileiro. Esse imaginário estabelece padrões de confronto e disputas entre os diferentes atores, o que torna possível associar essa dinâmica ao ditado que diz “A mulher de César não basta ser honesta, ela deve parecer honesta”. Em outras palavras, no Brasil, as Instituições devem provar sua atuação legal, sua conformidade com as normas e sua integridade, o que reforça o círculo vicioso de desconfianças e atritos dentro do funcionalismo.

Diante deste cenário, é imperativa a implementação de estratégias que minimizem esse imaginário e que sejam capazes de desmistificar a funcionalidade da Administração Pública brasileira.

Com isso, o Contrato de Gestão, como objeto dessa pesquisa, está envolta de desafios que precisam ser compreendidos tanto pelos gestores quanto pelos

responsáveis pela fiscalização.

A tabela proposta, a seguir, busca sintetizar a visão dos dois grupos principais envolvidos nesse processo: os fiscalizadores, como o Tribunal de Contas, e os executores, representados pelos gestores das OSS. Esses dois grupos possuem perspectivas diferentes, mas complementares, sobre o funcionamento e a eficácia do Contrato de Gestão.

Tabela 2 - Perspectivas sobre o Contrato de Gestão e a Fiscalização

PERSPECTIVAS	
Aspecto	**Descrição**
Objetivo	Formalizar a cooperação entre a Administração Pública e as Organizações Sociais (OSS) por meio de metas específicas, responsabilidades e parâmetros financeiros e operacionais.
Legislação	Regido pela Lei Federal nº 9.637/1998 e pela Lei Complementar Estadual nº 846/1998 (TCE, 2016).
Função do Contrato de Gestão	Serve como instrumento jurídico eficaz para garantir a prestação eficiente dos serviços públicos de saúde e outros setores.
Vantagens	Melhora a eficiência, a cooperação e a coordenação entre governo e OSS, permitindo a implementação de políticas públicas com mais flexibilidade e inovação.
Clareza e Objetividade no Contrato	Metas mensuráveis, qualitativas, cláusulas financeiras, recursos, controle e punição devem ser bem definidos para garantir a efetiva implementação dos serviços.
Papel das OSS	As OSS gerenciam os serviços públicos contratados, cumprindo as metas estabelecidas, enquanto o Tribunal de Contas fiscaliza e monitora o cumprimento desses objetivos.
Papel do Tribunal de Contas (TCE)	Fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos pelo Estado às OSS e garantir o cumprimento das metas e parâmetros definidos nos Contratos de Gestão.
Fiscalização e Controle	O TCE tem um papel fundamental na fiscalização dos recursos públicos destinados às OSS, mas a relação entre fiscalizado e fiscalizador carece de cooperação e pode ser tensa.
Desafios na Fiscalização	Falta de uma abordagem preventiva e foco em responsabilização após a implementação, o que pode gerar um ambiente de desconfiança e rigidez no processo de fiscalização.
Excesso de Controle	Preocupações com a rigidez dos contratos e o excesso de fiscalização, que pode prejudicar a flexibilidade e a adaptação das OSS às necessidades específicas de cada serviço.
Repasse de Recursos	O Governo do Estado de São Paulo transferiu R$73 bilhões para entidades do terceiro setor, sendo R$63 bilhões para OSS de saúde (2019-2023), com 39,58% dessa quantia destinada a CGs.
Impactos da Fiscalização Excessiva	A fiscalização intensa pode dificultar a adaptação das OSS às demandas específicas e inibir uma atuação mais flexível e inovadora nos serviços prestados.
Exemplos de Mau Uso do CG	Há casos de mau uso do Contrato de Gestão, o que pode resultar em prejuízos ao erário público, exigindo rigoroso monitoramento para evitar desvios e garantir eficiência nos serviços.
Possíveis Melhoria na Fiscalização	Maior transparência, cooperação entre as partes e foco em uma fiscalização colaborativa, sem excessos, para melhorar o controle e otimizar a utilização dos recursos.

Fonte: elaboração própria

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com essa pesquisa foi possível compreender melhor as diferentes visões que cercam os processos fiscalizatórios. Além disso, foi possível identificar os instrumentos implementados no processo de controle e fiscalização como influenciadores das visões divergentes sobre um mesmo procedimento. Contudo, para avançar na compreensão e no aprimoramento das práticas de fiscalização e controle na Administração Pública, é fundamental promover novos estudos. É crucial desenvolver mecanismos que permitam aos fiscalizados e fiscalizadores construírem, juntos, um ambiente de colaboração e confiança, aumentando assim a legitimidade e a aceitação dessas práticas. Portanto, pesquisas como essa podem contribuir para que os processos de fiscalização sejam conduzidos de maneira justa, imparcial e cooperativa.

Ainda que o campo do controle e fiscalização na Administração Pública ofereça diversas possibilidades de análise, é importante reconhecer e discutir suas limitações. Isto é, a difícil tarefa de tratar a temática por meio de uma abordagem participativa dos diferentes atores só será possível após a superação de algumas barreiras existentes. Assim, avançar para um sistema de controle e fiscalização mais eficaz e inclusivo constituiu o objetivo principal desta pesquisa.

Espera-se, com essa pesquisa, que novos estudos sejam capazes de compreender os impactos de percepções estereotipadas sobre o funcionalismo e o sistema de controle brasileiro. Pesquisas como essas podem ser grandes aliadas do desenvolvimento e do progresso da Administração Pública brasileira. Portanto, com base nas reflexões aqui apresentadas, algumas possibilidades para pesquisas futuras podem ser exploradas, ampliando o escopo da pesquisa e contribuindo para um entendimento ainda mais profundo dos processos de fiscalização e controle.

Seria interessante investigar como diferentes modelos de governança colaborativa podem ser aplicados para promover uma maior interação entre fiscalizadores e fiscalizados, buscando estabelecer um equilíbrio entre fiscalização rigorosa e liberdade de gestão. Além disso, métodos alternativos de avaliação, como os baseados em análise de redes sociais ou a utilização de dados abertos para monitoramento em tempo real, poderiam ser explorados para identificar novos padrões de interação entre os diversos agentes envolvidos.

A inclusão de outros agentes, como a sociedade civil organizada ou mesmo a colaboração interinstitucional entre diferentes esferas de governo, também poderia ser um caminho promissor para se pensar como as relações, baseadas em diferentes visões, podem impactar a eficácia dos processos de fiscalização. Essa abordagem permitiria um exame mais holístico das práticas de controle, considerando as diversas perspectivas que envolvem não apenas os fiscalizadores e os fiscalizados, mas também a população em geral.

Seria interessante, também, explorar como a cultura organizacional e o comportamento dos gestores influenciam a receptividade a um sistema de controle mais participativo e preventivo. Investigar como diferentes abordagens de liderança pública podem facilitar ou dificultar a mudança para uma abordagem mais cooperativa e integrada na Administração Pública seria uma contribuição valiosa para o aprimoramento dos processos de fiscalização.

Além das possibilidades mencionadas, é importante destacar que futuras pesquisas

poderiam investigar como os resultados encontrados nesta pesquisa, particularmente o distanciamento e a cultura de desconfiança entre fiscalizadores e fiscalizados, podem impactar não apenas os processos de controle, mas também a qualidade dos serviços finais prestados à sociedade. Espera-se que este estudo tenha sido capaz de tornar claro que o clima de desconfiança, que muitas vezes caracteriza a relação entre os diferentes atores no processo de fiscalização, pode gerar um ambiente de resistência à mudança, onde os gestores públicos, por exemplo, se veem motivados a adotar comportamentos defensivos, em vez de focar na melhoria contínua da prestação dos serviços.

É evidente que essa cultura de desconfiança pode ter consequências negativas na execução de políticas públicas. Uma vez que a falta de colaboração e de comunicação aberta entre os diferentes agentes compromete a capacidade de resposta e adaptação da Administração Pública às necessidades da população, pode-se abrir com isso, uma brecha perigosa para a má execução da política pública proposta.

Espera-se, também, que essa pesquisa possa tornar clara a necessidade de superar o “Direito Administrativo do Medo” na Administração Pública brasileira (SANTOS, 2020). Em um sistema onde o medo da atuação discricionária predomina, as regras e procedimentos são frequentemente rechaçados e pouco apreciados pelos gestores, criando um ambiente de extrema insegurança que circunda sua liberdade. A ênfase exagerada no controle, na fiscalização e no monitoramento pode acabar em comportamentos defensivos. Entretanto, este trabalho não defende a abolição de um sistema de controle, mas sim o fortalecimento de um sistema preventivo e participativo.

Em conclusão, após o fim desta pesquisa é importante enfatizar que para aprimorar o sistema e os processos de controle, fiscalização e monitoramento na Administração Pública brasileira, é essencial compreender os impactos das diferentes visões apresentadas aqui e como elas se perpetuam. Esse estudo deixou claro que as diversas percepções influenciam diretamente a eficácia e a eficiência do controle público. Reconhecer, portanto, como essas visões moldam as práticas de monitoramento e responsabilização permitirão identificar as lacunas e os canais de conflito intrínsecos a esse complexo sistema, além das possíveis oportunidades de seu aprimoramento.

Ademais, que este estudo tenha deixado claro a necessidade da construção de uma relação entre fiscalizador e fiscalizado pautada pela cooperação e pela confiança. Com isso, considera-se possível assegurar uma gestão integrada, eficiente, transparente e adaptativa, e que seja capaz de atender às necessidades e demandas da sociedade de maneira efetiva e realista.

7. REFERÊNCIAS

ARAUJO, Edson; CAVALINI, Luciana, GIRARDI, Sabado, IRELAND, Megan & LINDELOW, Magnus. **Contracting for Primary Health Care in Brazil:** the cases of Bahia and Rio de Janeiro. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014.

ALCOFORADO, Flávio C. G. **Contratualização e eficiência no setor público:** as organizações sociais. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct., 2005.

BARBOSA, Nelson B. & ELIAS, Paulo E. M. **As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado**. Ciência & Saúde Coletiva, 15(5):2483-2495, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Governo Federal. Brasília, MARE, 1995.

_____ **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista Do Serviço Público, 49(1), p. 5-42, 1998.

CAMPELO, Graham S. B. **Administração Pública no Brasil:** ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

DE MELO, Paulo H. P. G. **Organizações Sociais em Pernambuco:** o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE), 2012.

DITTERICH, Rafael G.; MOYSÉS, Simone T. & MOYSÉS, Samuel J.**O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 28(4):615-627, abr, 2012.

DRUMOND, Alexandre M; SILVEIRA, Suely de Fátima R. & SILVA, Edson Arlindo. **Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):3-25, jan./fev. 2014.

FERRAZ, Sergio. **O controle da Administração Pública na Constituição de 1998**. VII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo: Blumenau, 1992.

FERREIRA, Caio Márcio M. **Crise e reforma do Estado:** uma questão de cidadania e valorização do servidor. Revista do Serviço Público - RSP, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, v. 47, n. 3, 1996.

FURTADO, Ana Luisa de G. & DE MELLO, Paulo H. P. G. **Organizações sociais de saúde e gestão pública baseada em resultados:** a importância do controle externo dos contratos de gestão. Revista TCE-PE Recife v. 18 n. 18 p. 53-69 jun. 2011.

IBAÑEZ, Nelson et al. **Organizações sociais de saúde:** o modelo do Estado de São Paulo. Ciência & Saúde Coletiva, 6(2):391-404, 2001.

MODESTO, Paulo Eduardo G. **Reforma administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil:** as dúvidas dos juristas sobre os modelos das Organizações Sociais. In: PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia (organizadoras). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília, ENAP, 1999.

ROCHA, Arlindo C. **Accountability na Administração Pública:** Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 2 · p. 82 -97 · mai/ago 2011.

SANO, Hironobu & ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil:** o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Revista de. Administração de Empresas, v. 48, n. 3, 2008.

SANTOS, Homero. **O controle da Administração Pública**. 1.ª Jornada Catarinense de Administração Pública. São José/SC, 1997.

SANTOS, Rodrigo V. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 33-45, 2020.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática:** uma construção do tipo ideal (Glencoe, Illinois: Free Press, 1963) . In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da burocracia. Editora Zahar: Rio de Janeiro, 1978.

Referências bibliográficas suplementares:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: 47(1) janeiro-abril, 1996.

_____ **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público: v. 50 n. 4, 1999.

_____ **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...**.Revista do Serviço Público: v. 53 n. 1, 2002.

_____ **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: v. 48 n. 1, 1997.

_____ **Uma nova gestão para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: v. 52 n. 1, 2001.

8. ANEXOS

Nesta seção, estão apresentados os anexos relacionados a essa pesquisa.

8.1. ANEXO A - Questionário aplicado aos participantes

Comitê de Conformidade Ética em
Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH-FGV)

Instrumento de Coleta

Este questionário faz parte das entrevistas com cada um dos atores envolvidos nesta pesquisa.

IDENTIFICAÇÃO
1. PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL
Nome: Gabriel dos Santos Cabral Soares
2. ORIENTADOR(A)
Nome: Cibele Franzese

QUESTIONÁRIO	
O objetivo deste estudo é compreender as diferentes visões - de gestores da Administração Direta, membros de Organizações Sociais e agentes de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado - sobre o processo de controle, fiscalização e monitoramento de contratos de gestão de organizações sociais de saúde do Estado de São Paulo. Isto é, qual a visão dos gestores estaduais da área da saúde sobre o processo de fiscalização dos contratos de gestão? E a visão dos membros de organizações sociais que gerenciam os equipamentos públicos? E dos agentes de fiscalização do Tribunal de Contas? Em que essas visões se aproximam ou se distanciam dos paradigmas burocrático, gerencial e de governança em rede de administração pública?	
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	
As entrevistas voltadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo serão voltadas aos auditores fiscais, aos técnicos em contratos de gestão, aos conselheiros e advogados envolvidos no assunto.	
1.	Na sua avaliação o contrato de gestão é um bom instrumento de pactuação entre governo e OS? Por que?
2.	Na sua visão, qual seria o papel adequado do TCE, do Gestor da Secretaria e do Gestor da OS nessa pactuação e para o desenvolvimento dos processos de fiscalização?
3.	Você poderia explicar como são realizadas as fiscalizações da prestação de serviços das Organizações Sociais?
4.	Vocês costumam atuar de maneira preventiva ou mais sob a forma de responsabilização , após indícios de desconformidade. Poderia dar exemplos?
5.	Encontradas irregularidades, quais instrumentos são utilizados para responsabilizar o gestor que cometeu o ato?
6.	Se você pudesse dar uma nota de 0 à 10 para a confiabilidade para a prestação dos serviços das OSS com base na sua experiência em auditoria, que nota você daria? Por que?
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE	
As entrevistas voltadas às Organizações Sociais de Saúde serão voltadas aos gestores e membros ligados aos assuntos de contratos de gestão.	
1.	Na sua avaliação o contrato de gestão é um bom instrumento de pactuação entre governo e OS? Por que?
2.	Na sua visão, qual seria o papel adequado do TCE, do Gestor da Secretaria e do Gestor da OS nessa pactuação e para o desenvolvimento dos processos de fiscalização?
3.	Para você, qual é o papel da OS na estruturação do contrato de gestão para a prestação dos serviços de saúde?

4.	Como você classificaria a relação com a Secretaria de Saúde na definição de metas? Ela é uma relação mais hierarquizada ou mais horizontal? O contrato de gestão é bastante flexível ou não? Como é a relação com a Secretaria no dia a dia?
5.	A OS se relaciona diretamente com o TCE? Se sim, como é essa relação? Há responsabilização direta pelo Tribunal ou esta é feita por meio da Secretaria? Poderia dar exemplos?
6.	Se você pudesse dar uma nota de 0 à 10 para a confiabilidade dos processos de fiscalização do Tribunal de Contas, com base na sua experiência em gestão, que nota você daria? Por que?
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE	
As entrevistas voltadas à Secretaria de Estado da Saúde serão voltadas aos gestores e especialistas em contratos de gestão.	
1.	Na sua avaliação o contrato de gestão é um bom instrumento de pactuação entre governo e OS? Por que?
2.	Na sua visão, qual seria o papel adequado do TCE, do Gestor da Secretaria e do Gestor da OS nessa pactuação e para o desenvolvimento dos processos de fiscalização?
3.	Você poderia explicar o papel da Secretaria de Saúde na estruturação e fiscalização dos contratos de gestão?
4.	Como você classificaria a relação com as Organizações Sociais na definição de metas? Ela é uma relação mais hierarquizada ou mais horizontal? O contrato de gestão é bastante flexível ou não? Como é a relação com as OSS no dia a dia?
5.	Qual a relação da Secretaria de Saúde com o Tribunal de Contas no processo de acompanhamento dos contratos de gestão? A Secretaria faz uma intermediação entre OS e TCE? Qual é a dinâmica de auditoria e responsabilização?
6.	Se você pudesse dar uma nota de 0 à 10 para eficácia dos processos de fiscalização do TCE sobre as OSS, que nota você daria? Por que?