

JÉSSICA NATÁLIA DA SILVA MARTINS

**GOVERNANÇA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DE AGÊNCIA E DA STEWARDSHIP THEORY**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Bruno Tavares

Coorientador: Antônio Carlos Brunozi Júnior

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

M386g
2021
Martins, Jéssica Natália da Silva, 1992-
Governança em consórcios intermunicipais de saúde: uma
análise a partir da Teoria de Agência e da Stewardship Theory /
Jéssica Natália da Silva Martins. – Viçosa, MG, 2021.
1 tese eletrônica (111 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Bruno Tavares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2021.

Referências bibliográficas: f.96-108.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.053>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Governança corporativa - Brasil. 2. Consórcios -
Avaliação - Brasil. 3. Administração de serviços de saúde -
Brasil. I. Tavares, Bruno, 1975-. II. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 362.10981

Bibliotecário(a) responsável: Renata de Fátima Alves CRB6/2578

JÉSSICA NATÁLIA DA SILVA MARTINS

**GOVERNANÇA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DE AGÊNCIA E DA STEWARDSHIP THEORY**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 21 de dezembro de 2021.

Assentimento:



Jéssica Natália da Silva Martins
Autora



Bruno Tavares
Orientador

Dedico à minha filha Marcela.

AGRADECIMENTOS

Mais uma vez, tenho tantos motivos para agradecer! Como Deus tem sido bom em minha vida! Agradeço a Ele pela minha vida, pela minha família e por ter me permitido chegar até aqui.

À minha família, em especial aos meus pais Agostinho e Irene, por nunca medirem esforços para verem meus sonhos se tornarem realidade. Por todo amor, carinho e compreensão.

À minha irmã Joyce pela amizade, cuidado e por sempre me apoiar, em todas as circunstâncias. De forma muito especial, por ter nos presenteado com o Conrado, que também agradeço por alegrar e encher o coração da titia/madrinha de amor.

Ao meu marido Luan por todo amor, compreensão, por não me deixar desanimar e por dividir comigo o presente que está chegando: Marcela.

De forma muito especial, já agradeço à minha filha Marcela, que ainda não nasceu, mas já é motivo de muita alegria para nossa família.

Ao meu orientador, professor Bruno Tavares, por acreditar em mim e no meu trabalho, por ter sido tão compreensivo em meus momentos de dificuldade e por tanto ensinamento compartilhado durante todos esses anos, mesmo antes do doutorado.

Ao meu coorientador, professor Antônio Brunozi, pelas excelentes contribuições para melhoria deste trabalho, pela paciência e por todos ensinamentos compartilhados.

Aos professores membros da banca de defesa: Antônio Carlos Brunozi Junior, Dênis Renato de Oliveira, Evandro Rodrigues de Faria, João Paulo de Oliveira Louzano, Josiel Lopes Valadares e Anderson de Oliveira Reais, agradeço a disponibilidade e as contribuições.

À Universidade Federal de Viçosa, por todas as oportunidades, desde a graduação até a pós graduação.

À minha turma de doutorado Anderson, Sabrina, Lainesse, Lívia e Nuno, obrigada por deixarem essa fase mais agradável.

Ao GPPrev - Grupo de Pesquisa em Administração Pública e Seguridade Social (GPPrev), em especial aos professores Thiago e Bruno.

Às amigas da Faculdade Dinâmica e da UFV, em especial, Kamila, Wânia, Monique e Luana (que nunca deixará de fazer parte do movimento #ADMÉSHOW), obrigada pelo apoio e por se fazerem presentes neste momento da minha vida.

Às minhas amigas de Viçosa-MG, pela motivação, torcida e apoio.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade pela convivência e ensinamentos transmitidos.

A todos que contribuíram de alguma forma para que eu realizasse o sonho de um dia me tornar doutora, agradeço. Seria impossível listar todos, mas carrego o sentimento de gratidão por cada um.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pela bolsa concedida no primeiro ano de doutorado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

MARTINS, Jéssica Natália da Silva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2021. **Governança em Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma análise a partir da Teoria de Agência e da Stewardship Theory**. Orientador: Bruno Tavares. Coorientador: Antônio Carlos Brunozi Júnior.

Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) são estruturas públicas de cooperação institucionalizadas pela Constituição Federal de 1988 com a intenção de viabilizar a prestação de serviços públicos de média e alta complexidade em saúde considerando as responsabilidades que os municípios adquiriram em razão do processo de descentralização administrativa. Pressupõe que os atores, que compõem a estrutura interna básica dos CIS enquanto representantes municipais, atuem de forma conjunta. Contudo, motivados por comportamentos individualistas e também por contextos que marcam a trajetória da administração pública brasileira (patrimonialismo, burocracia, federalismo, gerencialismo) pode haver um rompimento dessa abordagem cooperativa. Os atores podem desenvolver um comportamento cooperativo e pró organizacional (*steward*) ou manifestar comportamentos individualistas (de agência) que se baseiam em conflitos de interesse. Esta tese se fundamenta em duas problemáticas principais: 1) Como estão considerados os instrumentos de governança corporativa nas normatizações dos CIS? 2) Como os comportamentos dos gestores são caracterizados nos relacionamentos dos CIS? Considerando o contexto da administração pública brasileira, esta tese defende que, embora os CIS tenham sua governança corporativa estruturada a partir de normas, acordos e estruturas, o comportamento dos atores municipais ainda é fortemente influenciado pelo municipalismo autárquico (próprio da trajetória do federalismo brasileiro). Para investigar o tema utilizou-se dos pressupostos teóricos da governança corporativa, em especial, as perspectivas da Teoria de Agência e da *Stewardship Theory*. Para a compreensão dos mecanismos de governança, foram analisados elementos contratuais dos CIS, em especial, o estatuto, o protocolo de intenções, o contrato de rateio e o contrato de programa, e para a compreensão do comportamento dos gestores, considerando a assembleia (entendida na relação de agência como principal), foram realizadas entrevistas com secretários executivos e prefeitos. A técnica de análise de dados adotada foi a análise categorial temática com grade mista, que considerou a criação de categorias

que se remetem aos princípios da governança corporativa adaptadas aos CIS – (1) equidade, (2) estrutura e processos de controle, (3) transparência e *disclosure*, e (4) responsabilidade corporativa e retorno social. Como unidade de análise, foi escolhida a Zona da Mata mineira, que além de ser uma região representativa quanto à existência de CIS, também reflete a heterogeneidade do estado de Minas Gerais. Como resultados, evidenciou-se que o controle é o elemento mais percebido, no entanto, ainda carece de participação dos principais para que aconteça de forma mais efetiva. A equidade foi manifesta como um elemento próprio da consolidação de CIS, uma vez que os próprios contratos de rateio e de programa já indicam um tratamento mais justo para com os consorciados. A categoria responsabilidade corporativa e o retorno social também se mostrou como um elemento próprio da consolidação de CIS, pois evidenciou os benefícios coletivos, as parcerias e viabilidade dessas estruturas. Por fim, a transparência, ainda incipiente na análise de documentos, mostrou-se mais eficaz nas entrevistas. Os achados permitiram afirmar que os CIS da Zona da Mata mineira possuem uma governança corporativa estruturada a partir de acordos e estruturas. Entretanto, os comportamentos dos principais ainda são pautados por características do municipalismo autárquico. Ainda com relação aos comportamentos, evidenciou-se que os gestores podem ser considerados *stewards*. O estudo revela possibilidades de configuração de governança em CIS, além de espaços para avanços em dimensões específicas. Para a continuação do estudo sobre o tema, uma vez que ainda há um campo extenso e propício na literatura, considerando as teorias propostas, e a importância dos CIS no cenário brasileiro, propõe-se a continuação da discussão aqui iniciada, sendo interessante a comparação dos CIS aqui analisados com outros CIS brasileiros ou mesmo com as formas de cooperação intermunicipal internacional. Ademais, poderiam ser ouvidos outros funcionários dos CIS ou mesmo usuários, trazendo a sociedade civil para o foco de análise de estudos que visam a compreensão dos CIS no cenário nacional.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Teoria da Agência. *Stewardship Theory*. Consórcios Intermunicipais de Saúde.

ABSTRACT

MARTINS, Jéssica Natália da Silva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December 2021. **Governance in Intermunicipal Health Consortia: an analysis from the Theory of Agency and Stewardship Theory.** Adviser: Bruno Tavares. Co-adviser: Antônio Carlos Brunozi Júnior.

Intermunicipal Health Consortia (CIS) are public cooperation structures institutionalized by the Federal Constitution of 1988 with the intention of enabling the provision of medium and high complexity public health services considering the responsibilities that the municipalities have acquired as a result of the administrative decentralization process. It presupposes that the actors, who make up the basic internal structure of the CIS as municipal representatives, act together. However, motivated by individualistic behaviors and also by contexts that mark the trajectory of Brazilian public administration (patrimonialism, bureaucracy, federalism, managerialism) there can be a rupture of this cooperative approach. Actors may develop cooperative and pro-organizational behavior (steward) or manifest individualistic (agency) behaviors that are based on conflicts of interest. This thesis is based on two main issues: 1) How are the corporate governance instruments considered in the CIS regulations? 2) How are managers' behaviors characterized in CIS relationships? Considering the context of Brazilian public administration, this thesis argues that, although the CIS have their corporate governance structured from norms, agreements and structures, the behavior of municipal actors is still strongly influenced by autarchic municipalism (which is typical of the trajectory of Brazilian federalism). To investigate the theme, the theoretical assumptions of corporate governance were used, in particular, the perspectives of Agency Theory and Stewardship Theory. In order to understand the governance mechanisms, contractual elements of the CIS were analyzed, in particular, the statute, the protocol of intentions, the apportionment contract and the program contract, and to understand the behavior of managers, considering the meeting (understood in agency relationship as the main one), interviews were carried out with executive secretaries and mayors. The data analysis technique adopted was the thematic categorical analysis with a mixed grid, which considered the creation of categories that refer to the principles of corporate governance adapted to the CIS - (1) equity, (2) structure and control processes, (3) transparency and disclosure, and (4)

corporate responsibility and social return. As a unit of analysis, the Zona da Mata of Minas Gerais was chosen, which, in addition to being a representative region in terms of the existence of CIS, also reflects the heterogeneity of the state of Minas Gerais. As a result, it was evidenced that control is the most perceived element, however, it still lacks the participation of the main ones so that it happens more effectively. Equity was manifested as a specific element of the CIS consolidation, since the apportionment and program contracts themselves already indicate a fairer treatment for the consortium members. The category corporate responsibility and social return also proved to be an element of the consolidation of CIS, as it evidenced the collective benefits, partnerships and viability of these structures. Finally, transparency, still incipient in the analysis of documents, proved to be more effective in the interviews. The findings allowed us to affirm that the CIS in the Zona da Mata of Minas Gerais have a structured corporate governance based on agreements and structures. However, the behavior of the principals is still guided by characteristics of autarchic municipalism. Still with regard to behaviors, it was evidenced that managers can be considered stewards. The study reveals possibilities for configuring governance in CIS, as well as spaces for advances in specific dimensions. For the continuation of the study on the subject, since there is still an extensive and favorable field in the literature, considering the proposed theories, and the importance of CIS in the Brazilian scenario, it is proposed to continue the discussion started here, being interesting to compare of the CIS analyzed here with other Brazilian CIS or even with the forms of international inter-municipal cooperation. In addition, other CIS employees or even users could be heard, bringing civil society to the focus of analysis of studies aimed at understanding CIS in the national scenario.

Keywords: Corporate Governance. Agency Theory. Stewardship Theory. Intermunicipal Health Consortia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo de escolha proprietário e gestor para CIS	22
Figura 2 - Modelo analítico da interdependência da Agência e do comportamento <i>Steward</i> em CIS	44
Figura 3 - Localização da Zona da Mata e a distribuição do IMACS em Minas Gerais	57
Figura 4 - Esquematização dos acordos firmados em CIS	62
Figura 5 - Análise dos acordos por categoria	71
Figura 6 - Modelo de escolha Assembleia e Gestor	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linhas analíticas mais frequentes sobre cooperação intermunicipal em estudos nacionais e internacionais.....	28
Quadro 2 - Pressupostos da Teoria de Agência e Stewardship Theory	41
Quadro 3 - Variáveis quantitativas do estudo.....	46
Quadro 4 - Documentos coletados.....	48
Quadro 5 - Categorias de análise.....	48
Quadro 6 - Gestores entrevistados por CIS - Zona da Mata MG	50
Quadro 7 - Elementos situacionais que balizam as escolhas dos gestores, considerando as teorias de Agência e Steward	51
Quadro 8 - Dispositivos normativos por CIS-MG e por acordo.....	58
Quadro 9 - Frequência de codificações das categorias e subcategorias	59
Quadro 10 - Frequência de codificações das categorias e acordos*	60
Quadro 11 - Frequência - Estrutura e processos de controle.....	63
Quadro 12 - Unidades de registro – equidade, por CIS	72
Quadro 13 - Unidades de registro – responsabilidade corporativa e retorno social ..	77
Quadro 14 - Unidades de registro – transparência e disclosure.....	82
Quadro 15 - Frequência – Transparência e disclosure	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios consorciados por CIS – Zona da Mata	53
Tabela 2 - Municípios consorciados por CIS – Zona da Mata	54
Tabela 3 - Classificações para o IMACS para os municípios da Zona da Mata - MG	55
Tabela 4 - Classificações para o IMACS por mesorregião em Minas Gerais	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISPES - Agência de Cooperação Intermunicipal em Saúde Pé da Serra

CF88 - Constituição Federal de 1988

CIESP - Consórcio Intermunicipal de Especialidades

CIS - Consórcio Intermunicipais de Saúde

CIS-MG - Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais

CIS AMAPI - Consórcio Intermunicipais de Saúde da Microrregião do Vale do Piranga

CIS DESTES - Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste

CIS LESTE - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste

CIS MIV - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa

CIS UM - Consórcio Intermunicipal de Saúde União da Mata

CIS VERDE – Consórcio Intermunicipal de Saúde Verde

COSECS - Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais

DATASUS - Departamento de Informática do SUS

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IMACS - Índice de Média e Alta Complexidade em Saúde

ÍMARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social

SES - Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais

SIMSAÚDE - Consórcio Intermunicipal de Saúde de Ubá e Região

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1	Cooperação intermunicipal no âmbito da saúde: o que dizem os estudos?	24
2.2	Governança corporativa em CIS	28
2.3	Elementos teóricos que influenciam a atuação dos CIS: federalismo, modelos de gestão pública e comportamentos de agência e <i>steward</i>	35
2.3.1	Aplicação dos elementos teóricos na construção do modelo analítico do estudo 41	
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	44
3.1	A análise dos “principais” - assembleia	47
3.2	A análise dos gestores	50
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES	52
4.1	Caracterização dos CIS da Zona da Mata – MG	53
4.2	Evidenciação dos elementos de governança em CIS	58
4.2.1	Estruturas e processos de controle	62
4.2.2	Equidade	69
4.2.3	Responsabilidade corporativa e retorno social.....	76
4.2.4	Transparência e <i>disclosure</i>	81
4.3	A escolha dos “principais” e dos gestores	86
4.3.1	Os “principais”: agência ou <i>steward</i> ?	87
4.3.2	Os gestores: agência ou <i>steward</i> ?	88
4.3.3	Análise da escolha dos “principais” e dos gestores	89
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
	REFERÊNCIAS	96
	APÊNDICE 1 – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – ENTREVISTAS	109

1. INTRODUÇÃO

Os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS), enquanto estruturas de implementação de políticas públicas, surgem no bojo de outras mudanças amplas, que resultaram na emergência de novas formas organizacionais no âmbito governamental, privado e também no público não estatal. Dentre os fatores que motivaram a criação de CIS e a mudança estrutural nas organizações, podem ser citadas a dificuldade de financiamento municipal, a crescente complexidade social (FARIA, 2007) e o crescimento em número e importância das organizações sociais (FRANÇA FILHO, 2001), combinando-os com a maior demanda social por transparência e participação.

No âmbito público, especialmente a partir da autonomia municipal concedida pela Constituição Federal de 1988 (CF88), a diminuição da burocracia estatal e a busca por maior eficiência para as ações públicas, pretendida pela reforma administrativa capitaneada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), intensificaram o surgimento de diferenciadas estruturas, a exemplo, conselhos gestores de políticas públicas da saúde e os consórcios públicos. No âmbito da Saúde, a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), a transferência de responsabilidades para execução no âmbito municipal e, em Minas Gerais, o incentivo estadual, levaram à emergência e consolidação dos CIS como estruturas estatais centrais das políticas públicas municipais em saúde no âmbito da média e alta complexidade (DINIZ FILHO, 2014).

De acordo com o Ministério da Saúde (1997), o consórcio intermunicipal na área da saúde é considerado uma aglomeração de municípios que buscam a promoção, proteção e recuperação da saúde (média e alta complexidade) de forma conjunta. Essas estruturas podem propiciar aos consorciados o atendimento da demanda pela oferta de bens públicos com economias de escala (produção com maior volume e menor custo) e economias de escopo (ampliação e diversificação das ofertas de bens públicos) (WOLFART; SILVA; SCHMIDT, 2014).

Essas vantagens (escala e escopo) constituem os interesses dos municípios, proporcionando o fundamento sobre o qual se realizará a ação coletiva materializada na constituição e manutenção do consórcio. A existência de vantagens, porém, é insuficiente para sua existência e manutenção. As diferenças

de interesses e conflitos potenciais são fatores que podem impedir a concretização da ação conjunta (TEIXEIRA *et al.*, 2013).

Os CIS são formados por municípios com características (população, renda, condições de saúde, escolaridade) distintas. No contexto da descentralização, destacam-se também desdobramentos que se relacionam ao federalismo competitivo e ao “municipalismo autárquico” e que incidem nessas estruturas (ABRUCIO; SANO, 2013).

Trata-se de realidade marcada por acentuada disparidade socioeconômica entre os estados e municípios, elevada complexidade do aparato estatal (administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público) e diferenciação em cada nível federativo (União, Estados e Municípios). Todos esses fatores, combinados podem acabar criando empecilhos à cooperação (AFFONSO, 2000; FILIPPIM; ABRUCIO; 2016).

Quanto ao desdobramento do federalismo competitivo, ele se manifesta quando os governos aumentam a eficiência do setor público, de forma independente (TIEBOUT, 1956), ou seja, os municípios relutam em abrir mão, ainda que parcialmente, de sua autonomia e buscam obtê-la sozinhos. De forma similar, o municipalismo autárquico carrega consigo o entendimento de que os governos locais podem sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva para entrega de serviços públicos à sociedade (ABRUCIO, 2005). Assim, comportamentos individualizados e não coletivos, que se intensificaram com a descentralização e a autonomia municipal, podem incidir sobre o comportamento de atores em CIS (DINIZ FILHO, 2013).

Ainda sobre as características e considerando os elementos contextuais no qual os CIS se formam, essas estruturas são arranjos públicos marcados potencialmente pelos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial (FABRIZ, 2017; LUI; SCHABBACH, 2020; MATHIAS; OLIVEIRA, 2019). O modelo patrimonialista é percebido pela própria caracterização de dualidade de interesses (públicos e privados) que se inserem no arranjo. O modelo burocrático se manifesta pela existência de estrutura e normativas. Já o gerencialismo é percebido pela tentativa de construção de uma estrutura flexível e com foco na realização dos resultados (serviços públicos em saúde de média e alta competitividade) (DENHARDT; CATLAW, 2017).

Neste contexto adverso à participação, os CIS representam uma ruptura com a tradição de isolamento da Administração Pública brasileira, pois incorporam a necessidade de atuação em nível regional (entre o estadual e o municipal) e exigem, uma transformação na gestão pública. Garantir a cooperação entre atores que os constituem (CIS) requer a existência de normas e acordos essencialmente distintos da burocracia isolada dos poderes públicos municipais e das relações federativas entre os níveis estadual e municipal (DINIZ FILHO, 2013). Em entidades como os CIS, apenas a sua constituição não garante que haja conformação de ideias entre as ações dos municípios, é necessário que haja um processo rigoroso de construção de objetivos comuns (contratos, acordos e formalização de uma estrutura), para que haja a execução da atividade pública (GALVÃO, 2016).

A estrutura dos CIS pode ser entendida como necessária para possibilitar a cooperação, realizar a coordenação das atividades e moldar acordos de superação de conflitos. Os CIS são estruturados, essencialmente, pela assembleia, presidente e vice-presidente, secretário executivo e conselho fiscal. A assembleia congrega a representação de todos os municípios consorciados e elege esses atores. O cargo de secretário executivo, juntamente com o presidente e o seu vice, são responsáveis pela gestão dos consórcios (BATISTA, 2011).

Além da estrutura burocrática/organizacional, os consórcios são instituídos e fundamentados em 04 (quatro) acordos principais: protocolo de intenções (primeiro acordo entre poderes públicos que concordam com a constituição do consórcio), estatuto (regras gerais sobre funcionamento, estrutura e relações entre participantes), contrato de programa e contrato de rateio (acordos entre o consórcio e cada município em particular sobre a contribuição financeira e a oferta de serviços de média e alta complexidade em saúde).

Ainda que sejam conhecidos os benefícios de se fazer parte de um consórcio, existem situações em que os municípios desejam não mais cooperar, ou seja, sair do consórcio. Podem ocorrer divergências, como, por exemplo, aquelas relacionadas a quais tipos serviços e ações devem ser prioritários, qual a melhor forma de gestão, como devem ser distribuídos os encargos e as contribuições entre os membros, onde deve ser a sede do consórcio e outros. Há o risco também de que os gestores dos consórcios (diretoria) possam agir de modo oportunista, conforme seus próprios interesses e não de acordo com os interesses coletivos (assembleia). Paralelamente à realização das vantagens, como afirmam Teixeira *et*

al. (2003) e Reis e Diehl (2015), também pode haver conflitos de interesse, seja na assembleia (entre os proprietários¹) e entre assembleia e diretoria (gestores).

Diante do exposto, nos CIS coexistem duas dinâmicas: a busca por vantagens pela ação conjunta e os conflitos de interesses. Para evitar a desintegração da ação coletiva exige-se a superação das divergências e a fiscalização dos comportamentos oportunistas por meio do estabelecimento de um conjunto de freios e contrapesos e o estabelecimento de mecanismos para dirimir e resolver os conflitos de interesse.

A governança corporativa constitui-se como o arranjo institucional que regula a relação dos atores envolvidos por meio do estabelecimento de direitos e responsabilidades. De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), a governança corporativa, também no âmbito público, é suportada por quatro princípios ou práticas essenciais: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. Estes princípios ou práticas podem se manifestar de diferentes maneiras, de acordo com as realidades particulares das organizações.

A verificação destes elementos de governança corporativa é um caminho analítico frequentemente utilizado em pesquisas (ABREU; DIAS FILHO, 2013, VASCONCELLOS; SOBRINHO, 2015). Não obstante, uma discussão ainda por se fazer é o entendimento de acordos e estruturas segundo as perspectivas teóricas de governança.

Teoricamente, o estudo da governança corporativa no setor público é predominantemente fundamentado na perspectiva da Teoria de Agência. Além de fundamental para a compreensão dos conflitos de interesse (L'HUILLIER, 2014), essa teoria pode ser entendida a partir da ideia de que proprietários e gestores necessitam de mecanismos para o alinhamento de interesses distintos (JENSEN; MECKLING, 1976; RIBEIRO *et al.*, 2014).

¹ Para este estudo assume-se que os principais/prorietários dos CIS são os prefeitos que compõem a assembleia. Considera-se, a partir de uma análise mais ampla sobre a aplicabilidade da Teoria de Agência, que eles figuram pela democracia representativa como representantes do povo (cidadãos). Pondera-se que os interesses sociais devem ser sempre resguardados na atuação política dos membros daquela assembleia.

Mais recentemente, a governança corporativa passou a ser entendida também de acordo com a *Stewardship Theory* (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997), que defende que o comportamento do gestor é, essencialmente, pró organizacional, pois procura atingir os objetivos da organização, gerando benefícios não só a si próprio. Neste caso, a interação entre proprietários e gestores são permeadas por mecanismos situacionais dirigidos ao envolvimento e baseados na confiança (e não no controle), dirigidos ao longo prazo (e não em curto prazo), focado no aprimoramento do desempenho (e não no controle de custos) e na baixa separação de poder e no senso coletivo (ao invés do distanciamento do poder e no individualismo).

Embora tenham perspectivas distintas e mesmo sendo desenvolvidas para o contexto privado, a Teoria de Agência e a *Stewardship Theory* podem ser complementares e úteis para a análise de estruturas públicas (MADISON; KELLERMANN; MUNYON, 2017; SCHILLEMANS; BJURSTRØM, 2019). Conforme concluíram Van Slyke (2007), ambas as teorias podem explicar o gerenciamento de relações contratuais em serviços sociais governamentais.

Este estudo entende que as duas teorias podem ser utilizadas de forma interdependente para a compreensão dos relacionamentos em CIS, principalmente entre a figura da assembleia (aqui tida como proprietária) e dos gestores (presidente e secretário executivo – tidos como agentes). Isso porque essas teorias demonstram capacidade para explicar proposições aparentemente contrárias, são capazes de elucidar componentes de forma integral, além de ser possível distingui-los e identificar pontos comuns e adjacentes.

Entende-se que a Teoria de Agência auxilia na compreensão dos comportamentos e acordos entre os atores centrais dos CIS (assembleia, presidente e secretário executivo) à luz da relação “principal-agente”. A partir da existência desses relacionamentos, elementos como a assimetria de informação, custos de agência e oportunismo, podem aparecer em comportamentos individualistas dos associados em CIS. Não obstante, a *Stewardship Theory*, por sua vez, pode contribuir com a percepção de identificação de comportamentos e acordos dos atores que idealizam e que prezem por toda a organização, orientados pelo coletivismo e entrega do bem público.

A aproximação entre estas perspectivas foi estudada por Bernardon (2018) e Madison *et al.* (2015), que tiveram empresas familiares como unidade de análise.

Não obstante, não foram percebidas na literatura estudos sobre as teorias mencionadas em CIS². Trabalhos mais recentes encontrados sobre essas unidades de análise (GRZELZAK *et al.*, 2017; GONÇALVES *et al.*, 2021; GUIMARÃES *et al.*, 2020) enfocam sobre a entrega de serviços de saúde, enfatizando as análises sobre os benefícios adquiridos pelos municípios e munícipes – economia de escala e escopo, considerando uma perspectiva estrutural e não relacional (OLIVEIRA, 2014).

O que mais se aproxima do que fora encontrado na literatura sobre o tema proposto são os estudos de Teixeira *et al.* (2003) e de Reis e Diehl (2015). O primeiro utilizou como lente teórica a Teoria dos Jogos e criou modelos para analisar a participação dos prefeitos em CIS. Segundo aqueles autores, os prefeitos podem ter incentivos em participar de consórcios devido à melhoria e ampliação dos serviços de saúde em atenção secundária e terciária oferecidos por seus municípios, mas podem não permanecer com a parceria. Já Reis e Diehl (2015) identificaram elementos de boa governança de CIS do Rio Grande do Sul. De acordo com esses autores, para os CIS, a governança corporativa pode auxiliar por meio da convergência de interesses entre os atores e através de seus princípios, como, por exemplo, a transparência (para gerar mais confiança aos envolvidos); a integridade e a ética (se baseiam em procedimentos honestos); a equidade (senso de justiça); e a *accountability* (responsabilidade de prestar contas pelos atos praticados).

Diante dos achados, nota-se que as teorias abordadas por este estudo (Teoria de Agência e *Stewardship Theory*) se configuram como novos elementos de análise em CIS. Para além da existência dos elementos de governança corporativa nos contratos e na estrutura, como indicado por outros estudos, esta tese aprofunda a análise identificando o caráter individualista/competitivo/autárquico ou pró-organizacional/cooperativo. O que se tem na literatura são elementos mais generalistas, sobre a identificação ou não de práticas de governança corporativa em CIS (REIS; DIEHL, 2015) e elementos que denotam a participação de prefeitos nessas mesmas estruturas (TEIXEIRA, *et al.*, 2003).

² Foi realizada uma busca na base de estudos *Web Of Science* em janeiro de 2021, utilizando os termos-chave “*consorcio*”; “*intermunicipal cooperation*” e “*municipal governance*”. Não foram encontrados estudos que remetem às teorias aqui utilizadas (Agência e *Stewardship*) para a análise de aglomerações entre municípios.

Com base nas teorias propostas, no entendimento de cada uma delas e no contexto brasileiro (dos modelos e paradigmas de gestão pública existentes e da acentuada disparidade socioeconômica, considerando o federalismo) defende-se a tese de que, **embora os CIS tenham sua governança corporativa estruturada a partir de normas, acordos e estruturas, o comportamento dos atores municipais ainda é fortemente influenciado pelo municipalismo autárquico (próprio da trajetória do federalismo brasileiro).**

Para elucidar a tese proposta e, também, com o intuito de melhor estruturar a pesquisa, as seguintes questões e objetivos são apresentados:

1) Como estão considerados os instrumentos de governança corporativa nas normatizações dos CIS?

- a) Identificar os elementos de governança (transparência, equidade, controle e responsabilidade corporativa) nos acordos estabelecidos entre os atores (protocolo de intenções, estatuto, contrato de programa e contrato de rateio);
- b) Caracterizar a governança corporativa dos CIS segundo a força (frequência) e direção (tipo) dos elementos de governança;

2) Como os comportamentos dos gestores são caracterizados nos relacionamentos dos CIS?

- a) Identificar e analisar interesses individuais/coletivos dos gestores que podem ser intervenientes na gestão do CIS;
- b) Discutir a percepção dos gestores dos consórcios a partir de mecanismos situacionais (envolvimento e confiança *versus* controle, longo prazo *versus* curto prazo, aprimoramento de desempenho *versus* controle de custos, individualismo *versus* coletivismo), a fim de identificar comportamentos *Steward* ou de Agência.
- c) Identificar a predominância das premissas teóricas de Agência e/ou *Stewardship* nos acordos e comportamentos dos gestores.

Para responder aos questionamentos e validar a tese proposta, os CIS são analisados a partir de duas perspectivas: a dos proprietários (assembleia) e a dos gestores (presidente e secretário executivo). Essas perspectivas são visualizadas pelos comportamentos de agência e *steward*. No primeiro caso, prevalece a escolha

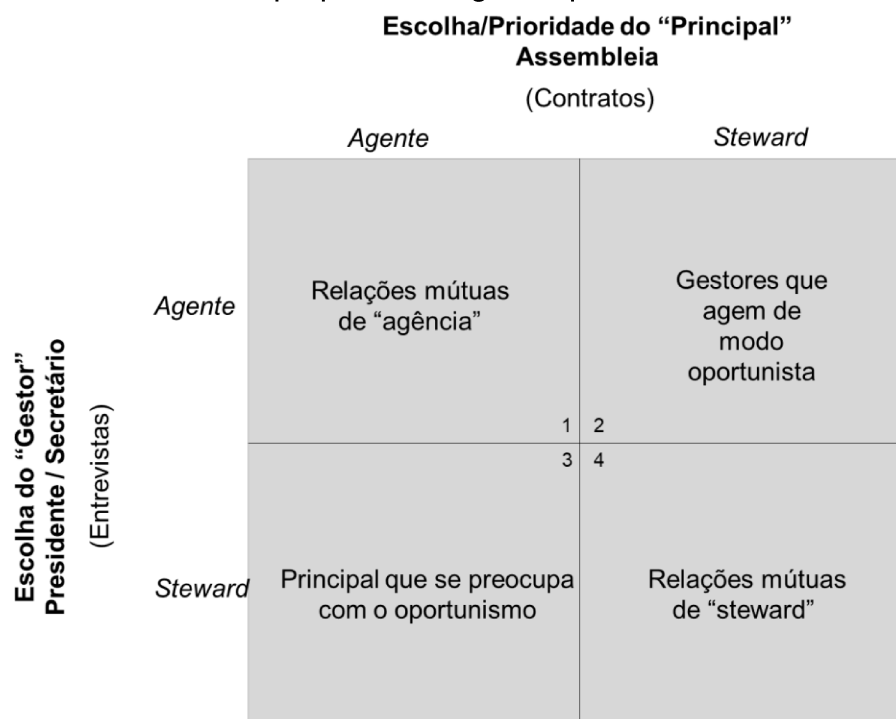
pelo individualismo, com ações que levam ao oportunismo, e no segundo, as escolhas se baseiam no coletivo.

Quando combinadas as perspectivas, a tese pode ser visualizada a partir do modelo proposto por Davis *et al.* (1997), e adaptado para CIS conforme se observa pela Figura 1. Pode-se perceber escolhas que refletem relações mútuas de agência ou *steward* (quadrante 1 ou 4) ou em relações que indicam o oportunismo por parte dos proprietários (quadrante 2) ou dos gestores (quadrante 3).

Para a análise da primeira perspectiva são verificados os contratos e acordos entre os proprietários e os consórcios para a formalização de regras e normativas que regem a constituição e funcionamento de CIS. Entende-se que quando essas normas e acordos são delineadas com o consentimento dos proprietários (por meio dos contratos), indicam suas preocupações e precauções. Ademais, a assembleia pode ser também vista como um sujeito coletivo perante o agente, uma vez que quando os prefeitos se consorciaram, buscam a promoção de serviços de saúde de média e alta complexidade para seus municípios.

Para a análise da segunda perspectiva, são realizadas entrevistas com gestores de CIS. O intuito é compreender os interesses e propósitos de cada um deles à frente dos consórcios.

Figura 1 - Modelo de escolha proprietário e gestor para CIS



Fonte: elaboração própria com base em Davis *et al.* (1997)

Enquanto unidades de análise foram escolhidos os CIS da Zona da Mata mineira. A mesorregião foi escolhida por reproduzir uma característica do estado de Minas Gerais: a heterogeneidade entre os municípios. Depreende-se, assim, que a compreensão da mesorregião pode revelar nuances de todo o estado. Ademais, conforme argumentado por Sachs (2008), a heterogeneidade mencionada da mesorregião aqui estudada pode dificultar estratégias de desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Assim, conhecer as limitações de uma realidade como esta pode auxiliar na compreensão das especificidades e adequação das políticas a serem planejadas.

Como contribuições do estudo, apresentam-se os relacionamentos existentes em CIS e a forma como a governança corporativa, analisada a partir da estrutura e dos acordos, se manifesta em consórcios em saúde. Para lidar com a orientação burocrática e gerencial de gestão pública, a estrutura e os acordos são fundamentados, porém, os comportamentos individualistas, característicos do municipalismo autárquico, ainda se mostram presentes na gestão municipal e acabam influenciando na gestão e no relacionamento de atores em CIS. Embora o comportamento *steward* (coletivo) seja evidenciado na análise dos CIS da Zona da Mata Mineira e o federalismo cooperativo constitua a base da formação dessas estruturas, ainda são necessários esforços para que haja o rompimento de paradigmas tradicionais da administração pública e do federalismo competitivo.

Para decisores públicos, o estudo revela diferentes possibilidades de configuração de governança e espaços para avanços em dimensões específicas. Para formuladores de políticas públicas, considerar a dinâmica dos CIS em termos de gestão e relacionamento e de ações supra municipais (em especial em nível estadual) revelam-se muito importantes para provocar a ruptura de inércia provocada pela tradição competitiva do federalismo e da heterogeneidade em várias regiões brasileiras.

Além da introdução, este estudo está estruturado em outras quatro seções. A seguir são apresentados os principais embasamentos teóricos que foram utilizados para a proposição da tese. Posteriormente são apresentados os percursos metodológicos que permitiram o delineamento da proposta. Ademais, são expostos os resultados do estudo e as discussões feitas. E, por fim, as contribuições e indicações de estudos futuros são apontadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico está estruturado da seguinte forma: primeiro são apresentados estudos, tanto nacionais quanto internacionais, que abordam a cooperação intermunicipal no âmbito da saúde. Em seguida, são expostos elementos que delineiam a proposta, ou seja, como estruturas públicas que se baseiam em premissas de ação coletiva (CIS), podem ser compreendidas a partir de mecanismos de governança corporativa. Adiante, são apresentados elementos que indicam a aplicação das teorias de Agência e *Steward* em CIS, bem como a incidência de elementos contextuais que antecedem e possibilitam o surgimento dos CIS, com a proposição do modelo analítico do estudo.

2.1 Cooperação intermunicipal no âmbito da saúde: o que dizem os estudos?

De acordo com Mendes (2001), a impossibilidade de um ente estatal exercer variados papéis tem sido elemento de análise e discussão. Para ele, essa discussão permeia a cooperação e a competição no âmbito da saúde. Isso porque os papéis de financiamento/regulação e prestação de serviços nesse setor são extensos e requerem recursos.

Uma das formas de minimizar as extensas responsabilidades, tem sido a consolidação de estruturas baseadas na cooperação intermunicipal³. Vários são os estudos brasileiros que trazem os CIS como estruturas baseadas nessa cooperação (JUNQUEIRA *et al.*, 1999; LIMA, 2000; FERRAES; CORDONI JÚNIOR, 2006; MULLER; GRECCO, 2010; GALINDO *et al.*, 2014; PITERMAN *et al.*, 2016; NEVES *et al.*, 2020).

Alguns desses estudos (JUNQUEIRA *et al.*, 1999; LIMA, 2000; FERRAES; CORDONI JÚNIOR, 2006; AMARAL; BLATT, 2011; GONÇALVES *et al.*, 2021) abordam os CIS como instrumentos para alavancar e diversificar os serviços de saúde de municípios e regiões. Configurando assim, uma abordagem a partir das perspectivas de economia de escala e escopo.

³ De acordo com o IBGE (2020), os CIS se expandiram no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (que considerou os municípios como entes autônomos e reconheceu a existência de consórcios – Art. 241). Ademais, com a criação da Lei 11.107 de abril de 2005 (também chamada Lei de Consórcios Públicos) e com a sua regulamentação em 2007 - Decreto 6.017, de janeiro de 2007, os CIS puderam se regulamentar como tal.

O estudo de Schneider (2001) analisa quatro CIS do Rio de Janeiro e busca evidenciar a história, os serviços prestados e a finalidade dos CIS, de modo a descrevê-los. De forma similar, Cunha (2004) destaca a atuação de CIS para a execução cooperada de políticas públicas. Todavia, salienta que os CIS, embora ofereçam melhorias quanto à ampliação da prestação de serviços em saúde, não são capazes de resolver sozinhos os problemas e conflitos advindos da desigualdade entre os municípios brasileiros.

Outros estudos (TEIXEIRA *et al.*, 2003; MATOS; DIAS, 2012; GALINDO *et al.*, 2014; PITERMAN *et al.*, 2016; ROCHA, 2016; HENRICHES; MEZA, 2017; NEVES *et al.*, 2020), porém, abordam os CIS enquanto unidades que utilizam e realizam as relações intergovernamentais, baseando-se na cooperação. Dentre eles, destacam-se os estudos de Galindo *et al.* (2014) e Henrichs e Meza (2017). Ambos enfocam sobre os aspectos de gestão e governança.

Galindo *et al.* (2014) analisam a experiência gerencial de um consórcio pernambucano e ponderam que os CIS emergem a partir da necessidade de novos modelos de gestão de políticas de saúde. Assim, embora possuam estrutura organizacional e contratos formalizados, são entidades singulares e alternativas para uma nova institucionalidade do SUS.

Henrichs e Meza (2017), todavia, analisam um consórcio e discutem o papel da governança multinível. Para eles, essa teoria auxilia na compreensão da distribuição de poder, funções e responsabilidades entre os atores que formalizam o consórcio e assim, mobiliza-os rumo ao desenvolvimento regional.

Além do exposto, Moraes e Chaves (2016) constataram o elemento participação enquanto necessário para que estruturas organizacionais, como os CIS, possam responder às demandas dos problemas de saúde. Rocha (2016) ainda buscou evidenciar fatores que facilitam e/ou dificultam a cooperação intermunicipal e destacou os atores e os seus interesses.

Estudos que avançaram ainda mais como o de Reis e Diehl (2015) destacaram elementos de governança corporativa em CIS, tais como transparência, integridade e ética, equidade e *accountability*. Entretanto, conforme evidenciaram Flexa e Barfastefano (2020), os estudos sobre CIS ainda possuem dificuldades para aprofundar os achados e há uma lacuna na literatura sobre a compreensão de estruturas e mecanismos de governança dos consórcios.

Foi realizada uma busca na base de estudos *Web Of Science* em janeiro de 2021, utilizando os termos-chave “*consorcia*”; “*intermunicipal cooperation*” e “*municipal governance*”. No entanto, não foram encontrados estudos que remetem às teorias aqui utilizadas (Agência e *Stewardship*) para a análise de aglomerações entre municípios.

Alguns esforços, no entanto, foram notados na literatura brasileira (MATHIAS; OLIVEIRA, 2019; FERREIRA DOIN *et al.*, 2020) para a proposição de estudos futuros sobre consórcios. Mathias e Oliveira (2019) indicam a aplicação de instrumentos de gestão (*Balanced Scorecard*, melhoria contínua - PDCA) e de governança (governança corporativa); a avaliação da qualidade dos serviços prestados pelos CIS, considerando a percepção dos usuários, a análise da relação entre órgãos reguladores de CIS com os CIS (no caso de Minas Gerais, por exemplo, existem a Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais – SES e o Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais – COSECS); análise dos órgãos que exercem o controle externo dos CIS, bem como suas funções e papéis; investigação da participação social do âmbito dos CIS; investigação do alinhamento dos objetivos CIS com a Rede de Atenção em Saúde; e, identificação dos fatores que influenciam na adaptação dos CIS à Lei dos Consórcios Públicos.

De forma complementar, Ferreira Doin *et al.* (2020) destacam a importância de serem realizados estudos que avaliem a eficácia da cooperação intermunicipal, apontando os fatores que influenciam nessa cooperação e fornecendo a verificação de fatores endógenos que influenciam ou não os municípios a participarem de consórcios intermunicipais. Nesse último caso, os autores apontam como exemplo a orientação política, corroborando com o que já fora indicado também por Bel e Warner (2016) e Mazzali e Niero (2015).

Diante do exposto, as experiências de cooperação intermunicipal no âmbito da saúde no Brasil são percebidas a partir da constituição de CIS. É a partir da consolidação dessas estruturas que municípios conseguem assumir as responsabilidades adquiridas e atendem às suas populações (ABRUCIO *et al.*, 2013).

No âmbito internacional, no entanto, a discussão sobre cooperação intermunicipal não necessariamente perpassa sobre a constituição de uma nova entidade. Muitos estudos (BEL *et al.*, 2014; BLÁKA, 2017; YI; CUI, 2018) são

encontrados tornando evidente a parceria e a cooperação entre entes governamentais, porém, sem a consolidação de uma nova estrutura, como é o caso do consórcio.

Esses estudos internacionais (BEL *et al.*, 2014; BLÁKA, 2017; YI; CUI, 2018) sobre cooperação intermunicipal discutem, no entanto, elementos próximos àqueles discutidos no Brasil na perspectiva dos CIS. Frère *et al.* (2013) e Allers e Greef (2017), por exemplo, discutem a cooperação intermunicipal a partir da ótica de economia dos gastos públicos e melhoria dos ganhos coletivos. Para eles, mesmo que o gasto dos municípios não diminua expressivamente, os ganhos coletivos demonstram ser evidentes.

Além da perspectiva dos gastos públicos, Soukopová e Vaceková (2017) discutem a cooperação intermunicipal a partir dos fatores internos, ou seja, aqueles relativos à estrutura e aos elementos da cooperação em si. De acordo com eles, a cooperação intermunicipal é forte quando há um arranjo institucional bem estruturado, quando se evidencia a participação dos representantes municipais na gestão e também pela profissionalização dos gestores desses arranjos. De forma similar, Silva *et al.* (2018) discute a cooperação intermunicipal a partir da perspectiva de governança.

No caso da saúde de forma específica, Arntsen *et al.* (2018) visam explicar o porquê da cooperação entre municípios para a promoção da saúde. Os achados da pesquisa evidenciaram que o tamanho da população, a questão fiscal, a localização geográfica e a heterogeneidade entre as regiões se configuram como as principais motivações, mas também como barreiras para a cooperação. A motivação está relacionada à obtenção de ganhos e as barreiras são evidenciadas pela dificuldade de se conseguir um objetivo comum, frente às disparidades.

Diante do exposto, são elencados em dois grandes tópicos os principais assuntos evidenciados nos estudos nacionais e internacionais sobre CIS (Quadro 1). O primeiro tópico faz referência à coordenação e cooperação como fatores fundamentais para a sinergia de interesses, institucionalização e governança nos CIS e o segundo tópico se relaciona à busca por eficiência, ou seja, a prestação de serviços de média e alta complexidade em saúde e os ganhos obtidos (expansão e diversificação dos serviços).

Quadro 1 - Linhas analíticas mais frequentes sobre cooperação intermunicipal em estudos nacionais e internacionais

Abordagens na literatura sobre os CIS	Autores
Cooperação e coordenação (gestão e governança)	Teixeira <i>et al.</i> (2003); Neves e Ribeiro (2006); Battistella <i>et al.</i> (2008); Matos e Dias (2012); Guimarães e Tavares (2012); Xavier <i>et al.</i> (2013); Galindo <i>et al.</i> (2014); Gerick e Pessali (2014); Mazzali e Niero (2015); Morais e Chaves (2016); Bel e Warner (2016); Piterman <i>et al.</i> (2016); Rocha (2016); Henrichs e Meza (2017); Soukopová e Vaceková (2017); Silva <i>et al.</i> (2018); Arntsen <i>et al.</i> (2018); Neves <i>et al.</i> (2020).
Eficiência (ganhos de escala e escopo)	Junqueira <i>et al.</i> (1999); Lima (2000); Schneider (2001); Nicoletto <i>et al.</i> (2005); Ferraes e Cordoní Júnior (2006); Amaral e Blatt (2011); Frère <i>et al.</i> (2013); Machado e Andrade (2014); Kranz e Rosa (2015); Muller e Greco (2017); Allers e Greef (2017); Gonçalves <i>et al.</i> (2021).

Fonte: Elaboração própria

Embora marcados por contextos distintos, estudos nacionais e internacionais que abordam a cooperação intermunicipal, podem apresentar inflexões quanto à economia de escala e escopo (diversificação dos serviços). Ademais, refletem também sobre a necessidade de gestão e governança. Esses elementos, no contexto dos CIS, são apresentados a seguir.

2.2 Governança corporativa em CIS

Os consórcios públicos são entendidos como estruturas que podem propiciar aos municípios que se consorciaram o atendimento da demanda pela oferta de bens públicos. Assim, há o reconhecimento de que os municípios consorciados possuem necessidades comuns que são atendidas por meio de ações coletivas, ou seja, o atendimento das atenções de média e alta complexidade da população dos municípios que somam seus territórios (GERICK; PESSALI, 2014; AMARAL; BLATT, 2011).

De forma generalizada, as ações coletivas são compreendidas como relações sociais e econômicas entre indivíduos que pertencem a um mesmo grupo, com interesses comuns (WOLFART; SILVA; SCHMIDT, 2014). Não obstante, mesmo que as compreensões e funções sejam similares em ações coletivas, existem várias abordagens e autores que discutem o tema. Olson (2011), por exemplo, entende que a ação coletiva pode ser benéfica a partir da observação de

algumas variáveis, como, por exemplo, o tamanho e o comportamento dos grupos de atores. Hardin (1982) e Ostrom (2005) por outro lado, dirigem o foco da ação coletiva quando alinhada à gestão de recursos comuns, os também chamados “*commons*”. Ou seja, os grupos tendem a se reunir quando percebem que os recursos, que podem ser naturais, como água, ar e outros, estão em escassez e devem ser geridos.

Assim sendo, não existem padrões de ação coletiva, ou seja, os atores não se comportam de uma mesma maneira em qualquer situação ou, ainda, não é possível identificar grupos homogêneos na sociedade. Nos dizeres de Carlos (2015, p. 84), ao corroborar com Dagnino *et al.* (2006), “não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário que represente os atores societários e que sirva de paradigma da ação dos movimentos sociais, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil”.

Neste mesmo sentido, Bimber *et al.* (2005, p. 366) apontam que é necessário não apenas questionar se os exemplos de ação coletiva contemporâneos se encaixam nos requisitos teóricos, mas também se a teoria se encaixa “no rico conjunto de ações coletivas agora presentes na vida pública” (tradução nossa). Dessa forma, depreende-se que a análise de CIS, entendidos como formas de ação coletiva, deve ser capaz de compreender aquilo que se propõe, ou seja, características dos comportamentos e dos acordos nos interrelacionamentos dos poderes municipais.

Para a compreensão desses elementos, o entendimento de governança parece necessário. Conforme apresenta Denhardt (2012), a governança pode ser compreendida como formas de tomada de decisão, a partir da interação de diversos atores na formulação de políticas públicas. De forma semelhante, Capano *et al.* (2015) apresenta que a governança pode ser entendida como outra maneira de ordenar a realidade, ou seja, de explicar como as políticas públicas são entendidas e implementadas, indicar quais são os atores responsáveis e quais são as funções que desempenham.

Kissler e Heidemann (2006) apontam a governança como uma nova reforma da administração pública com o objetivo de realização da ação conjunta de atores públicos e não públicos visando a melhoria de problemas sociais. Neste mesmo sentido, Bevir (2017) indica que reformas e mudanças, além das incontáveis demandas advindas do setor público são as responsáveis pela infinidade de

conceitos e práticas de governança existentes. Ao discutir um desses conceitos – a governança democrática – o autor apresenta que se trata especialmente de compreender as transformações do Estado e da sua relação com a sociedade civil.

De forma alternativa, Blanco *et al.* (2011) indicam que a governança de redes – *governance networks* – pode explicar as dificuldades do governo tradicional e o surgimento das redes como um novo paradigma. Para eles, esse entendimento de governança surge pela crescente complexidade e dinamismo da sociedade, busca por maior integração, restrição de recursos públicos e mudanças nas atitudes dos cidadãos, que clamam por maior participação nas tomadas de decisão.

Diante do exposto, percebe-se que o estudo da ação de atores para tratar de assuntos públicos e da relação desses atores públicos com a sociedade tem tido destaque na literatura. Faguet (2014), por exemplo, indica a relação entre a descentralização e a governança, tendo em vista que um sistema federal pode aumentar a competição política e oferecer incentivos para a formulação de políticas públicas de maior qualidade para os governados.

Neste estudo optou-se pela compreensão da governança corporativa em CIS, pois são estruturas públicas que podem ser entendidas como exemplos de ação coletiva contemporâneos, que possuem como foco a união de esforços para o atendimento da média e alta complexidade da saúde. Contudo, a ideia não é discutir os elementos ou as motivações para a constituição do consórcio público intermunicipal, mas o aspecto relacional que dita as responsabilidades e o planejamento da prestação de serviços, isto é, compreender, antes da entrega de serviços públicos à sociedade, a relação que envolve o planejamento e a junção de esforços para que o propósito de atenção à saúde aconteça. Entende-se que somente quando os acordos são bem delineados é que as políticas vão acontecer.

Para a compreensão da formalização dos acordos e das possíveis consequências e empecilhos para isso, foi escolhida a governança corporativa. A mesma pode ser compreendida como a estrutura de direitos e responsabilidades entre as partes envolvidas, ou seja, como as ações e benefícios entre os atores são criados, mantidos e distribuídos (AGUILERA; CRESPI-CLADERA, 2012).

Conforme indicado pela literatura (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008; MULYADI; ANWAR; IKBAL, 2012; BENETTI *et al.*, 2019), a aplicação de estruturas de governança corporativa é utilizada por diversas organizações, não somente aquelas de empresas de capital aberto. Essa utilização permite que sejam

minimizados os conflitos e a preservação dos interesses e responsabilidades dos atores organizacionais.

Além da utilização e aplicação dos elementos-chave da governança corporativa, modelos dessa mesma teoria são também criados para análise de algumas organizações. Assim, a complexidade e a heterogeneidade de cada estrutura podem ser preservadas, ou seja, não se cria um modelo geral para análise da governança corporativa em organizações, mas observam-se características e elementos próprios de cada organização e, então, formulam-se modelos que melhor se adequem a realidade estudada. Isso porque códigos de boas práticas de governança corporativa adaptam-se a diferentes contextos organizacionais, sejam de interesse amplo ou restrito, público ou privado, pois são balizados em princípios simples, claros e objetivos (IFAC, 2001; BENEDICTO, *et al.*, 2013; CAMPANÁRIO *et al.*, 2014).

Villiers e Dimes (2021) apresentam um modelo que aborda os determinantes, mecanismos e consequências da governança corporativa. Para eles, a governança corporativa possui determinantes externos (legislação, pressão das partes interessadas – *stakeholders*, interesse da mídia, escândalos e fatores sociais e culturais de determinada localidade) e internos (tamanho da organização, desempenho, cultura, relações entre *stakeholders*, incentivos e impressões gerenciais). Os mecanismos são classificados como formais (monitoramento da estratégia, desempenho e risco – mensurados por características, independência e composição do conselho; responsabilidade corporativa e *accountability* – mensuradas pela inclusão dos *stakeholders*; avaliação) e informais (cultura ética e efetividade dos sistemas de controle). As consequências são também externas (desempenho da organização, índices de governança corporativa, legitimidade e reputação) e internas (capacidade de tomar decisões).

Para Masegare e Ngoepe (2018), a governança corporativa pode trazer benefícios se prevista no âmbito público. Os autores desenvolveram um modelo para auxiliar na implementação de práticas de governança corporativa em ações de municípios da África do Sul. Para eles, o conselho municipal deve desempenhar um papel ativo no processo de desenvolvimento da estratégia, de forma que sejam percebidas mudanças de atitude, valores e empoderamento dos conselheiros. Além disso, identificaram áreas que deveriam ser melhoradas para que aconteçam ações

dos conselheiros, como auditoria, gerenciamento de informações, relações com as partes interessadas e gerenciamento de riscos.

Diante do exposto, foi escolhida a governança corporativa para a análise e compreensão dos acordos nos inter-relacionamentos entre municípios consorciados. A ideia não é discutir a relação entre os consórcios e a sociedade, mas sim as relações que ocorrem no “interior” de tais estruturas. Ainda que os consórcios sejam formados e constituídos como associações públicas, entende-se haver a formação de uma nova entidade. Assim, não é o caso do “MUNICÍPIO A” realizar diretamente o atendimento à saúde por meio de seus recursos próprios, mas trata-se da união do “MUNICÍPIO A” com o “MUNICÍPIO B” e o “MUNICÍPIO Z” em uma nova estrutura – “CONSÓRCIO ABZ” – para realizar o atendimento à saúde de toda a população dos municípios consorciados, a partir de recursos que constituíram juntos os municípios exemplificados. Entende-se, portanto, que a governança corporativa deve ser essencial, uma vez que existem responsabilidades entre as partes envolvidas e que as ações e benefícios entre os atores são criados, mantidos e distribuídos.

No Brasil e para o âmbito público, especialmente para as estruturas públicas, a aplicação de práticas de governança corporativa até início de 2016 poderia ser questionada, uma vez que não havia uma normativa para tanto. Não obstante, com a promulgação da Lei n. 13.303/2016 – que dispõe sobre o estatuto jurídico de empresas públicas, sociedades de economia mista e de subsidiárias, tratando de entidades que exploram atividade econômica ou comercializam bens e serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos – práticas como controle, transparência, equidade e responsabilidade são indicadas.

Para o caso dos consórcios públicos de forma específica, conforme apresenta Andrade (2013) e a própria Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/05), estes podem ser constituídos tanto como forma de direito privado como associações públicas. No primeiro caso, o regime jurídico é idêntico às empresas estatais, indicando a possível aplicação de práticas de governança corporativa. No segundo caso, da mesma forma, práticas podem ser aplicadas, pois trata-se de uma nova configuração (associação) e conforme indica Hart (1995) desde que haja interesses envolvendo duas ou mais partes da organização a governança corporativa deve ser necessária.

Assim, para promover interesses comuns, a governança corporativa se vale de princípios, tais como: transparência e prestação de contas, controle, equidade e responsabilidade corporativa (CARVALHO, 2002; ENG; MAK, 2003; FLEMING; MCNAMEE, 2005; AGUILERA; CRESPI-CLADERA, 2012; MULYADI *et al.*, 2012; IBGC, 2015; REIS; DIEHL, 2015). Esses princípios podem auxiliar na melhoria da confiança entre os atores e na minimização da assimetria de informações (MULILI; WONG, 2011; BAUWERAERTS; COLOT, 2016; ALDAMEN *et al.*, 2019).

A **transparência** corresponde à disponibilização de diversas informações, sem que haja obrigação por leis ou regulamentos (ENG; MAK, 2003; MONKEN *et al.*, 2015). Ao realizar um estudo sobre transparência no setor público, Garcia-Tabuyo *et al.* (2017) ressaltaram que o acesso à informação é o que permite aos interessados a realização do controle, sendo a transparência um direito humano universal.

Eng e Mak (2003) entendem que a transparência provém da divulgação de informações voluntárias. Os autores ressaltam que a divulgação voluntária se refere a qualidade e a quantidade de informações relacionadas aos aspectos estratégicos, financeiros e não financeiros disponibilizadas para o acesso de interessados, sem que haja cobranças e obrigatoriedade.

De acordo com Rezaee, Olibe e Minmier (2003), crises e a falta de transparência e divulgação de informações podem fazer com que a confiança nos mecanismos de governança corporativa seja afetada. Os autores examinam três tipos de divulgações do comitê de auditoria de empresas Fortune 100 e destacam, como resultado, a importância desses elementos (periodicidade da divulgação; escrita formal com indicação das responsabilidades de cada membro; conformidade das divulgações, conforme preza a Lei Sarbanes-Oxley de 2002 - criada pelo Congresso americano em 2002 para proteger os investidores e *stakeholders* das empresas contra possíveis fraudes financeiras) para aumentar a confiança dos investidores.

De maneira similar, Bauweraerts e Colot (2016) apresentam que a transparência ajuda as organizações a ganhar a confiança dos associados. Para eles, quando uma organização comunica e divulga informações suficientes sobre sua política de governança corporativa, mais confiantes estarão as partes interessadas. Monken *et al.* (2015) acrescentam, ainda nesta perspectiva, que a transparência, capaz de gerar mais confiança e melhorar as relações da

organização com terceiros, devem ir além daquelas impostas por leis e regulamentos.

Quando não há transparência, no entanto, a confiança é abalada. Conforme apresenta Lacruz (2020), a incidência de conflitos aumenta quando há assimetria de informações, ou seja, quando os gestores (designados pelos proprietários) possuem mais acesso às informações que os principais (proprietários), podendo tomar decisões em benefício próprio. Da mesma forma, podem ocorrer conflitos entre os principais, ou seja, quando majoritários (aqueles que, por algum motivo, exercem maior influência) buscam por benefícios privados em detrimento dos benefícios coletivos, prejudicando os minoritários (aqueles que, por algum motivo, exercem menor ou nenhuma influência). Nestas perspectivas, os conflitos são inevitáveis.

Com o intuito de minimizar os efeitos (conflitos) gerados pela assimetria de informações, o **controle** e a **equidade** tornam-se necessários. O controle é entendido como proteção, ou seja, são mecanismos e ações que visam dar segurança a todos os interessados sobre as ações praticadas na organização (AGUILERA; CRESPI-CLADERA, 2012; REIS; DIEHL, 2015). A equidade se refere ao tratamento isonômico de todos os associados e partes interessadas, é também entendida como senso de justiça (HASS, 1996).

Quanto ao controle, Aldamen *et al.* (2019) enfatizam que a adoção de práticas de governança corporativa e a criação de esferas de controle e fiscalização, como é o caso dos comitês de auditoria e a existência de conselhos, favorece o monitoramento dos entes principais (proprietários). Além de reduzir os problemas de assimetria de informação.

Para Shleifer e Vishny (1997), o direito a voto é uma característica essencial da equidade. No entanto, não se resume a isso. Conforme apresentado por Pepper *et al.* (2015), a equidade, também entendida como *fairness*, tem um viés relacionado à justiça e tratamento igualitário. Assim, as partes interessadas podem se sentir motivadas em participar de uma estrutura em que a equidade é tida como prioridade. Os autores ressaltaram a contribuição da equidade enquanto percebida nas análises da Teoria de Agência, ressaltando a importância de considerar o tratamento isonômico em várias relações organizacionais.

Por fim, a **responsabilidade corporativa** se relaciona ao zelo pela viabilidade socioeconômica das organizações e a redução de externalidades negativas (SANGLE, 2010). Para Jacques *et al.* (2011), a responsabilidade

corporativa se relaciona a sustentabilidade e a visão da organização a longo prazo, ou seja, a sua perenidade.

Para o alcance da sustentabilidade a longo prazo, Barrett (2002) destaca algumas questões que o setor público deve considerar, dentre elas: orientação sobre políticas, procedimentos, processos, princípios e tarefas; aplicação de controles de segurança; garantia no cumprimento da legislação, conforme necessário; gestão fiscal; gestão de contratos; gerenciamento de riscos; garantia da qualidade.

Com a escolha da base teórica definida, juntamente com a exposição dos princípios que garantem o cumprimento da governança corporativa (enquanto garantidora de direitos e responsabilidades), apresenta-se, a seguir, como a Teoria de Agência e *Stewardship Theory* podem fundamentar a proposta e se tornarem interdependentes na compreensão dos acordos e comportamentos de entes públicos em CIS. Além disso, são apresentadas também a influência e a especificação de elementos ligados ao contexto extrínseco que podem influenciar no comportamento dos atores em CIS, tais como aqueles provenientes do federalismo.

2.3 Elementos teóricos que influenciam a atuação dos CIS: federalismo, modelos de gestão pública e comportamentos de agência e *steward*

As organizações públicas carregam consigo características de diversos modelos, paradigmas e sistemas (KLUMB; HOFFMANN, 2016). Os CIS, de forma mais específica, são marcados pelos desdobramentos do sistema federativo brasileiro (DINIZ FILHO, 2013) e pelos modelos burocrático e gerencial (DENHARDT; CATLAW, 2017; FABRIZ, 2017; LUI; SCHABBACH, 2020; MATHIAS; OLIVEIRA, 2019).

Quanto ao sistema federal brasileiro cabe primeiramente destacar a coexistência de dois modelos: o competitivo e o cooperativo. O modelo competitivo tem sua origem na Teoria Econômica Aplicada da Descentralização e é apresentado de forma seminal por Tiebout (1956). Para esse modelo, os governos devem ter o intuito de aumentar a eficiência do setor público. O modelo cooperativo, no entanto, pode ser viável em contextos de desigualdade regional (ISMAEL, 2018).

Os CIS se inserem em uma realidade marcada por acentuada disparidade socioeconômica entre os estados e municípios, elevada complexidade do aparato estatal (administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público) e

diferenciação em cada nível federativo (União, Estados e Municípios) (AFFONSO, 2000). Assim, são consideradas estruturas que se baseiam na ação coletiva (cooperação), mas que neste contexto coexistem também conflitos governamentais, que podem ser associados ao comportamento individualista e autárquico dos municípios, à ausência de identidade regional e a brigas político-partidárias entre os prefeitos (características do modelo competitivo) (ABRUCIO; SANO, 2013).

Assim, Abrucio *et al.* (2010) destacam que as relações interorganizacionais, principalmente no âmbito público, podem desencadear um dilema: a busca pela garantia da autonomia de cada ente federativo (independência) e a necessidade de lidar com as desigualdades regionais (por meio da parceria e da cooperação). Para os municípios, o dilema se relaciona à autonomia *versus* a capacidade (recursos) para atendimento à saúde, ambas delegadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Existe um consenso de que os modelos coexistem, ou seja, que os arranjos públicos devem se basear no equilíbrio entre a cooperação e a competição (ELAZAR, 1987; FILIPPIM; ABRUCIO, 2016). Dessa forma, as relações intergovernamentais não dependem e se validam apenas por mecanismos formais, mas da interação entre os interesses dos envolvidos, reconhecendo suas identidades e recursos (ELAZAR, 1987; ABRUCIO *et al.*, 2013).

Quanto aos elementos da administração pública, principalmente considerando os modelos já mencionados (burocrático e gerencialista), Julião e Oliveri (2020), ao estudarem os consórcios públicos do Ceará – Brasil, destacam o papel dos políticos e burocratas. Na visão dos autores, a burocracia foi evidenciada principalmente pela indução do governo estadual e pela atuação dos gestores que atuavam na gestão pública, pois contribuíram para a estratégia de constituição do consorciamento no estado analisado. Nuske *et al.* (2018) também destacam elementos da burocracia (estrutura organizacional, normas e prazos), que já existiam na administração pública municipal e passam a compor essas novas formas de atuação.

Para Flexa e Barbastefano (2020), outros elementos que se manifestam na gestão municipal também permanecem quando constituídos os CIS. A baixa qualificação de servidores públicos, conflitos de agenda, lacunas de planejamento, entraves burocráticos, recursos limitados e mal aplicados, são alguns exemplos. Assim, a formação de consórcios é necessária frente às dificuldades enfrentadas

para a entrega de serviços públicos em diversos municípios (MARRONI *et al.*, 2021; LUI; SCHABBACH, 2020; SILVA *et al.*; 2017). A partir da consolidação dessas novas entidades é que muitos municípios terão condições de sanar as principais dificuldades na entrega de serviços de saúde de média e alta complexidade (eficácia - gerencialismo).

Estudos recentes (FABRIZ, 2017; MATHIAS; OLIVEIRA, 2019) sobre a atuação de CIS têm indicado ainda a importância da avaliação e análise dos usuários dos serviços de saúde oferecidos por essas entidades e também o controle social. Desta maneira, observa-se que não somente a entrega de serviços tem sido buscada, mas também o atendimento às necessidades da sociedade.

Para além dos aspectos inerentes ao contexto externo, os consórcios públicos compreendem estruturas associativas baseadas na gestão associada para a prestação de serviços públicos. No caso específico da saúde, essas estruturas existem para condensar esforços na prestação de serviços de saúde no âmbito da média a alta complexidade, podendo apresentar as seguintes vantagens, de acordo com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (2021): redução de custos, aumento do diálogo entre municípios de uma mesma região, solução de problemas regionais e planejamento conjunto para a execução de políticas de saúde.

Assim, além de serem estruturas públicas que devem obter resultados sociais, os CIS são também entendidos como novas entidades, formadas a partir da cooperação municipal. Isso porque comportam em sua estrutura organizacional atores (assembleia, presidente, secretário executivo e conselho fiscal) que se interrelacionam em situações que podem nem sempre serem cooperativas e opostas ao conflito (GERICK; PESSALI, 2014).

Conforme já exposto por Reis e Diehl (2015), elementos de governança corporativa podem ser evidenciados e encontrados em CIS. Por meio das normas e contratos firmados entre os consorciados (protocolos de intenção⁴, estatuto⁵, contrato de rateio⁶ e contrato de programa⁷), podem ser identificadas práticas que

⁴ É o primeiro acordo formalizado entre os entes que se consorciam, ou seja, depende da subscrição dos municípios que pleiteiam integrar e constituir um consórcio (BRASIL, 2005).

⁵ Define as normas de funcionamento dos CIS, dispendo sobre estrutura, organização, cargos e funções.

⁶ Documento que indica a arrecadação de recursos para que o consórcio desempenhe suas funções. São formalizados de forma individual e em cada exercício financeiro.

⁷ Define as obrigações de cada ente consorciado com o consórcio no âmbito da gestão associada. Nestes casos, deve haver prestação de serviços públicos ou transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços (BRASIL, 2005).

indicam transparência, prestação de contas e responsabilização. Além disso, assim como ocorrem nas grandes corporações, os autores também relatam a existência da estrutura de propriedade/gestão. A primeira é de posse da assembleia (formada por todos os entes municipais consorciados) e a segunda é formada por órgãos que exercem a administração dos CIS (presidente e secretário executivo).

Mesmo se tratando de estruturas de ação coletiva no âmbito público, possuindo suas especificidades e marcada por contextos extrínsecos (modelos, paradigmas e sistemas públicos), entende-se que para a compreensão da estrutura de propriedade e gestão, podem ser utilizadas bases da Teoria de Agência e da *Stewardship Theory*.

A Teoria de Agência, discutida principalmente a partir de estudos seminais como os de Berle e Means (1932), Alchian e Demsetz (1972), Ross (1973), Jensen e Meckling (1976), Klein (1983) e Eisenhardt (1989), parte do pressuposto da existência dos problemas de agência, ou seja, de um lado existem os gestores que foram responsabilizados pela administração de organizações e de outro, os proprietários que aguardam retorno (BROADBENT; DIETRICH; LAUGHLIN, 1996).

De forma mais específica, Ross (1973) salienta que as relações de agência são diversas. Podem haver, por exemplo, elementos de agência nas relações entre empregadores e empregados, entre Estado e sociedade e entre outras esferas. Isso porque a condição de que existam proprietário(s) e gestor(es) (agente) e que sejam realizados acordos contratuais devem ser satisfeitas.

Eisenhardt (1989) esclarece também que a relação de agência não implica necessariamente somente na existência de conflitos. Para ela, a relação pode ocorrer entre atores que estão em um comportamento cooperativo, mas possuem objetivos e atitudes diferentes.

Na literatura sobre o âmbito público, os problemas de agência são por muitas vezes ligados à relação sociedade-Estado, ou seja, a sociedade é vista como “principal” e o Estado como “agente/gestor” da coisa pública (SUBRAMANIAM *et al.*, 2013; GROSSI *et al.*, 2015). Não obstante, alguns estudos (MCCUE; PRIER, 2008; SONG *et al.*, 2015; DAISER *et al.*, 2017) já indicam a Teoria de Agência quando inserida para a compreensão da estrutura de órgãos públicos.

Mccue e Prier (2008) utilizaram as bases da Teoria de Agência para criar uma estrutura conceitual para o entendimento de compras conjuntas no âmbito público, realizadas por órgãos governamentais. Segundo eles, a busca por

entendimento sobre as responsabilidades, bem como a minimização de conflitos, é compreendida como contribuição dessa teoria para o objeto de análise estudado.

Abbas *et al.* (2021) visaram compreender a relação de agência existente entre o governo e as universidades públicas da Malásia. Nesta relação, segundo eles, o governo seria o principal e as universidades fariam os papéis de agentes. O governo como principal oferece subsídios às universidades e possuem expectativas sobre elas, exigindo prestação de contas e exercendo a função de controle. As universidades, por sua vez, deveriam ser responsáveis pela divulgação de informações e pelos esclarecimentos quanto aos recursos recebidos do governo.

Somado a isso, a literatura sobre Teoria de Agência também se atenta para a existência da relação majoritário e minoritário (FREEMAN; REED, 1983; CERDA, 2000). De acordo com essa perspectiva, no próprio grupo de proprietários podem haver conflitos e divisões, que levam ao oportunismo e a assimetria de informações. Desse modo, a governança corporativa não aparece como protetora dos direitos dos proprietários que buscam proteção contra o oportunismo do gestor, mas age em prol dos minoritários que veem seus direitos, riquezas e retornos serem julgados pela mão de poucos - os majoritários.

Nessa perspectiva, Lacruz (2020) salienta que a estrutura de propriedade é um dos principais fatores da Teoria de Agência: havendo estrutura dispersa, o conflito de interesse ocorre entre acionistas individuais e os executivos; havendo estruturas concentradas, o conflito se dá entre majoritários e minoritários. Neste último caso, os primeiros são os detentores do controle e os outros são os acionistas dispersos.

Na literatura brasileira, e mesmo na literatura internacional, não são vislumbrados muitos estudos que tratam da ótica majoritário-minoritário no setor público⁸. O que se percebeu foram estudos que abordam essa perspectiva pela visão de administradores e acionistas (YOUNG *et al.*, 2008; LI; QIAN, 2013).

Loch *et al.* (2013) discutem a ótica da relação de agência entre majoritários e minoritários em empresas de propriedade mista do setor elétrico brasileiro. Nesta perspectiva o governo foi percebido como acionista majoritário e ele exerce

⁸ Foi realizada uma busca na base de estudos *Web Of Science* em outubro de 2021, utilizando os termos-chave “*majority minority in public sector*” e “*majority minority relationship in public management*”. Não foram encontrados estudos que realizam análises sobre a relação buscada no setor público.

influência devido à participação acionária e também pelas informações e decisões tomadas. Os minoritários, por sua vez, são deixados de lado quando se trata da tomada de decisão.

Discutida inicialmente como uma oposição à Teoria de Agência, a *Stewardship Theory*

surge para explicar não a divergência de interesses, mas o alinhamento deles. A *Stewardship Theory* foi introduzida a partir da compreensão de que as relações nas organizações podem ser baseadas nos comportamentos individuais de cada gerente, uma vez que não são motivados apenas por metas individuais, mas pelos objetivos da organização (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997).

Com raízes na psicologia, a *Stewardship Theory* pondera que o comportamento coletivista pro-organizacional é mais útil para o gestor que o comportamento individualista e egoísta (característico das premissas da Teoria de Agência). Neste sentido, os pressupostos – coletivismo, confiabilidade, comportamento pro-organizacional – são entendidos como base para a *Stewardship Theory* (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; BERNARDON, 2018).

Alguns estudos (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; DICKE; OTT, 2007; SCHILLEMANS, 2012), ainda que analisem apenas uma das abordagens (Teoria de Agência e *Stewardship Theory*), indicam sempre que uma se contrapõe a outra e, em alguns casos, que se complementam. Esses casos (citação das duas teorias em um mesmo estudo) são mais evidentes em estudos sobre a *Stewardship Theory*, uma vez que é a mais recente.

Dicke e Ott (2007) propõem a aplicação da *Stewardship Theory* em contraponto à Teoria de Agência para análise do comportamento de diretores e agentes nas relações em serviços contratados pelo governo. Os autores propõem que a convergência de valores pode gerar melhor qualidade para o serviço prestado.

Schillemans (2012) desenvolve um modelo alternativo, baseado na *Stewardship Theory* para a gestão das relações entre órgãos do governo central e agências executivas e reguladoras. O modelo proposto tem como base o alinhamento de interesses e o comportamento pró-organizacional.

Diante do exposto, e como já fora revelado por alguns estudos (DICKE, 2002; CULLEN; KIRWAN; BRENNAN, 2007), ambas as bases teóricas (Agência e *Stewardship*), podem ser percebidas de forma simultânea e compreendidas em uma

mesma organização. Para melhor compreensão do que cada uma delas se propõe, apresenta-se o Quadro 2.

Quadro 2 - Pressupostos da Teoria de Agência e *Stewardship Theory*

Pressupostos	Teoria de Agência	<i>Stewardship Theory</i>
Estudos seminais	Berle e Means (1932); Alchian e Demsetz (1972); Ross (1973); Jensen e Meckling (1976); Klein (1983); Eisenhardt (1989)	Davis <i>et al.</i> (1997)
Base teórica	Economia	Comportamento organizacional – Sociologia e Psicologia
Comportamento	Modelo econômico do homem (<i>homo economicus</i>): individual, egoísta, oportunista, autônomo	Modelo humanista do homem (pessoa autorrealizadora): coletivo, servidor, pró-organizacional
Princípios	Uso de incentivos e sanções para promover o alinhamento de metas: - Atribuir risco ao agente para garantir a conformidade com as metas; - Monitoramento; - Sistemas de recompensas; - Reputação colocada em risco	Capacita os colaboradores através de: - Responsabilidade; - Autonomia; - Compartilhamento de cultura e normas; - Poder pessoal e confiança.
Motivação	Extrínseca Financeira	Intrínseca Não financeira
Gestão – relações com o proprietário	Conflito de objetivos e interesses Perspectivas de risco distintas Desconfiança	Forte conexão/interesses mútuos Identificação com o negócio Confiança
Resultado	Desempenho da organização por meio de minimização de custos	Resultados pró-organizacionais

Fonte: Bernadon (2018), baseada em Cullen *et al.* (2007), Grundei (2008) e Glinkowska e Kackmarek (2015)

Para Dicke (2002), assegurar a aplicabilidade das teorias (Agência e *Stewardship*) pode não ser garantia de sucesso, mas pode fazer com que riscos e falhas sejam minimizados. Ademais, Cullen *et al.* (2007) revelam que com as perspectivas de agência e *steward*, as organizações podem reconhecer a complexidade de relações que as cercam e isso pode influenciar na eficácia dos mecanismos de governança corporativa que por elas são adotados.

2.3.1 Aplicação dos elementos teóricos na construção do modelo analítico do estudo

O **federalismo**, enquanto forma de organização do Estado se faz presente nos CIS a partir da autonomia concedida aos municípios. Ao assumir responsabilidades no que concerne à saúde, e, ao mesmo tempo, ao encontrar dificuldades financeiras, de infraestrutura e demais recursos necessários, os municípios podem sentir a necessidade de consorciamento (cooperação). Não obstante, podem carregar consigo um sentimento de autonomia e competição. Esses fatores influenciarão em suas escolhas nos CIS, tornando-os mais próximos ao que propõe às teorias *steward* e/ou agência.

É a partir do entendimento apresentado que se consolida o modelo analítico do estudo (Figura 2). Ele foi criado a partir da compreensão de três bases relacionais que podem ocorrer a partir da criação de CIS impulsionados pelo movimento de descentralização e autonomia municipal (federalismo): **relação majoritário e minoritário, relação de agência e comportamento *steward***.

A **relação majoritário e minoritário** acontece ainda na constituição dos consórcios. Essa constituição envolve a junção de vários municípios distintos (representados por “Município A”, “Município B” e “Município C”⁹, que são diferentes quanto ao porte, tamanho e condições de saúde). Para representar os municípios majoritários e minoritários nos CIS (inseridos na assembleia), foram elaboradas representações geométricas com tamanhos de elipses diferentes para cada um deles. Ademais, foram também apresentadas três formas de contrato/acordo (em negrito) que ocorrem no momento da constituição do consórcio (protocolo de intenções) e que são também refeitos a cada ano (contrato de rateio e contrato de programa).

Entende-se que na relação entre majoritários e minoritários, podem haver conflitos, visto que as contribuições (repasse aos consórcios) podem ser diferentes, ainda que os municípios estejam interligados a uma mesma estrutura. Outros possíveis pontos de conflito estariam relacionados ao estabelecimento da sede do consórcio, deliberações em assembleias e outros.

O segundo elemento (**relação de agência**), que é mais comum para a Teoria de Agência, ocorre a partir da figura do principal e do gestor. Dessas figuras podem se originar os chamados conflitos de agência. Assim, as relações principal-agente foram representadas pela eleição do presidente e vice-presidente por meio

⁹ O “Município X” foi indicado para demonstrar que nem todos os municípios se associam em CIS.

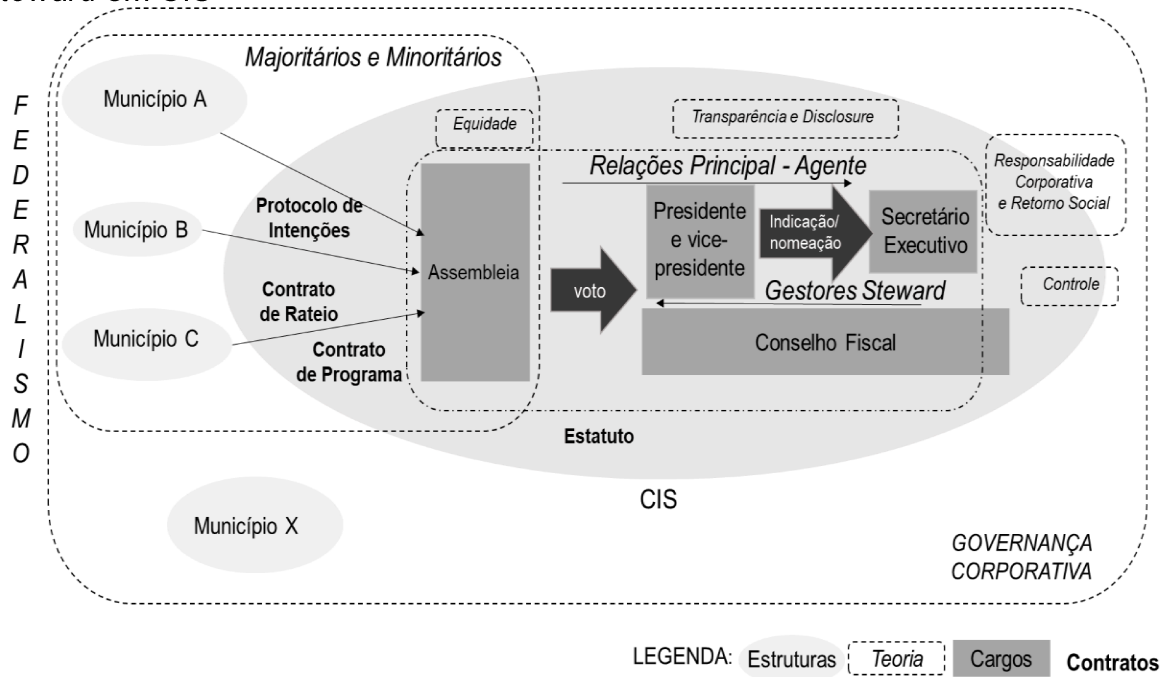
de votos da assembleia e pela indicação/nomeação do secretário executivo por parte do presidente (representada na Figura 2 por meio de uma seta a partir desses relacionamentos, como uma perspectiva linear). Mesmo que o voto e a indicação/nomeação passem pela assembleia geral, pois no caso do presidente é ele quem vota e no caso do secretário, ele quem aprova a indicação, nessas relações, pode haver assimetria de informações, pois o secretário executivo, por ser o gestor, pode possuir mais informações. A assembleia, nesse conjunto de relações, obtém apenas informações que dependem da deliberação de seus componentes (prefeitos) ou de informações que sejam repassadas pelo Conselho Fiscal.

Além da assimetria de informação, também podem existir conflitos nessas relações quando, ao assumir novas responsabilidades, esses atores (presidente, vice e secretário) manifestarem uma postura em que prevalecem os interesses individuais ao invés dos interesses coletivos (da assembleia).

O terceiro elemento (**comportamento *steward***) envolve o gestor e seus comportamentos e decisões. Neste caso, entende-se que para o secretário e/ou presidente dos consórcios (gestores), podem haver situações em que cooperar seja melhor. Assim, podem se pautar no entendimento de que ter comportamentos pró organizacionais (*stewards*) podem ser mais favoráveis a todos.

Ademais, os princípios de governança corporativa – equidade, o controle, transparência e *disclosure* e responsabilidade corporativa e retorno social – aparecem na Figura 2 como manifestações dessa teoria na estrutura dos CIS. Isso pode ser explicado pelo fato de que nos consórcios são firmados acordos/contratos e esses acordos devem garantir direitos e responsabilidades, assim como preza a governança corporativa.

Figura 2 - Modelo analítico da interdependência da Agência e do comportamento *Steward* em CIS



Fonte: elaboração própria

Diante do exposto, ressalta-se a interlocução das abordagens de governança corporativa, relacionadas a minimização de conflitos e a maximização de interesses de acionistas (agência e *stewardship*) e a relação majoritário e minoritário. Para Dawson *et al.* (2017), a Teoria de Agência pode ser percebida em órgãos públicos e pode ser interpretada de maneira semelhante a ótica privada, apesar de serem realidades distintas. Os autores apontam a congruência de objetivos e metas, em oposição ao conflito, como elemento que fornece resultados positivos para o principal e o agente. A *Stewardship Theory*, por sua vez, aparece como contraponto, mas principalmente como uma resposta e/ou explicação para comportamentos coletivos e pautados no que fora estabelecido via acordos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estado de Minas Gerais possui significativa aderência dos municípios em CIS. Conforme a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES), em 2021, mais de 90% deles estavam associados em CIS, o que equivale a uma população de mais de 20 milhões de habitantes. Em abril deste mesmo ano, havia 74 CIS

ativos, sendo 64 generalistas e 10 temáticos (ligados ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU).

O presente estudo considerou 134 municípios consorciados em CIS localizados na mesorregião da Zona da Mata mineira. A mesorregião foi escolhida por reproduzir uma característica do estado de Minas Gerais: a heterogeneidade entre os municípios. Assim, entende-se que a compreensão da mesorregião pode revelar nuances e especificidades de todo o estado de Minas Gerais. Ademais, é uma mesorregião próxima da área de atuação dos pesquisadores e, devido à conveniência na obtenção dos dados, optou-se por ela.

De acordo com a SES, na mesorregião da Zona da Mata estão inseridos nove consórcios intermunicipais de saúde, a saber: Agência de Cooperação Intermunicipal em Saúde Pé da Serra (ACISPES); Consórcio Intermunicipal de Especialidades (CIESP); Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Piranga (CIS AMAPI); Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste (CIS DESTES); Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste (CIS LESTE); Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa (CIS MIV); Consórcio Intermunicipal de Saúde União da Mata (CIS UM); Consórcio Intermunicipal de Saúde Verde (CIS VERDE); Consórcio Intermunicipal de Saúde de Ubá e Região (SIMSAUDE).

Dos nove CIS presentes na mesorregião, oito são generalistas e um é temático. Dessa forma, ressalta-se que, por meio da análise deles, será possível compreender características dos dois tipos de CIS existentes em Minas Gerais.

Para compreensão de elementos que caracterizam os municípios que fazem parte dos CIS da Zona da Mata, foram coletadas variáveis dos 134 municípios. Essas variáveis são relativas ao número de habitantes (população), ao desenvolvimento dos municípios (IDHM) e ao atendimento de média e alta complexidade em saúde (IMACS) (Quadro 3).

Quadro 3 - Variáveis quantitativas do estudo

Variável	Nomenclatura	Justificativa	Fonte
População	Número de habitantes do município	Indica similaridade/disparidade em termos de tamanho populacional do município. Isso revela a quantidade de assistidos para a saúde.	IBGE
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Refere-se a observação conjunta de variáveis relacionadas a renda, educação e saúde. Isso indica o desenvolvimento do município e como ele pode se assemelhar ou se diferenciar de outros.	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
IMACS	Índice de Média e Alta Complexidade	Condensa variáveis que se referem aos atendimentos e exames de média e alta complexidade. Se relaciona diretamente ao tema do estudo: CIS.	Martins <i>et al.</i> (2021) – IMRS e DATASUS

Fonte: elaboração própria

A variável População foi coletada tomando por base as estimativas para o ano de 2021 (IBGE, 2021) e a variável IDHM teve como referência o ano de 2010, pois é o último ano em que existem informações sobre o Censo – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e encontradas no Atlas do Desenvolvimento Humano. Além disso, foram utilizados dados do IMACS (ano base 2014), que fora construído pelo estudo de Martins *et al.* (2021)¹⁰. Como visto, o IMACS representa bem as características da atenção de média e alta complexidade, que consiste no foco de atuação de CIS.

Para Höher *et al.* (2018), a análise de variáveis como o IDHM pode refletir uma realidade mais apurada de uma região. Isso por englobar variáveis de renda, saúde e educação, oferecer um panorama de uma região e indicar as disparidades regionais (caso existirem).

Ainda sobre a caracterização, foram utilizados os *softwares IBM SPSS Statistics 20*® e *QGIS Desktop 3.10.1*®. O primeiro foi utilizado para a operacionalização das estatísticas descritivas de tendência central das variáveis

¹⁰ Fonte primária do IMACS: Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS da Fundação João Pinheiro e Departamento de Informática do SUS – DATASUS.

descritas no Quadro 3. E o segundo foi utilizado para a construção do mapa (projeção - Sirgas 2000) que ilustra a região a partir da variável IMACS.

Uma vez apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da caracterização do estudo, apresentam-se a seguir aqueles que foram realizados para o atendimento das perspectivas apresentadas na introdução desta tese. A primeira perspectiva diz respeito à análise dos instrumentos de governança corporativa a partir da ótica da assembleia (que engloba os representantes – chefes do executivo – de cada município consorciado em CIS) e a segunda se dá pela ótica dos gestores (presidente e secretário executivo dos CIS).

3.1 A análise dos “principais” - assembleia

Para compreender a ótica dos principais, foi realizada a análise de contratos firmados entre os membros da assembleia para a constituição e funcionamento dos CIS e dos contratos firmados entre os municípios consorciados e os CIS. Conforme indicado na introdução desta tese, entende-se que quando os proprietários acordam sobre algo em CIS, manifestam ali suas preocupações e prioridades.

Assim, para responder ao primeiro questionamento da tese – **Como estão considerados os instrumentos de governança corporativa nas normatizações dos CIS?** –, foi realizada uma pesquisa documental (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), sendo coletados 18 contratos firmados entre os consorciados e 15 contratos acordados entre os consorciados e os CIS, totalizando 33 contratos ao total. Os contratos firmados entre os consorciados são o protocolo de intenções e o estatuto e aqueles acordados entre os consorciados e os CIS são o contrato de rateio e o contrato de programa/prestação de serviços (Quadro 4).

Os documentos foram coletados nos *websites* dos consórcios e também foram solicitados via contato direto por telefone e/ou *e-mail*, entre os meses de janeiro a março de 2021. Com relação aos contratos de programa/prestação de serviços não coletados, os informantes dos consórcios (CISAMAPI e CISMIV) disseram não trabalhar com essa forma de acordo e não foram encontrados esses documentos nos *websites* (CISDESTRE), sem retorno sobre o consórcio ter ou não esse contrato.

Quadro 4 - Documentos coletados

Consórcio	Protocolo de Intenções / Contrato de Consórcio Público	Estatuto	Contrato de Rateio	Contrato de programa/prestação de serviços
ACISPES	X	X	X	X
CIESP	X	X	X	X
CISAMAPI	X	X	X	-
CISDESTE	X	X	X	-
CISLESTE	X	X	X	X
CISMIV	X	X	X	-
CISUM	X	X	X	X
CISVERDE	X	X	X	X
SIMSAUDE	X	X	X	X

Fonte: elaboração própria

Para a realização da análise e interpretação dos dados foi utilizada a análise de conteúdo categorial com grade mista (BARDIN, 2011). Isto é foram estipuladas categorias prévias a partir da fundamentação teórica e outras foram obtidas a partir da análise empírica (Quadro 5).

Quadro 5 - Categorias de análise

Categoria	Subcategoria	Entendimento	Fundamentação
Equidade	Arenas de participação	Formas ou meios para que os consorciados se envolvam nas deliberações do consórcio	IBGC (2015), Hass (1996), Shleifer e Vishny (1997) e Pepper <i>et al.</i> (2015)
	Direitos e deveres	Garantias e exigências de todos os entes consorciados	
Estrutura e processos de controle	Esfera de controle (interno/externo)	Entidades e mecanismos de controle externo e interno que incidem nos CIS	IBGC (2015) e Aldamen <i>et al.</i> (2019)
	Controle normativo	Leis, documentos e normas que regulam os relacionamentos entre os consorciados	
	Controle deliberativo	Necessidade de deliberações e tomadas de decisão para regulamentar o funcionamento dos CIS e, conseqüentemente, os acordos firmados	
Transparência e <i>disclosure</i>	Canais de comunicação	Formas e meios de comunicação dos CIS e entre os municípios consorciados	IBGC (2015), Garcia-Tabuyo <i>et al.</i> (2017), Eng e Mak (2003), Bauweraerts e Colot (2016) e Monken <i>et al.</i> (2015)
	Informações (qualidade e natureza)	Indica se as informações divulgadas são adicionais e/ou mais específicas ou são informações gerais e obrigatórias	
Responsabilidade corporativa e retorno social	-	O consórcio atua como nova entidade, que representa os consorciados diante de novas esferas, poderes e sociedade	IBGC (2015), Sangle (2020), Jacques <i>et al.</i> (2011) e Barrett (2002)

Fonte: elaboração própria

As categorias – **equidade, estrutura e processos de controle, transparência e disclosure** – vieram da base teórica. A categoria responsabilidade corporativa (proveniente de um dos princípios de governança corporativa) passou a ser designada **responsabilidade corporativa e retorno social**. Isso ocorreu para que essa categoria pudesse incorporar a perspectiva do âmbito público – retorno social – não se restringindo apenas à viabilidade e a sustentabilidade dos CIS, como ocorre quando essa categoria é analisada em organizações privadas. Além disso, todas as subcategorias foram criadas a partir da análise empírica.

As categorias foram escolhidas por representarem os princípios de governança corporativa. Conforme mencionado na literatura (CARVALHO, 2002; ENG; MAK, 2003; FLEMING; MCNAMEE, 2005; AGUILERA; CRESPI-CLADERA, 2012; MULYADI *et al.*, 2012), para a promoção da convergência de interesses, a governança corporativa defende alguns princípios (controle, equidade, transparência e responsabilidade corporativa) que visam melhorar a confiança entre os atores e promover a convergência de interesses.

Para a realização da análise de conteúdo, os dados foram categorizados a partir de recortes (unidades de registro) dos dispositivos normativos de cada acordo analisado. Entende-se por dispositivo normativo o artigo, parágrafo, inciso e etc. encontrados nos documentos e normativas pesquisados.

A análise de conteúdo foi realizada considerando algumas regras de enumeração a partir dos elementos apontados por Bardin (2011) e reforçados por Urquiza e Marques (2016): presença, frequência e direção. A presença indica a percepção das categorias nos acordos firmados nos CIS, a frequência indica a quantidade de unidades de registro para cada categoria percebida e a direção indica o sentido, ou seja, pondera a frequência indicando a representação dos resultados.

Francisquini (2020) utilizou a regra de frequência para iniciar a análise da concepção de líderes de instituições hospitalares sobre a implantação de um modelo de remuneração. Com a análise de frequência, somada a condução de entrevistas, a autora confirmou suas proposições. De forma similar, Brito (2018) verificou a frequência de termos e opiniões dos participantes da pesquisa, de modo a iniciar a análise de conteúdo e evidenciar particularidades dos dados por ela analisados.

Para validar as categorias propostas, alguns documentos foram categorizados a priori. Os recortes somaram, em média, 70% dos dispositivos

normativos. Ficando de fora da categorização elementos que não dizem respeito à governança corporativa (principalmente considerando a relação principal-agente, aqui pormenorizada), tais como: identificação de quais municípios fazem parte do consórcio, localização do consórcio, regime de pessoal (contratado ou por concurso público), foro e comarca.

3.2 A análise dos gestores

Para a análise dos gestores e para responder ao segundo questionamento da tese – **Como os comportamentos dos gestores são caracterizados nos relacionamentos dos CIS?** – foram realizadas entrevistas com gestores (seis secretários executivos, dois gerentes administrativos¹¹ e dois prefeitos) de oito dos nove CIS da Zona da Mata mineira.

As entrevistas foram agendadas a partir do contato direto com os CIS, via e-mail e ligação telefônica. Em um primeiro momento, foram conseguidas três entrevistas com secretários executivos e uma entrevista com um gerente administrativo. Após esses primeiros contatos, os próprios entrevistados foram indicando outros contatos e foi possível agendar e realizar mais três entrevistas com secretários executivos, uma entrevista com um gerente administrativo e duas entrevistas com prefeitos que atuam como presidentes em CIS, formando o número total de gestores entrevistados (Quadro 6).

Quadro 6 - Gestores entrevistados por CIS - Zona da Mata MG

CIS	Gestores entrevistados
Consórcio A	Secretário executivo
Consórcio B	Secretário executivo e presidente
Consórcio C	Gerente administrativo
Consórcio D	Secretário executivo
Consórcio E	Secretário executivo e presidente
Consórcio F	Gerente administrativo
Consórcio G	Secretário executivo
Consórcio H	Secretário executivo
Consórcio I	-

Fonte: elaboração própria

¹¹ Em CIS maiores, que atendem mais municípios e que possuem maior infraestrutura, é comum a presença de gestores administrativos, que atuam juntamente com o secretário executivo na gestão dos CIS.

De todos os nove CIS da Zona da Mata Mineira, apenas em um deles não foi agendada entrevista (Consórcio I). O contato (via e-mail, contato telefônico e mensagens via aplicativo *WhatsApp*) foi realizado, no entanto, os gestores (secretário executivo e prefeito) não retornaram para a realização da entrevista.

As entrevistas aconteceram no mês de julho de 2021 e foram baseadas em roteiro semiestruturado (APÊNDICE A). Elas foram também autorizadas pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Viçosa por meio do Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) número 39277220.9.0000.5153.

Para a análise e interpretação dos dados obtidos via entrevista, assim como para a análise dos “principais” – assembleia, foram criadas categorias, já elencadas no Quadro 5. Não obstante, para a análise dos gestores, de forma específica, foi buscada a percepção deles quanto aos elementos teóricos que são defendidos pela Teoria de Agência e pela *Stewardship Theory* (Quadro 7). O objetivo foi perceber a escolha dos gestores a partir de elementos situacionais defendidos por cada teoria do estudo.

Quadro 7 - Elementos situacionais que balizam as escolhas dos gestores, considerando as teorias de Agência e *Steward*

Categoria	Teoria de Agência	<i>Stewardship Theory</i>
Equidade	Perspectiva de atuação distintas dos principais	Conexão, interesses mútuos, tratamento justo
Estrutura e processos de controle	Controle e desconfiança por parte dos principais	Envolvimento e confiança
Transparência e <i>disclosure</i>	Uso de incentivos e sanções para promover o alinhamento de metas; Exigência de prestação de contas para controle	Prestação de contas efetiva; Responsabilidade; Autonomia baseada na confiança
Responsabilidade corporativa e retorno social	Perspectiva de sustentabilidade do “negócio” apenas	Além de sustentável, os CIS possuem ações de cooperação para a promoção da saúde, incentivadas pelos gestores

Fonte: elaboração própria

As análises foram realizadas considerando os elementos situacionais, a seguir:

- **Equidade:**
 - Teoria de Agência: realização de reuniões apenas considerando quórum mínimo, sem possibilidades de debates e discussões;

- Stewardship Theory: realização de reuniões considerando além do quórum mínimo, a realização de debates e discussões entre os consorciados.
- **Estrutura e processos de controle:**
 - Teoria de Agência: emissão de relatórios periódicos, cobrança;
 - Stewardship Theory: realização de controle conforme prescrito nos documentos regulatórios; gestor atuando de acordo com o objetivo do consórcio – gerando confiança.
- **Transparência e disclosure:**
 - Teoria de Agência: divulgação de informações e prestações de contas restritas somente para controle;
 - Stewardship Theory: divulgação de informações e prestações de contas mais amplas e com mecanismos além daqueles estabelecidos via contratos.
- **Responsabilidade corporativa e retorno social:**
 - Teoria de Agência: atendimento às demandas dos municípios considerando a prestação de serviços já estabelecidas pelos acordos;
 - Stewardship Theory: além da viabilidade financeira, buscada via consórcios, os gestores conseguem perceber benefícios não financeiros viáveis somente pela ótica dos CIS, inclusive estimulando algumas ações.

Após a análise dos principais e dos gestores, o estudo retoma o modelo de escolha proprietário e gestor para CIS, adaptado de Davis *et al.* (1997) – já apresentado na Figura 1. A partir da análise dos documentos e das entrevistas, compreende-se as escolhas dos atores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentadas subseções que organizam o entendimento da tese. Primeiramente, são elencadas algumas características dos CIS analisados. Logo após, é evidenciada a existência de elementos de governança corporativa em CIS, sendo apresentadas as análises dos documentos e das entrevistas realizadas.

4.1 Caracterização dos CIS da Zona da Mata – MG

A Zona da Mata Mineira abrange uma área de aproximadamente 35.748 km² e possui uma população estimada em 2.500.000 habitantes (IBGE, 2021). Ao total, a mesorregião comporta 142 municípios dispostos em sete microrregiões (Cataguases, Juiz de Fora, Manhuaçu, Muriaé, Ponte Nova, Ubá e Viçosa).

Estudos que se debruçaram sobre a análise da Zona da Mata (CASTRO; ALENCAR; SOARES, 2012; MARINHO; FERREIRA, 2019) revelam que a região apresenta discrepâncias e disparidades que estão ligadas aos caracteres históricos, sociais e políticos. Conforme descrevem Castro *et al.* (2012), a região chegou a ser considerada “berço” do ouro e grande produtora e exportadora de café. Contudo, devido ao declínio desses produtos, aliada a outros fatores, encontra-se hoje em situação de estagnação econômica em diversas atividades.

Dos 142 municípios dessa mesorregião, 133 estão consorciados em CIS¹², ou seja, apenas nove municípios não se consorciaram em CIS algum, o que denota a força e a necessidade do consorciamento na mesorregião analisada. Ressalta-se também, conforme evidenciado pelo total dos municípios elencados na Tabela 1, que existem municípios que se consorciaram em mais de um CIS. Essa constatação pode ser inclusive servir de base para a construção de novos estudos, uma vez que o consorciamento parece se apresentar como uma estratégia para a promoção da saúde em muitos deles.

Tabela 1 - Municípios consorciados por CIS – Zona da Mata

CIS – Zona da Mata	Quantidade de municípios consorciados
ACISPES	26
CIESP	11
CISAMAPI	22
CISDESTE	94
CISLESTE	15
CISMIV	10
CISUM	12
CISVERDE	18
SIMSAUDE	22
TOTAL	230

Fonte: dados da pesquisa

¹² O município de Comendador Levy Gasparian, do Rio de Janeiro, completa os 134 municípios em CIS.

A quantificação da composição dos CIS evidencia a representatividade dessas estruturas, no entanto, não as qualifica. Para tanto, foram operacionalizadas variáveis dos municípios consorciados (População, IDHM e IMACS) que evidenciam a caracterização e o desenvolvimento da mesorregião. O intuito é verificar as suas especificidades e verificar elementos que indiquem que se trata de uma região heterogênea (ou não). A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis mencionadas.

Tabela 2 - Municípios consorciados por CIS – Zona da Mata

	Média	Mediana	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
População	18.146	6.525	53.593	577.532	1.577
IDHM	0,67	0,66	0,05	0,77	0,53
IMACS	52,32	50	11,82	94,21	33,08

Fonte: dados da pesquisa.

As variáveis população, IDHM e IMACS indicam a heterogeneidade dos municípios consorciados em termos de tamanho populacional, desenvolvimento socioeconômico e condições de saúde. No primeiro caso, verifica-se a presença de municípios pequenos (1.577 habitantes – Antônio Prado de Minas) e o município de Juiz de Fora, por exemplo, com 577.532 habitantes. O desvio padrão desta variável também reflete a disparidade indicada, uma vez que é quase três vezes maior do que a média.

A análise da variável IDHM, apesar de apresentar valores mais discretos (isso se justifica por se tratar de um índice que varia entre 0 e 1), revela que o município que apresenta menor classificação (Araponga – 0,53) é avaliado pelo índice como aquele que possui IDHM baixo¹³, a média e a mediana revelam que os municípios “centrais” ou “intermediários” possuem IDHM classificado como médio, enquanto o município que possui o maior IDHM (Juiz de Fora – 0,77), é classificado como aquele que possui IDHM alto.

Conforme apresenta Boscariol (2017), o IDHM não é um indicador que é capaz, sozinho, de revelar as desigualdades regionais de um território. No entanto, por meio dele é possível identificar e perceber diferenças regionais. Cabe assim,

¹³ Classificações do IDHM segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: 0 a 0,499 – Muito baixo; 0,500 a 0,599 – Baixo; 0,600 a 0,699 – Médio; 0,700 a 0,799 – Alto; 0,800 a 1 – Muito alto.

relacioná-lo a outras variáveis e também compreender as políticas implementadas na região estudada, bem como aspectos históricos da mesma.

Por sua vez, a observação do IMACS, construído a partir de variáveis que revelam a atenção à saúde para a média e alta complexidade, revelam realidades dispersas. O município de Caputira (IMACS – 33,08) apresenta condições de atendimento à saúde de média e alta complexidade quase três vezes menor do que o município de Pequeri (IMACS – 94,41). Ademais, os valores de média e mediana indicam valores em 50% do total do índice, o que indica que não são verificadas boas condições de saúde na mesorregião e também que muitos municípios possuem classificação “baixa” ou “baixa-regular” quanto à variável verificada (Tabela 3).

Tabela 3 - Classificações para o IMACS para os municípios da Zona da Mata - MG

IOSS	Classificação	Quantidade de municípios
Entre 0,00 e 9,99	Baixíssima	0
Entre 10,00 e 29,99	Baixa	0
Entre 30,00 e 49,99	Baixa-regular	62
Entre 50,00 e 69,99	Regular	58
Entre 70,00 e 89,99	Boa	11
Maior que 90,00	Excelente	2
Total	-	133

Fonte: dados da pesquisa

Conforme evidenciado, 120 municípios apresentam valores para esse indicador entre 30 e 69, sendo classificados, seguindo as métricas do IMACS como “baixa-regular” e “regular”. Dessa forma, nota-se a necessidade de melhorias dos atendimentos de média e alta complexidade pela região.

Além da observação do IMACS na mesorregião estudada, faz-se aqui uma comparação dessa variável com outras mesorregiões do estado de Minas Gerais (Tabela 4). Essa comparação, além de evidenciar aspectos similares entre os atendimentos de saúde de média e alta complexidade em Minas Gerais, expõe também singularidades da mesorregião investigada.

Tabela 4 - Classificações para o IMACS por mesorregião em Minas Gerais

IOSS	Classificação	Zona da Mata	Campo das Vertentes	Central Mineira	Jequitinhonha	Metropolitana	Noroeste de Minas	Norte de Minas	Oeste de Minas	Sul/Sudoeste de Minas	Triângulo Mineiro	Vale do Mucuri	Vale do Rio Doce
		Quantidade de municípios											
Entre 0.00 e 9.99	Baixíssima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entre 10.00 e 29.99	Baixa	0	0	0	10	0	4	5	1	0	1	2	6
Entre 30.00 e 49.99	Baixa-regular	62	27	21	35	66	11	51	30	65	42	18	66
Entre 50.00 e 69.99	Regular	58	7	8	5	35	3	26	11	66	12	2	25
Entre 70.00 e 89.99	Boa	11	2	1	1	1	1	4	2	10	0	0	5
Maior que 90.00	Excelente	2	0	0	0	1	0	3	0	3	0	0	0
Total	-	133	36	30	51	103	19	89	44	144	55	22	102

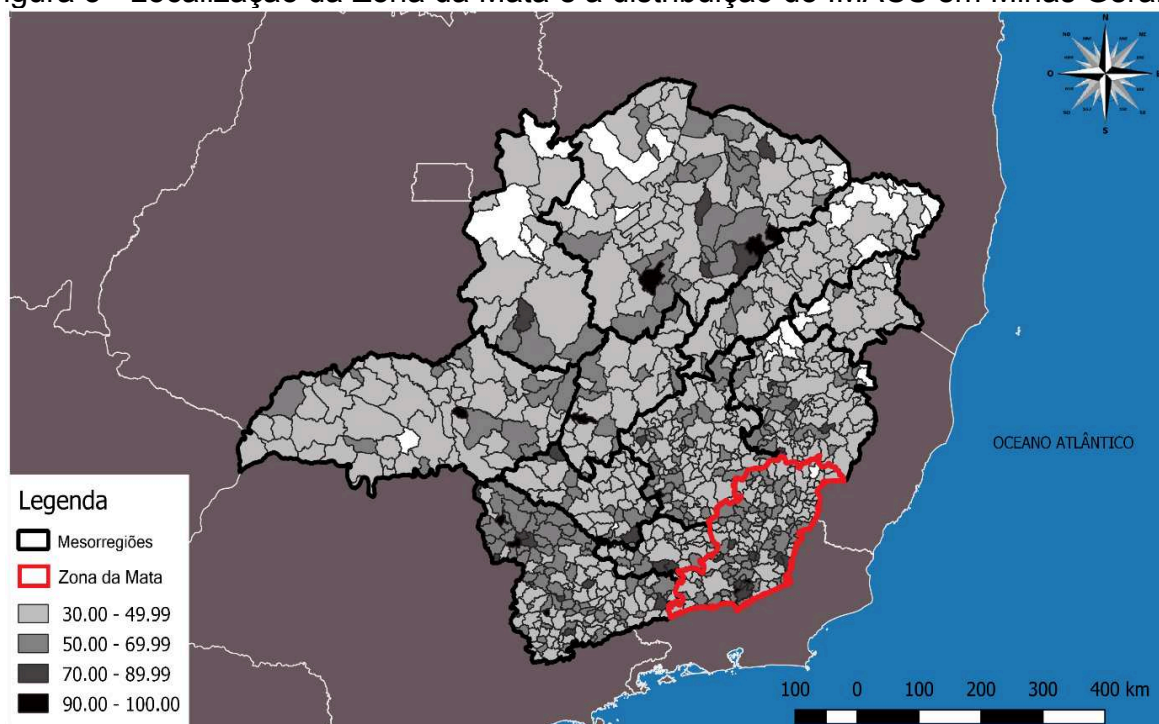
Fonte: dados da pesquisa

Percebe-se que na Zona da Mata Mineira, assim como em todo o estado de Minas Gerais, a maioria dos municípios estão classificados quanto ao IMACS como uma atenção “baixa-regular” e “regular”. Isso evidencia que a mesorregião aqui estudada é reflexo do estado de Minas Gerais, principalmente no que concerne ao atendimento de média e alta complexidade em saúde. Além disso, destaca-se o que já fora apontado na literatura, como é o caso da estagnação da Zona da Mata, bem como de todo o estado, reflexo da desigualdade existente.

Não obstante, a mesorregião aqui estudada é a que mais possui municípios com IMACS classificado em “boa” atenção à saúde (apesar de bem próximo aos municípios do Sul/Sudoeste de Minas), mas não é o que mais se destaca com classificação “excelente”. A mesorregião não possui municípios com classificação “baixa”, talvez já demonstrando algum resultado dos CIS (ainda que não seja possível afirmar).

A representação ilustrativa do IMACS (Figura 3) deixa evidente as similaridades entre todas as mesorregiões do estado de Minas Gerais. A Zona da Mata Mineira, unidade de análise deste estudo, está evidenciada no mapa (localizada ao sul do estado, fazendo fronteira com os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo).

Figura 3 - Localização da Zona da Mata e a distribuição do IMACS em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria

Conforme verificado, e também justificando a escolha pela mesorregião analisada, nota-se que a região reflete o que é encontrado em todo o estado de Minas Gerais, ou seja, são poucos os casos em que há uma adequada atenção para a média e alta complexidade, sendo, na maioria dos municípios, verificadas condições ainda incipientes. Isso denota a realidade marcada por heterogeneidade e disparidade regional, que podem influenciar na percepção e aderência de práticas de governança corporativa, quando esses municípios se juntam em CIS.

Deste modo, além de um contexto nacional marcado pelo federalismo competitivo *versus* cooperativo, pelo municipalismo autárquico e pela adoção de modelos e paradigmas na administração pública, a análise de uma nova entidade formada (CIS) pelo contexto mencionado pode revelar nuances ainda não verificadas por outros estudos e que devem ser compreendidas. Ademais, como sugestão para estudos futuros, a análise interna e individual de cada CIS com a verificação de elementos de governança corporativa, pode auxiliar na compreensão da mesorregião (ou de outra região a ser estudada) e ainda fortalecer as políticas a serem implementadas no âmbito da saúde.

4.2 Evidenciação dos elementos de governança em CIS

A análise da governança corporativa exige, como primeiro passo, a identificação da presença de seus elementos constituintes (princípios ou práticas fundamentais) nos acordos estabelecidos. Inicialmente, são apresentadas informações descritivas sobre os acordos e, em seguida, analisada a presença e a distribuição das categorias analíticas do estudo.

O Quadro 8 apresenta o número de dispositivos normativos¹⁴ por contrato e consórcio. Os contratos que possuem maior quantidade de dispositivos normativos são os protocolos de intenções e o estatuto (mais de 80%). Isso se justifica por serem acordos que vão garantir a constituição e o funcionamento dos CIS, respectivamente, a partir de acordos multilaterais realizados por todos os entes entre si.

Os acordos que possuem menor quantidade de dispositivos normativos são os acordos firmados entre cada ente e o consórcio, como é o caso do contrato de rateio e do contrato de programa. Esses acordos são mais específicos para uma determinada ação (contrato de programa) e/ou repasse e contribuição individual (contrato de rateio), e, por isso, podem ser considerados também menos complexos.

Quadro 8 - Dispositivos normativos por CIS-MG e por acordo

Consórcio	Protocolo de Intenções / Contrato de Consórcio Público	Estatuto	Contrato de Rateio	Contrato de programa/prestação de serviços	Total
ACISPES	90	201	19	124	434
CIESP	293	141	26	65	525
CISAMAPI	209	343	82	-	634
CISDESTE	417	146	24	-	587
CISLESTE	216	338	24	50	628
CISMIV	441	380	81	-	902
CISUM	340	274	22	21	657
CISVERDE	98	386	40	41	565
SIMSAÚDE	77	160	15	44	296
Total	2.181	2.369	333	345	5.228

Fonte: Dados da pesquisa

¹⁴ Entende-se por dispositivo normativo o artigo, parágrafo, inciso e etc. encontrados nos documentos e normativas pesquisados.

Após o conhecimento dos documentos, ou seja, dos principais acordos firmados entre entes consorciados e CIS, esses foram codificados (em unidades de registro) considerando as quatro categorias de análise: equidade, estrutura e processos de controle, transparência e *disclosure*, e responsabilidade corporativa e retorno social. A frequência indica o número de aparições de cada unidade de registro (dispositivos normativos) e os resultados são apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 - Frequência de codificações das categorias e subcategorias

Categoria	Subcategoria	Frequência*	Frequência (%)	Total (%)
Equidade	Arenas de participação	198	4,80	14,40
	Direitos e deveres	396	9,60	
Estrutura e processos de controle	Esfera de controle (interno/externo)	1.409	34,17	64,02
	Controle normativo	381	9,24	
	Controle deliberativo	850	20,61	
Transparência e <i>disclosure</i>	Canais de comunicação	30	0,73	7,23
	Informações (qualidade e natureza)	268	6,50	
Responsabilidade corporativa e retorno social	-	592	14,35	14,35
Total		4.124	100	100

Fonte: Dados da pesquisa

* Houve casos em que os dispositivos normativos foram classificados como unidades de registro em mais de uma categoria.

Do total de 5.228 dispositivos (unidades de registro), apenas 1.607 (30%) não foram categorizados (ou categorizados como não-governança). Eles dizem respeito a características diversas e gerais, como: identificação de quais municípios fazem parte do consórcio, localização do consórcio, regime de pessoal (contratado ou por concurso público), foro e comarca.

Dos 4.124 dispositivos categorizados em algum elemento de governança, percebe-se abrangência da governança pela presença dela em todos os tipos de documento e em todos os consórcios. Assim, em todos os acordos, a maioria dos dispositivos pode ser considerada como relacionados a governança corporativa (Quadro 10).

Quadro 10 - Frequência de codificações das categorias e acordos*

Contratos	Respons. corporativa e retorno social	Equidade	Transparência e disclosure	Controle	Total
Estatuto	14,5%	9,6%	6,3%	59,4%	89,8%
Protocolo de intenções / contrato de consórcio público	10,5%	11,7%	3,9%	46,7%	72,8%
Contrato de rateio	4,2%	15,3%	8,1%	30,1%	57,7%
Contrato de programa / prestação de serviços	1,4%	17,1%	10,7%	33,7%	62,9%

Fonte: Dados da pesquisa

* Considerando casos em que uma mesma unidade de registro foi associada a mais de uma categoria.

** A diferença residual diz respeito aos elementos de “não-governança”.

Cada categoria (elemento de governança) será analisada pormenorizadamente na próxima seção, mas, em conjunto, observa-se, desde já a predominância dos dispositivos ligados às estruturas de controle. Em todos os tipos de acordo, esta é a categoria com maior força: 46,7% do total dos dispositivos dos protocolos; 59,4% do total dos dispositivos dos estatutos, 30,1% do total dos contratos de rateio e 33,7% do total dos contratos de programa.

Os estatutos são os acordos com maior número de dispositivos e maior percentagem de categorização. É no estatuto que se encontra o maior número de dispositivos relacionados a cada uma das categorias analisados. Assim, o estatuto é o documento mais importante para a governança corporativa dos CIS, não somente pelos valores aqui encontrados, mas pelo fato de ser um instrumento que dita as regras para a gestão e o funcionamento de CIS, que todos os entes acordaram.

O protocolo de intenções é o segundo acordo mais amplo, com taxa de categorização de 72,8%. Esse acordo também é considerado importante, por representar acordos entre todos os entes consorciado e, principalmente, por ser o primeiro por eles firmado.

Além dos elementos já mencionados, os contratos apresentados ponderam sobre a definição de responsabilidades e o alinhamento de interesses. Esses últimos, de certa forma, resguardam os municípios sobre a possibilidade de uma iminente saída do CIS e, também, especifica critérios de participação, a fim de evitar distorções de expectativas entre eles.

O contrato de programa (62,9% de categorização) e, por fim, o contrato de rateio (57,7% de categorização) completam a ordem. Estes acordos possuem

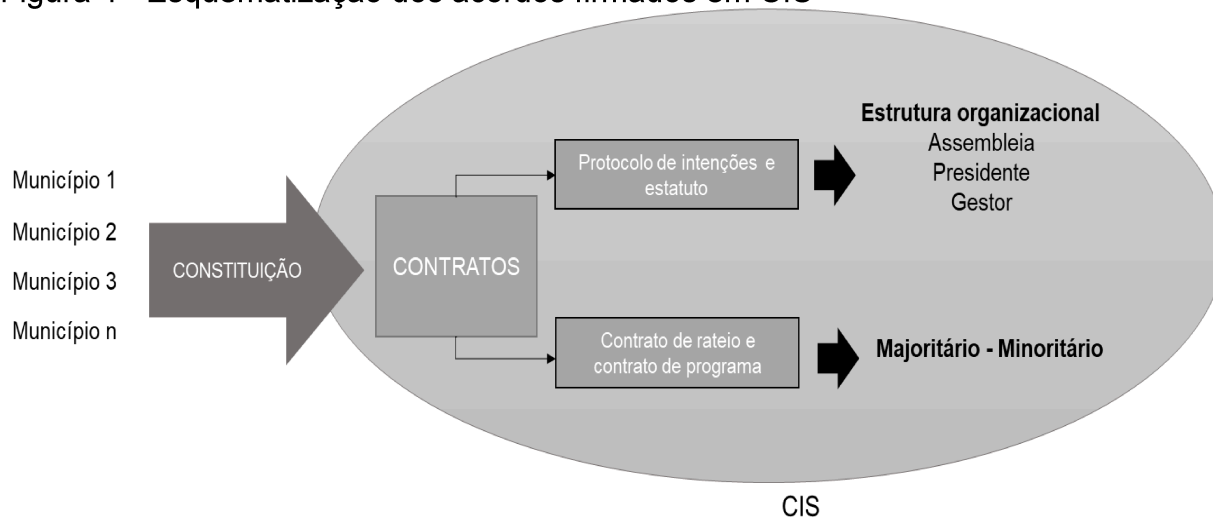
características distintas. O contrato de rateio rege a relação de distribuição dos custos entre os municípios. O contrato de programa trata da relação do CIS com cada município no que diz respeito à oferta dos serviços. Estes acordos configuram-se, portanto, como um mecanismo em si de equidade, uma adaptação à característica de diversidade entre os municípios e a necessidade de ajustamento.

Pela ótica da análise dos contratos, pode-se discernir que os CIS possuem duas configurações:

- **Formalização de acordos de todos com todos** - (subscrição em conjunto) para a constituição, organização e funcionamento dos CIS (protocolo de intenções e estatuto).
- **Formalização de acordos de cada ente consorciado com o CIS** - definição de obrigações e responsabilidades para angariar recursos (contrato de rateio) e para que o consórcio realize a prestação de algum serviço em particular a cada ente (contrato de programa / prestação de serviços).

No primeiro caso (formalização de acordos de todos com todos), trata-se de especificar regras gerais para o consórcio, respeitando principalmente a composição da estrutura organizacional, ou seja, definindo funções – “quem deve fazer o quê”, mecanismos de deliberação e funcionamento de CIS, que podem então ditar sobre a relação principal-agente. E, no segundo caso (formalização de acordos de cada ente consorciado com o CIS), tratam-se de acordos próprios, que ocorrem pela relação de cada ente consorciado com o CIS, podendo ser observados contratos iguais/desiguais para atender a cada especificidade municipal, ou seja, podem revelar mais elementos sobre a relação majoritário-minoritário (Figura 4).

Figura 4 - Esquematização dos acordos firmados em CIS



Fonte: Elaboração própria

A identificação e a abrangência das unidades de registros categorizadas refletem o que Bardin (2011) e Urquiza e Marques (2016) chamam por “presença” e significa que os documentos analisados podem ser considerados como instrumentos de governança corporativa dos CIS. É importante enfatizar que os acordos são construídos com base em ideias gerais, sem atentar, primeiramente, para a teoria, contudo, a validação dos instrumentos de governança corporativa nos CIS indica que eles atuam dentro de uma expectativa adequada para mitigação de conflitos, ao mesmo tempo em que a teoria se verifica numa realidade específica.

Tendo sido verificada a existência de mecanismos de governança corporativa, cabe agora caracterizá-los segundo a configuração ou ênfase. Isso será feito de acordo com a frequência dos diferentes elementos de governança e com relatos que ditam a real dinâmica dos CIS.

4.2.1 Estruturas e processos de controle

O controle neste estudo é determinado a partir de três formas: na própria estrutura do consórcio – nos mecanismos que ele dispõe para controle e nos entes externos que existem para tal finalidade; nas leis e normativas que o consórcio deve se pautar; e no controle deliberativo, ou seja, no controle exercido sob a forma de tomada de decisão. Estas formas são operacionalizadas, respetivamente, nas três

subcategorias: esfera de controle (interno e externo); controle normativo e controle deliberativo.

Pela análise documental, verificou-se que a categoria estrutura e processos de controle foi a mais frequente dentre todas as categorias analisadas (64,02%) (Quadro 11). A subcategoria esfera de controle (interno/externo) congrega mais de um terço do total dos dispositivos (34,2%) e mais da metade do sentido da categoria controle (53,4%), incorporando estruturas internas e externas de controle. Isso indica que nos CIS-MG existem estruturas definidas para controle, como é o caso dos conselhos fiscais, apresentados por Batista (2011). Destaca-se a existência de alguns mecanismos e indicações prévias sobre as atribuições de cada órgão dos CIS, como número mínimo de votos para que alguma deliberação aconteça e *quórum* mínimo. Quanto às atribuições, têm-se principalmente as funções definidas e estipuladas de órgãos como a diretoria (presidente/vice) e da secretaria executiva (secretário).

Quadro 11 - Frequência - Estrutura e processos de controle

Subcategorias	Frequência absoluta	% do total	% na categoria
Esfera de controle (interno/externo)	1409	34,2%	53,4%
Controle deliberativo	850	20,6%	32,2%
Controle normativo	381	9,2%	14,4%
Total	2.640	64,02%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa

Não obstante ao aparecimento das inúmeras contagens de estrutura e instrumentos de controle, observou-se por meio das entrevistas, que o controle exercido pelos conselhos fiscais em CIS é, por vezes, esporádico. Em quatro consórcios foi percebido que o conselho fiscal ainda é incipiente e que as reuniões para o exercício do controle por esse órgão acontecem somente porque foram estipuladas em contratos (principalmente pelo estatuto) (Relatos 1 e 2). No restante dos CIS, dois mencionaram ter o conselho fiscal mais atuante e nos outros três (no caso do Consórcio I foram analisados apenas os documentos, pois não foram conseguidas entrevistas) não foram encontradas informações que garantissem ou deixassem de garantir a efetividade desse órgão.

O Conselho Fiscal e o Controle Interno são figuras que ainda precisam evoluir muito, né, na administração pública dos órgãos dos municípios

pequenos. A gente não consegue ter pessoas muito especializadas, muito preparadas, né, então a gente faz com o melhor jeito que pode. (Relato 1).

Pesquisador: Esses conselhos, eles são responsáveis por controle mesmo? Como que é? Eles fazem o controle do que está sendo feito?

Entrevistado: Sim, eles fazem reuniões, né?! As do conselho técnico elas acontecem mais. O conselho fiscal dificilmente. Muito difícil você trazer o prefeito para ele olhar as contas. Apesar de que de seis em seis meses é obrigatório ter essa prestação de contas. A gente chama de uma prestação de contas, onde a gente mostra para o conselho que está andando dentro daquilo ali, que tem isso de saldo, que isso foi gasto, estão aqui as notas de empenho, estão aqui todos os procedimentos a serem olhados, né?! Mas fora isso, quem atua mais é o conselho técnico, que é o conselho de secretários. (Relato 2).

Ressalta-se ainda a composição do conselho fiscal. Ele é formado essencialmente por prefeitos de municípios consorciados e são eleitos via assembleia. Assim, quando quatro CIS que disseram não ter um conselho muito atuante e que exerça o controle, isso pode indicar o não desempenho da função fiscalizatória pelos prefeitos, embora ainda compareçam em algumas reuniões e participem da prestação de contas obrigatória (prevista pelo estatuto). Essas afirmações podem ser evidenciadas por meio do Relato 2 (anterior) e pelo Relato 3 (a seguir):

Pesquisador: Vou aproveitar que você faz parte do conselho fiscal, como que é a atuação do conselho fiscal em um consórcio? Realiza-se o controle efetivamente?

Entrevistado: É, olha, não é fácil, né, FULANA. Porque assim, o tumulto da vida de um prefeito é muito grande para ele conseguir dar conta de toda uma gama, né, de coisa. Mas, no conselho fiscal, no caso, nós tivemos acho que apenas uma assembleia ainda, né?! No final do ano que nós vamos aprovar conta desse ano. Então eu não desempenhei essa função ainda completamente no CONSÓRCIO, né, que é um consórcio maior que abrange quase toda Zona da Mata. Mas eu suspeito que isso fique muito no tom da presidência e no tom da chapa como um tudo, porque é muito difícil você encontrar realmente um tempo para dedicar àquelas minúcias, né, que são os processos de prestação de conta. Então acho que isso aí poderia ser mais elaborado, acaba-se acreditando no presidente e nas consultorias, ou na contabilidade que é realizada, né?! Ou até no secretário. (Relato 3).

Ressalta-se, contudo, outro órgão, que também fiscaliza e toma decisões em CIS, para além do conselho fiscal e da assembleia de prefeitos: o conselho de secretários municipais de saúde (formado por secretários municipais de saúde dos

municípios consorciados), segundo Lei de Consórcios Públicos (BRASIL, 2005). Esse conselho é evidente em oito dos nove CIS analisados¹⁵.

A presença dos conselhos de secretários municipais de saúde em CIS, deixa clara a necessidade, inclusive dos secretários executivos, de prestarem contas a pessoas mais técnicas, que entendem de saúde. Para que uma decisão, a nível técnico dos CIS seja tomada – contratação de novos médicos, aquisição de nova especialidade, aumento ou diminuição da oferta de serviços – esse conselho precisa ser consultado, antes mesmo da análise da assembleia, que costuma aprovar por unanimidade, quando já tiveram o aval dos secretários municipais (Relatos 4 e 5).

A gente tem o conselho de secretários municipais de saúde que se reúne mensalmente também e na verdade assim toda a diretriz da saúde que a gente tem é dentro do conselho de secretários. Os prefeitos só validam quando precisa validar alguma coisa. Mas é porque o que a gente tem que fazer é justamente a demanda deles, atender a demanda deles. E a gente só consegue saber a demanda deles, ouvindo eles, né?! Então o conselho é que libera as ações de saúde e dá a gente o norte do que a gente precisa desenvolver, contratar, desfazer contratação, modificar, etc. Então assim a diretriz é realmente deles. (Relato 4).

Quando a coisa diz respeito mais atividade meramente [...], digamos política, né, não da política partidária propriamente dita, né, mas questão de relacionamento institucional, né, aí perpassa pela relação com as prefeituras municipais. Hoje mesmo eu tive reunião com prefeitos, né, cotidianamente, né, a gente relaciona, a gente se reúne. Já com os secretários é mais operacional. Assim, resumo do resumo da ópera pra você. Eu contratei um médico, né, e eu tenho que compartilhar isso com os secretários. Qual o médico que eu vou contratar, né?! Qual a atividade que eu priorizar, né?! Então aí eu ouço meu colegiado que são os secretários municipais de saúde, né?! Aí na hora de defender isso em termos jurídicos, o “juridiquês”, vamos dizer assim, né, aí eu envolvo o prefeito. Porque é o prefeito é que faz a legislação, digamos que se assemelha ao papel da Câmara Municipal, é ele que vai sacramentar, né, essas questões do ponto de vista legal. E com os conselhos eu operacionalizo. (Relato 5).

Diante dos relatos, observa-se que o secretário executivo precisa prestar contas, pois está previsto no estatuto e nos acordos firmados, mas observando um conselho fiscal que não consegue acompanhar as demandas dos CIS, prefere ter um contato mais próximo com o conselho de secretários (técnico), deixando as

¹⁵ O único CIS na qual não foi percebida a existência do conselho de secretários é o CIS temático, que atua no nível de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU. Isso pode ser justificado pelo fato de se tratar de um CIS mais numeroso, que atende mais municípios e que possui uma estrutura diferente dos demais. Em sua estrutura são evidenciados vários órgãos administrativos e contábeis (Analista Administrativo, Coordenador Contábil e Financeiro, Controladora Interna, Gerente administrativo). Ressalta-se, no entanto, que esses cargos não são evidenciados em outros CIS, sendo que as funções por eles desempenhadas ficam, por muitas vezes, a cargo apenas do secretário executivo.

questões políticas para os prefeitos. O comportamento desses prefeitos pode revelar características do próprio “fenômeno” do municipalismo autárquico, uma vez que cada prefeito consorciado possui um objetivo dentro dos CIS e busca conservar seu próprio domínio de competência (município) e do interesse próprio.

Na outra via, percebe-se que o comportamento dos gestores (secretários) se configura como uma perspectiva *steward*. Isso porque realizam o trabalho atendendo às demandas dos municípios e, para isso, escutam os secretários municipais de saúde e tomam decisões coletivas – a nível de CIS.

Além do exposto, é possível afirmar que a confiança no conselho de secretários é percebida, tanto na perspectiva do secretário executivo, quanto dos prefeitos. O conselho de secretários municipais é, além de um órgão que entende de saúde, aquele que mais se aproxima do prefeito, e então, por isso, carrega demandas municipais (Relato 4) e os prefeitos validam e legitimam as decisões tomadas (Relato 5) a fim de sanar as questões relacionadas à atenção secundária e terciária em saúde.

Destarte, pondera-se que a predominância do controle nos contratos pode indicar falta de confiança (premissa de agência). Além disso, o distanciamento dos prefeitos quando deixam a cargo de seus secretários municipais a consulta e a proximidade com as principais decisões para a saúde de seus municípios, pode revelar traços da natureza gerencialista nos CIS. Isso porque há uma ênfase em decisões técnicas e a fiscalização pelo conselho fiscal, bem como a interação destes nesse conselho acaba não acontecendo com tanta frequência – apenas em assembleias.

Ressalta-se que a delegação (descentralização da decisão a partir da deliberação dos secretários municipais de saúde) apontada anteriormente não se remete necessariamente a um desleixo dos prefeitos, mas sim a uma falta de tempo ou mesmo necessidade de designação de tarefas para que consigam desenvolver a gestão de suas prefeituras e outros compromissos de agenda.

O controle externo é mencionado quando da fiscalização dos CIS pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, configurando mais uma esfera de controle fiscalizatório. Esse órgão é mencionado de forma mais expressiva nos contratos de CIS (em todos), sendo pouco destacados pelos entrevistados (apenas duas referências de dois CIS diferentes). Isso pode acontecer até pelo distanciamento e pelo relacionamento estabelecido, pois entende-se que, aquele

que está mais perto (conselho fiscal e de secretários) deve deliberar e fiscalizar situações cotidianas dos CIS e o Tribunal tem um foco mais delimitado (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos CIS), além de observar inúmeras esferas públicas.

A subcategoria controle normativo indica a menção de leis, documentos e normas que regulam os relacionamentos entre os consorciados nos contratos analisados. Entre elas, destacam-se aquelas próprias para consórcios públicos, como é o caso da Lei de Consórcios Públicos – 11.107/2005, da regulamentação dessa lei – Decreto nº 6.017/2007 e da Lei nº 18.036/2009 de Minas Gerais (que dispõe sobre a constituição de consórcios públicos em Minas Gerais). Além disso, são citadas leis que regulamentam o setor público de maneira mais geral, como é o caso da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.080/1990 (específica da saúde).

Destaca-se que as indicações dessa subcategoria foram mais observadas nos contratos, se comparadas as entrevistas, pois são mais comuns em normativas. Contudo, notou-se, por meio das entrevistas, que os entrevistados fazem comparações sobre o funcionamento dos CIS e o funcionamento das prefeituras e de outros órgãos municipais (Relato 6).

Quando o município consorcia ele tem que ter autorização da câmara legislativa. E existe as leis, porque o consórcio nada mais é do que uma prefeitura. Todas as ações aqui são condizentes com uma gestão de uma administração municipal, obedecendo todas as leis, tudo nós temos que informar, a nível contábil-administrativo. Então hoje quando o município compra qualquer produto através da licitação do consórcio, ele está devidamente autorizado pela câmara em fazer aquela compra. E com isso o município deixa de estar comprando qualquer procedimento aleatoriamente, que venha porventura a ter um problema futuro com o ministério público, não é?! Então se realiza hoje a média e alta complexidade através do consórcio. (Relato 6).

Conforme já fora identificado por Nuske *et al.* (2018), elementos da burocracia (estrutura organizacional, normas e prazos), que já existem na administração pública municipal, passam a compor essas novas formas de atuação (CIS), reforçando o papel das estruturas e os processos de controle como práticas de governança corporativa no contexto analisado. Matei e Drumasu (2015) relatam ainda que a governança corporativa no âmbito das entidades públicas tem aparecido tanto na literatura enquanto prática, como método de liderança e controle que envolve um conjunto de regras, princípios e mecanismos de gestão e controle de riscos.

De maneira geral, destacam-se os seguintes resultados com relação à categoria estrutura e processos de controle:

- A categoria controle predomina em relação às demais com 64,02% (quase dois terços dos dispositivos), sendo a subcategoria “esferas de controle (interno e externo)” com mais de um terço do total de dispositivos (34,2%);
- Os contratos (protocolo de intenções e estatuto) destacam as funções de cada órgão da estrutura organizacional (conselhos, presidente e secretário). Os órgãos que exercem influência para o controle são o conselho de secretários municipais de saúde (maior incidência) e o conselho fiscal (menor incidência). O primeiro composto por secretários municipais de saúde de cada município consorciado e o segundo composto por prefeitos que possuem uma orientação política de agenda que, de certo modo, impede sua plena atuação;
- As deliberações em CIS são divididas. Existem decisões técnicas e relacionadas à saúde que são tomadas pelo conselho de secretários de municipais de saúde; as decisões mais gerais e de cunho legislativo/político, ficam a cargo dos prefeitos em assembleia;
- Os conselhos municipais de saúde são figuras centrais na estruturação dos CIS. São os direcionadores das ações, reúnem-se frequentemente e não são questionados pelo conselho fiscal e pela assembleia. São os balizadores das ações dos secretários executivos dos CIS;
- O modo como ocorrem as deliberações (o papel dos secretários municipais de saúde e a delegação destes secretários pelos prefeitos), revela traços do municipalismo autárquico, uma vez que ainda presentes em estruturas cooperativas, os prefeitos não atuam de forma a fiscalizarem as ações nos CIS e interagirem com outros prefeitos. Entende-se que se houvesse presença de um pensamento e ação local dos prefeitos, os CIS ganhariam relevância por conseguir superar as barreiras municipais, constituindo um arranjo regional tecnicamente ordenado;
- Há uma referência frequente a leis (talvez de modo desnecessário, mas com vista à legitimação perante aos atores, principalmente ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- Mesmo a subcategoria com menos força (controle normativo, com 9,2% do total de dispositivos) é mais frequente quando comparada à categoria

transparência e *disclosure*, com suas duas subcategorias somadas (5,7% do total). Podendo indicar que existe uma aproximação ainda maior com a estrutura de uma prefeitura (gestão municipal).

Pode-se inferir que quando os entes consorciados optam e realizam acordos com maior incidência de estruturas e processos de controle, existe uma preocupação daqueles com a conformidade destes. No entanto, o controle é muito mais presente no documento (acordo) do que de fato na realidade (entrevistas). As deliberações em assembleias são mais genéricas e em conformidade com o que já fora delineado com os conselhos de secretários municipais de saúde.

Por outro lado, a interação dos CIS com o conselho de secretários municipais de saúde reforça a ação *steward*, pois cumpre-se o que se deve para a organização, não para si mesmo (no caso dos secretários). A baixa interferência política dos prefeitos, com o evidente respeito às decisões dos conselhos de secretários, é sinal de que a lógica individualista (comportamento oportunista) não se manifesta como predominante. Os CIS são instrumentos para resolver problemas (atingir objetivos por meio de serviços de média e alta complexidade) e não foram identificados comportamentos de favorecimento ou preocupações eleitorais (por exemplo) na condução dos mesmos.

4.2.2 Equidade

Entende-se por equidade as formas de participação dos entes consorciados e, a partir daí, as obrigações, direitos e deveres de cada um deles (subcategorias arenas de participação e direitos e deveres). A categoria indica, portanto, se, nos acordos estabelecidos entre os entes consorciados e CIS, existe alguma forma de distinção ou se todos são tratados de forma que as particularidades e, por consequência, os interesses em agir coletivamente sejam considerados. A categoria equidade pode revelar elementos que dizem respeito às atitudes individuais dos atores (quando um deles exerce maior influência) ou atitudes coletivas e de responsabilidade política dos consorciados (participação equitativa de todos para a tomada de decisão).

A equidade diz respeito à relação entre os principais entre si, especialmente quando há elevada diferença de poder entre eles. Os conflitos, que podem ocorrer a partir da diferenciação dos atores, e que são apontados na literatura de governança corporativa para o âmbito privado, costumam estar relacionados ao nível de influência que alguns proprietários (tidos como majoritários) exercem sobre as decisões a partir do número de votos e a participação acionária, por exemplo. Além disso, há a possibilidade dos minoritários se fazerem ouvir e terem seus interesses garantidos.

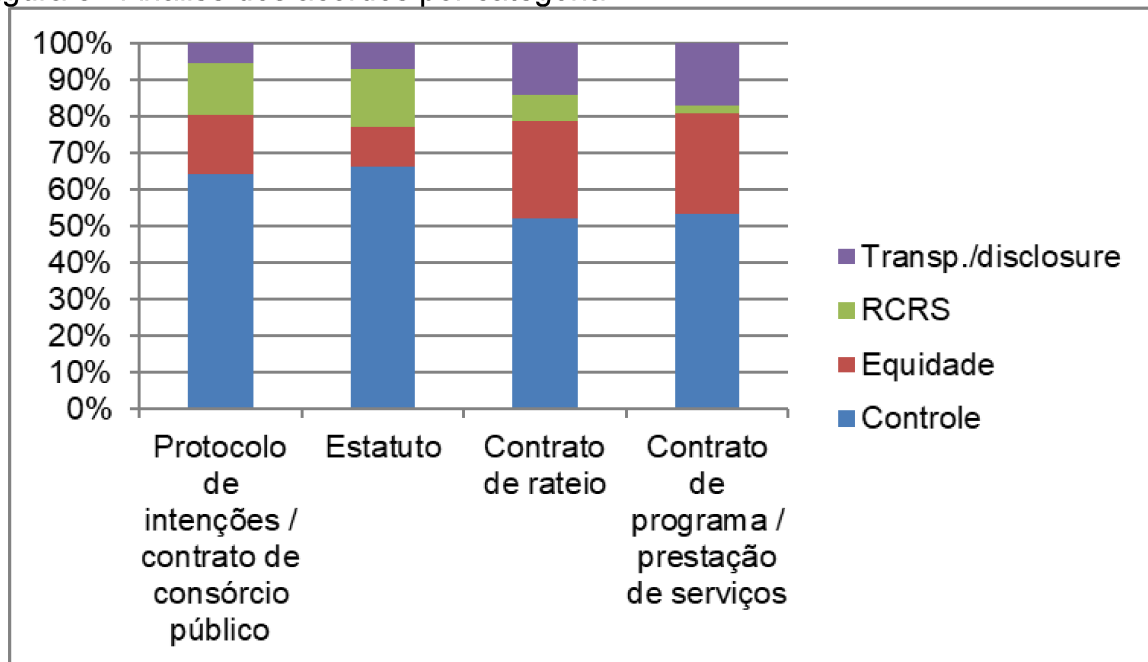
Para o setor público, em especial para os CIS, esta categoria ganha importância devido à composição dos municípios que compõem cada consórcio. A relação desigual nos CIS pode ser derivada da heterogeneidade entre os municípios, considerando o predomínio de municípios maiores ou de lideranças mais fortes politicamente em relação aos menores, ou com deficiência de capital político.

Por se tratar de uma reunião de municípios próximos entre si, a especificidade da região faz com que os municípios tenham pouca ou nenhuma chance de escolher com quem irão associar-se ou de qual consórcio irão participar. Existem diferenças sobre arrecadação, renda per capita da população, demandas de saúde, além de variáveis de coligações político-partidárias e relações interfederativas, que fazem com que os interesses e as necessidades particulares de cada município possam se sobrepor aos interesses em comum, derivados do aumento de ofertas públicas de serviço de saúde de média e alta complexidade.

É importante que os municípios, pela diferença entre eles, sejam tratados de modo “justo” pela possibilidade de ajustarem suas demandas às suas necessidades ao mesmo tempo em que sejam respeitadas suas necessidades e limitações. Assim, a categoria “equidade” não requer que exista “igualdade”, mas respeito à heterogeneidade interna dos consórcios.

Na análise documental, a equidade foi segunda categoria mais frequente (594 ocorrências), mas bem próxima à categoria responsabilidade corporativa e retorno social (592 ocorrências). Não obstante, essa categoria obteve a segunda maior força direcionadora da governança corporativa nos acordos, exceto no estatuto – neste caso a categoria responsabilidade corporativa e retorno social prevaleceu (Figura 5).

Figura 5 - Análise dos acordos por categoria



Fonte: Dados da pesquisa

O estatuto e o protocolo de intenções são mais amplos (e maiores, com maior número de dispositivos). Assim, é normal que possuam maior participação absoluta em todas as categorias. Nestes acordos, a equidade é delineada pelas formas de participação dos entes consorciados, que também ocorrem nas arenas de deliberação, materializadas por meio de voto. Foi percebido ainda que cada um dos entes tem direito a esse voto e que em todos os protocolos e/ou estatutos existem menções aos direitos e deveres de cada ente consorciado, conforme preza o artigo 4º da Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

A análise desses documentos em termos relativos, neste mesmo sentido, revela que a equidade foi a segunda mais forte dentre os elementos de governança corporativa em cinco dos nove consórcios (CISAMAPI, CISVERDE, CIESP, CISDESTE e CISUM) e com “quase empate” em um consórcio (CISMIV) (Quadro 12). Assim, em outras palavras, a categoria equidade foi a segunda mais categorizada no total, a segunda mais encontrada em três dos quatro tipos de acordo e a segunda mais frequente em mais da metade dos consórcios analisados.

Quadro 12 - Unidades de registro – equidade, por CIS

Consórcios	Estrutura e processos de controle	Equidade	Responsabilidade corporativa e retorno social	Transparência e <i>disclosure</i>	TOTAL
ACISPES	64%	10%	16%	10%	100%
CISLESTE	60%	13%	22%	4%	100%
SIMSAÚDE	69%	7%	18%	6%	100%
CISAMAPI	60%	17%	15%	8%	100%
CISVERDE	56%	21%	19%	4%	100%
CIESP	67%	16%	11%	6%	100%
CISDESTE	70%	15%	8%	7%	100%
CISUM	69%	15%	10%	6%	100%
CISMIV	64%	12,43%	12,71%	11%	100%
TOTAL	64%	14,40%	14,35%	7%	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Diante do exposto, pode-se entender que os acordos ponderam por participações igualitárias quanto às deliberações (principalmente pelo fato de que cada ente consorciado tem direito a um voto nas assembleias). Contudo, o voto não garante a efetiva equidade (SHLEIFER; VISHNY, 1997). Mesmo que os CIS sejam diferentes de estruturas privadas (caracterizadas pelo investimento de acionistas que esperam retorno a partir da quantidade de ações que possuem), podem haver casos em que aqueles que possuem maiores investidas podem querer mais serviços e isso pode impactar na relação que estabeleceram.

Para compreender esses elementos, os contratos de rateio e de programa fazem-se necessários. Conforme já fora afirmado neste estudo, eles são firmados pelos CIS com cada ente consorciado para definir, respectivamente, a parcela de contribuição de cada município para com os consórcios e ações pormenorizadas que cada ente deseja adquirir, também dos CIS. Assim, os contratos de rateio e de programa, *per si*, já indicam um mecanismo de equidade, isso porque são realizados entre cada consórcio e cada município individualmente, equilibrando as demandas por meio de negociações individuais, isto é, possibilitando o ajuste de demandas diferentes por tratamento diferente, de forma mais justa.

Por meio das entrevistas realizadas, notou-se que em seis CIS os contratos de rateio são diferentes, ou seja, são consideradas as especificidades municipais, porém não aquelas relacionadas à saúde. Esses acordos são estabelecidos com base em número de habitantes (população do município) ou coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os contratos de programa, por sua vez, são firmados de maneira diferente para todos os oito CIS e consideram os serviços de saúde de média e alta complexidade que os municípios consideram necessários para suas populações. Cada município contrata aquilo que for consumir (Relato 7).

Outro contrato que nós temos com o município, que a gente chama de contrato de programa e de realização de procedimentos médicos, o município estabelece no início do ano um valor que ele imagina que ele vai gastar durante o ano e esse valor não tem um valor fixo por mês. É o valor anual, ele pode gastar 1% desse valor como pode gastar 90%. É de autonomia do município. E se chegar na caminhada do meado do ano, mais um pouco, e aquele recurso tiver acabando, o município pode suplementar também. Faz outro, através de ofício, com o suplemento e aí se faz um aditivo ao contrato mãe. (Relato 7).

Verificou-se também sobre haver ou não influência maior de um município sobre outro dentro dos CIS. Observou-se que, de maneira geral, ou seja, em sete dos oito CIS, não há maior influência de um município sobre outro dentro do consórcio. O que se percebeu, em sete de oito CIS, foi a existência de uma preocupação dos gestores em manter o consórcio como uma entidade “a parte” das prefeituras na qual os municípios se consorciavam, fazendo com que cada um tenha sua contribuição para o CIS, porém, não de forma a ter maior “poder” ou se apropriar do consórcio para algum fim (Relato 8 e Relato 9).

Pesquisador: Você percebe que há diferença entre os municípios?

Entrevistado: Não a gente aqui não nunca permitiu que isso acontecesse. Porque na assembleia os votos tem o mesmo peso e a localização da sede foi escolhida por questão estratégica, né, não é o maior município, é um dos maiores, é polo, mas não é o maior. E sempre assim, quando tem eleição, os municípios maiores ou o município sede, né, o gestor novo costuma achar que que ele é o dono da situação, mas depois que ele entende que não é. Então assim, a gente sempre leva muito a sério essa questão política de que todos têm o mesmo peso para o consórcio. A gente não tem muita interferência nem problema com relação a isso não. (Relato 8).

Nós conseguimos, desde o início da nossa caminhada, estabelecer um parâmetro para o interior do consórcio, que o consórcio é apolítico. Um dos nossos primeiros presidentes propôs esse acordo e a gente vem a cada gestão de quatro anos, que se muda a política ou renova, a gente fala essa frase da primeira assembleia “gente um presidente que passou aqui propôs isso. Lá fora cada um de nós temos um partido, vamos correr atrás da nossa vida política lá fora, aqui dentro nós somos um conjunto de forças focados no objetivo único, que é o consórcio”. Então todas as ações que são planejadas dentro do consórcio são discutidas em assembleia, aprovada pela assembleia, ela só tem valor se constar em ata de aprovação da assembleia de prefeitos, publicada no Diário Oficial. E nunca tivemos aqui discussão maior alguma entre prefeitos. Não existe uma posição de amém, mas existe uma discussão técnica, inteligente, positiva, séria e

verdadeira, onde se expõe tudo que se pensa. “Eu acho isso, eu acho aquilo” e onde se busca um consenso. (Relato 9).

Como visto no Relato 8, hoje não existem situações de um município querer ser mais influente que o outro, mas já houve, no entanto, casos em que um município se achasse mais “influenciador” nas decisões do consórcio. Isso foi identificado em dois CIS. Não obstante, os relatos indicaram que a situação foi contornada com a atuação do gestor e com as deliberações da assembleia (Relato 10).

Então, na gestão passada, quando o prefeito de TAL MUNICÍPIO assumiu, ele veio para o consórcio achando que o consórcio fazia parte de TAL MUNICÍPIO. O consórcio era de TAL MUNICÍPIO. Ele não tinha noção que ele estava apenas sediado aqui e que era de todos os municípios. Ele achava que era só dele. Então ele quis ser presidente a qualquer custo e os prefeitos não aceitaram. E aí ele ficou querendo sair no consórcio, ficou um tempo sem contribuir, ficou bravo [...], até que ele teve conhecimento da coisa, voltou, contribuiu, né, normalmente, participou do consórcio, continuou consorciado no primeiro ano. No segundo ano, ele quis ser o presidente, aí em uma assembleia eles aceitaram que ele fosse presidente, né, e ele dentro de quase seis meses, ele praticamente quebrou o consórcio. Pela primeira vez, o consórcio não pôde arcar com todos os seus compromissos no final do ano, porque em menos de seis meses ele praticamente quebrou o consórcio. Justamente por conta dessa situação, ele trouxe a parte política para dentro do consórcio. Quando chegou no meio do ano, a gente fez uma assembleia [...]. Olha a importância da assembleia! Fez uma assembleia e eu como secretário executivo, né, mostrei a saúde do consórcio, financeira, né, que nós estávamos quebrando e quebraríamos até o final do ano. Os prefeitos tomaram uma decisão, mandaram muita gente embora, né, pessoas que tinham entrado que não serviam para nada, os cargos políticos, essas coisas. E o consórcio manteve mais ou menos até o final do ano. Mas mesmo assim, muito ruim. Com isso, o que aconteceu?! Ele quis a reeleição. O que aconteceu?! A assembleia não aceitou a reeleição dele. Ele como presidente, não aceitou nem que aquela assembleia continuasse, a assembleia foi encerrada ali. Nós ficamos sem presidente. Olha o que eu fiz, eu fiz uma assembleia, convoquei uma assembleia, porque o estatuto me dá a permissão, e nessa assembleia a gente elegeu, mesmo sem a vontade do atual presidente, porque ele ainda era presidente, né, para a próxima gestão, um outro presidente. Por unanimidade. Então ali foi escolhido, porque a assembleia é soberana, o presidente ele tem o poder, mas o poder dele vai até o final do ano e a assembleia é mais poderosa ainda do que o presidente, porque são todos os donos do consórcio, né, todos os municípios. Então aí foi feito, foi nomeado um novo presidente e ele simplesmente esfriou, tirou o município do consórcio. (Relato 10).

Conforme identificado no relato anterior, para que hoje não houvesse “disparidade de influência” de um município sobre outro, foi necessária a participação da assembleia, ou seja, que todos os prefeitos dela constituintes se

unissessem e tomassem decisões em prol do consórcio, fazendo prevalecer, portanto, a vontade coletiva. Foi notada também a importância do gestor, que por atuar há mais tempo no CIS e saber de suas funções enquanto secretário executivo, tomou a frente e promoveu ações com o intuito de fazer prevalecer o coletivo, atuando assim, como garantidor do CIS. Essas ações podem ser características de um comportamento *steward*, uma vez que tanto o gestor quanto a assembleia atuaram como “instituições” para resolver conflitos de interesse (comportamento oportunista).

Pelos resultados apresentados, infere-se que:

- Além da já predominância em estruturas e processos de controle, os acordos de rateio e programa podem ser vistos como instrumentos para superar as dificuldades entre os principais, garantindo o respeito às especificidades e à equidade, em certa medida. Estes acordos podem, por isso, serem considerados uma adaptação da governança corporativa para o setor público, evidenciando o caráter de inovação dos CIS na perspectiva teórica abordada;
- A busca por uma melhor distribuição e atendimento das necessidades de cada município, considerando suas especificidades, pode ser vista como uma questão de efetividade. Isso porque é a partir da consecução dos objetivos propostos que os CIS gerarão impactos nos municípios consorciados;
- Uma preocupação com a equidade pode ser pela necessidade de estipular limites recíprocos entre os participantes. Todavia, ao invés de ser considerado uma fraqueza dos CIS, a concretização desta instância regional de implementação de política pública se caracteriza como forma de superação dos empecilhos pela via contratual;
- A categoria equidade indica a atuação de gestores em prol do consórcio, para que os instrumentos de tomada de decisão dos prefeitos (em assembleia) aconteçam e para que os CIS se tornem apartidários. Assim, ao mesmo tempo em que se a categoria equidade indica acordos para diminuição de conflitos majoritário-minoritário, a atuação do gestor se manifesta como um comportamento *steward*, pois lida com os interesses distintos, mas guiados para que tenham uma mesma finalidade: objetivo coletivo;
- O comportamento *steward* do gestor aqui identificado é balizado não somente na verificação de *quórum* para a realização de assembleias que permitam a sua legitimação por meio do voto, mas na realização de conversas que

denotem os objetivos dos CIS, seus princípios (apartidários) e com a realização de ações concretas que já inibiram ou minimizaram a atuação oportunista de algum principal ou gestor (enquanto presidente de algum CIS).

4.2.3 Responsabilidade corporativa e retorno social

No âmbito privado, a categoria responsabilidade corporativa e retorno social diz respeito à preocupação com a sustentabilidade e viabilidade do empreendimento no longo prazo. Quando aplicada ao âmbito público, em especial em consórcios, cuja atividade se vincula a um direito constitucional, a perenidade e relevância social devem fundamentar-se em outras bases, dado que o financiamento não provém diretamente dos serviços prestados, mas de impostos. A rigor, o retorno social é inerente à atividade pública, pois a ação do Estado apenas se justifica em prol do bem comum.

No que diz respeito à viabilidade econômica dos CIS, é possível afirmar que seu financiamento provém dos municípios que os constituem a partir do acordo de cada um com os CIS (contrato de rateio). Esse contrato, portanto, pode ser analisado a partir de duas perspectivas: 1) Quando analisada a fonte dos recursos do rateio, ou seja, a manutenção e perenidade dos CIS, remete-se à responsabilidade corporativa e ao retorno social; 2) Quando observada a forma de rateio, ou seja, os critérios para a contribuição de cada município, faz-se referência à categoria equidade, que já foi discutida.

Além da viabilidade econômica, essa categoria se manifesta também pelos benefícios adquiridos pelos municípios quando da participação em CIS. Os consorciados podem obter na consolidação dos consórcios, bônus que não conseguiriam caso atuassem de forma isolada, caracterizando uma vantagem específica da forma de estruturação construída. Assim, é possível afirmar que a categoria responsabilidade corporativa e retorno social é aquela que indica que os CIS atuam como novas entidades, ou seja, são compostos de entes que possuem interesses individuais, mas se juntam em prol de um objetivo comum. Esse objetivo corresponde ao retorno social esperado, ou seja, a prestação de serviços de saúde de média e alta complexidade.

Quando analisados os documentos, foi percebido que essa categoria foi a terceira mais frequente. No entanto, praticamente “se equivale”, em valores absolutos de frequência, com equidade (14,40% de frequência para a categoria “equidade” e 14,35% de frequência para a categoria “responsabilidade corporativa e retorno social”), sendo difícil estabelecer uma diferença de força entre elas. Como destacado na análise da categoria equidade, no que tange à presença, percebe-se maior força relativa desta em comparação com a categoria aqui analisada, uma vez que a categoria equidade é manifesta até mesmo pela existência de contratos firmados (contrato de rateio e contrato de programa).

Para a categoria aqui analisada, foi percebido que os protocolos de intenções e os estatutos são os contratos em que há maior incidência dos elementos que caracterizam a viabilidade e a sustentabilidade dos CIS e o benefício coletivo (Quadro 13). Isso porque, como são acordos firmados dentre todos os entes consorciados, os objetivos, funções e as intenções de representação dos CIS devem estar ali presentes.

Quadro 13 - Unidades de registro – responsabilidade corporativa e retorno social

Contratos	ACIPES	CIESP	CISAMAPI	CISDESTE	CISLESTE	CISMIV	CISUM	CISVERDE	SIMSAÚDE	TOTAL
Protocolo de intenções / contrato de consórcio público	27	28	12	24	48	34	26	11	20	592
Estatuto	32	18	56	9	52	58	24	69	25	
Contrato de rateio	4	1	6	0	1	0	1	1	0	
Contrato de programa / prestação de serviços	0	0	-	-	0	-	0	4	1	

Fonte: Dados da pesquisa

Por meio dos relatos dos entrevistados, confirmou-se elementos já elencados nos protocolos e estatutos e também vistos na literatura sobre o tema. Estes elementos são: responsabilidade, alcance de objetivos coletivos e parcerias (ABRUCIO *et al.*, 2013; GERIGK; PESSALI, 2014).

O primeiro desses elementos, manifesto principalmente na literatura, diz respeito à responsabilidade assumida pelo município no que tange à saúde. Responsabilidade essa advinda pela descentralização promovida e guiada pela Constituição Federal de 1988. Neste caso, os municípios ficaram responsáveis pela

saúde de seus munícipes, mas muitos deles eram/são incapazes de assumi-la (a responsabilidade), por falta de recursos e estruturas. É aqui que os CIS aparecem, como uma necessidade e uma ferramenta capaz de minimizar as dificuldades relatadas (Relato 11).

Os consórcios na verdade eles se apresentam hoje como o principal veículo de solução de problemas municipais. Hoje a gente tem um pacto federativo que onera o município em responsabilidade e desonera o município em termos tributários. Então a gente arrecada um terço do que o estado arrecada, um sexto do que a união arrecada [...]. Mas a gente tem oitenta por cento das responsabilidades federativas. Então os consórcios aparecem como instrumento de fortalecimento em bloco, né, dessas negociações que acontecem. (Relato 11).

O segundo elemento diz respeito ao alcance de objetivos coletivos. Assim, além de serem ferramentas que ajudam a suprir e assumir as responsabilidades, os CIS promovem também benefícios aos consorciados. Os relatos indicam, pela visão da maioria dos entrevistados (sete dos oito representantes dos CIS relataram), que os benefícios são melhor percebidos pela visão dos pequenos municípios, uma vez que não teriam condições de arcar com a infraestrutura e com a realização de consultas de média e alta complexidade para atender aos seus munícipes (Relato 12).

O consórcio ele é de extrema importância principalmente para municípios pequenos, né, municípios menores. Hoje a sobrevivência de um município, para fazer uma saúde razoável no município pequeno, se ele não for um consorciado, dificilmente ele vai conseguir, né?! A gente entende que é uma ferramenta importantíssima por conta da lógica de consórcio mesmo, né?! Você aglomerar mais municípios, né, comprar mais com menos, né, a lógica de um consórcio comum, que não seja de saúde, né?! Quando você compra para um município é uma história, quando você compra para vários municípios é outra história, né?! Então a gente consegue os procedimentos com preços muito menores. (Relato 12).

O terceiro elemento, por sua vez, refere-se às parcerias, que são possíveis por meio do consorciamento. Essas parcerias podem ser também entendidas como objetivos coletivos, mas foram aqui destacadas, uma vez que os próprios documentos (protocolo de intenções e estatutos) deixam claro essa possibilidade e os CIS assim a faz na prática. Foi notado pelos relatos que os CIS conseguem realizar parcerias para atender às necessidades de forma a ganhar economia de

escala (volume de procedimentos adquiridos) e escopo (ampliação e diversificação dos procedimentos) (Relato 13 e Relato 14).

O consórcio eu acho que ele foi um avanço em várias etapas, em vários quesitos assim para gente avaliar. Primeiro, em volume de exames, consultas e procedimentos realizados. Segundo, preço. Pela regularidade de poder estar adquirindo os produtos via consórcio. O investimento gerou maior e melhor número de aparelhos, isso gerou um melhor diagnóstico. A exigência da titularidade dos profissionais contratados, os especialistas. A contratação de serviços terceirizados de alta qualidade, que eles nos oferecem inúmeros procedimentos, seja na área de gastroenterologia, de oftalmologia, de imagem, ressonância, tomografia e tantos outros exames de imagem, que são inúmeros. Então a gente busca esses parceiros para estar realizando extramuro o que nós não temos aqui dentro para ofertar. (Relato 13).

A gente um sistema que monitora tudo 24 horas por dia, né, e mostra quantos atendimentos são feitos, em quais cidades, para onde que o paciente foi levado, quem é o paciente, o que aconteceu com ele e tudo. Então a gente vê em números essa evolução. E assim mais do que isso, a gente vê na própria fala dos prefeitos, tanto os prefeitos que já saíram, quanto os prefeitos que hoje estão. Que é um grande ganho, principalmente para os municípios menores. É lógico que para CIDADE TAL, por exemplo, que é um município grande, houve um avanço muito significativo. Se não me engano, CIDADE TAL tinha cinco ambulâncias na época do SAMU Municipal, hoje são oito. Ainda temos aqui uma parceria com o corpo de bombeiros, que a gente atua dentro da unidade de resgate deles. Então ainda não dá para dizer que são mais do que oito. A gente tem um helicóptero disponível para a Macro Sudeste através de parceria com a polícia militar. Então assim, houve um ganho muito significativo. Mas para os municípios pequenos, a melhoria ela é gritante. Os prefeitos sempre falam isso para nós durante as assembleias e em outras reuniões. Porque antes eles não tinham esse serviço. Então quando uma determinada pessoa infartava, eles precisavam acionar a secretaria de saúde do município, né, a pessoa ligava para a secretaria de saúde do município e a secretaria ela tinha que encaminhar uma ambulância branca, que a gente chama, uma ambulância sanitária. Muitas vezes a ambulância não tinha recurso suficiente para fazer um atendimento de UTI móvel, né, quase nenhum município tem capacidade contributiva, né, assim não tem dinheiro mesmo para poder manter uma UTI móvel. Então houve um avanço muito significativo nisso, porque agora a população de fato é assistida por uma UTI móvel, uma unidade básica e consegue ser encaminhada para um hospital de referência mais próximo. (Relato 14).

Como visto, os consórcios, por prescrição legal, são entidades que se dirigem para a prestação de serviços a partir do acordo entre entes públicos. A responsabilidade corporativa e o retorno social, nos CIS, pode ser verificada em dispositivos que tratam da fonte dos recursos que irão garantir a perenidade e a viabilidade econômica da entidade bem como da finalidade pública do consórcio (construção do bem comum). Através dos CIS é que os municípios podem encontrar

melhores condições para o atendimento na atenção à média e alta complexidade e para o atendimento de consultas médicas de especialidades (AMARAL; BLATT, 2011). Além disso, a presença de municípios maiores, em termos populacionais, atuando junto a municípios menores, pode ser benéfica para ambas as partes. Os municípios maiores, que normalmente, apresentam maior infraestrutura, podem diminuir sua capacidade ociosa ao oferecer serviços especializados junto aos municípios menores, que carecem de recursos.

No que tange à responsabilidade social, são indicadas como finalidade do consórcio, dentre elas:

- Auxiliar na implementação da política pública, especialmente sob as diretrizes do SUS;
- A representação dos municípios no que se refere aos interesses comuns (responsabilidades dos consórcios, havendo um tipo de transferência de responsabilidade e autoridade dos municípios para o CIS).

Esta categoria também traz elementos fragrantemente de inspiração de modelos contemporâneos da nova gestão pública (ao destacar fatores de economicidade, eficiência e busca de flexibilidade), além de federalismo cooperativo (ênfase no debate e integração regional), tais como:

- Promover as ações zelando pela eficiência e economicidade de recursos (humanos, financeiros e materiais), além de atuar para obter recursos, via parceria com entes públicos e privados, para investimentos de interesse regional no âmbito da saúde;
- Ser fórum e agente para promover a integração entre os consorciados e outros atores com vistas ao desenvolvimento institucional e ao desenvolvimento regional no âmbito da saúde.

Em conclusão, pode-se inferir que para os CIS, a categoria responsabilidade corporativa e retorno social, revela de modo mais decisivo a tentativa de inflexão em relação ao municipalismo autárquico e ao modelo burocrático de administração pública. Isso porque é a categoria que expõe ou explicita a finalidade de sua existência, destacando a convergência com a essência coletiva e dinamizadora do próprio consorciamento. Deste modo, enquanto outras categorias vinculam-se à

trajetória passada, esta categoria projeta os CIS para uma nova configuração de gestão pública.

4.2.4 Transparência e *disclosure*

A categoria transparência e *disclosure* corresponde às formas e meios de comunicação entre os entes consorciados e a indicação se há divulgação de informações, verificando-se a qualidade e a natureza das mesmas. Destaca-se a importância dessa categoria para o modelo de governança corporativa proposto para análise de CIS: quanto mais transparente e mais informações forem divulgadas pelos consórcios e pelos agentes que dele fazem parte, mais eficazes serão as participações dos atores (equidade), mais o controle poderá ser preciso e mais confiantes estarão os municípios para serem representados pelos CIS (responsabilidade corporativa e retorno social).

A transparência e o *disclosure* podem ser também associados a orientações contemporâneas de administração pública (MARTINS; PEIXE, 2020), que privilegiam maior participação e colaboração entre os envolvidos. Assim, opõe-se à perspectiva de orientação de administração pública burocrática baseada somente no controle. Como propõe Aldamen *et al.* (2019), o controle excessivo se faz necessário quando não existem práticas que denotam a transparência.

Pela análise dos documentos, verificou-se que esta categoria foi a menos frequente (mais fraca), com apenas 7,23% dos dispositivos de governança corporativa. O Quadro 14 indica a frequência absoluta desta categoria nos acordos, por consórcio. A fraqueza desta dimensão da governança corporativa é reforçada pela baixíssima frequência em um dos documentos (contrato de rateio), com três ou menos dispositivos em sete consórcios.

Quadro 14 - Unidades de registro – transparência e *disclosure*

Contratos	ACISPES	CIESP	CISAMAPI	CISDESTE	CISLESTE	CISMIV	CISUM	CISVERDE	SIMSAÚDE	TOTAL
Protocolo de intenções / contrato de consórcio público	1	13	8	15	6	23	12	4	3	298
Estatuto	12	14	19	13	11	49	10	11	10	
Contrato de rateio	2	0	10	1	0	10	3	1	0	
Contrato de programa / prestação de serviços	23	2	-	-	2	-	5	3	2	

Fonte: Dados da pesquisa

Essa categoria é analisada ainda pela composição em duas subcategorias: canais de comunicação e informações (qualidade e natureza). A primeira indica os canais de comunicação utilizados pelos CIS para interagirem com os municípios associados. A comunicação pode indicar uma sinergia e confiança, ou seja, quanto mais houver comunicação, mais sólida será a cooperação e acordos dialógicos serão mais frequentes. A segunda refere-se aos tipos de informações que são divulgadas pelos CIS: quanto mais informações não obrigatórias e adicionais forem divulgadas, melhor será o conhecimento das ações desenvolvidas pelos CIS.

Pela ótica dos documentos, verificou-se que a subcategoria canais de participação obteve apenas 30 codificações, o que representa apenas 0,73% de todas as codificações realizadas, número muito inferior à subcategoria informações (qualidade e natureza): 268 unidades de registro (6,50%) (Quadro 15).

Quadro 15 - Frequência – Transparência e *disclosure*

Subcategoria	Frequência absoluta	% total de dispositivos
Canais de comunicação	30	0,73%
Informações (qualidade e natureza)	268	6,50%
TOTAL	298	7,23%

Fonte: Dados da pesquisa

Os relatos obtidos por meio das entrevistas, no entanto, respondem e contrastam os números apresentados pelos documentos. Nas entrevistas, foi observada uma comunicação mais frequente e um fluxo de informações mais recorrente. Uma das explicações para isso refere-se à desatualização dos contratos; alguns foram produzidos antes de leis e normas de transparência para o setor

público, tais como: Lei da Transparência (131/2009) e Lei de Acesso à Informação (12.527/2011).

Enquanto na análise dos documentos percebeu-se que os canais de comunicação se restringiam ao quadro de avisos e ao *e-mail/fax*, pelos relatos foi notado que existem canais mais atuais e que envolvem também maneiras informais. Na maioria dos CIS (sete dos oito CIS analisados) notou-se que a comunicação envolve sistemas e plataformas *web* (Relato 15 e Relato 16) e em um CIS foi verificado que existem, mesmo em espaços formais (assembleia), maneiras de trocar conhecimento com práticas mais informais (Relato 17).

Aí através do grupo de *WhatsApp*, né, e publicado no diário oficial, o site... (Relato 15).

Temos a página no *Facebook* também. E assim, a gente está aqui o dia todo, o dia inteiro a gente está sempre presente para eles. Muitos as vezes vem aqui mesmo fora do horário de reuniões, né, para estar tirando dúvidas, conversando com a gente. A gente tem um diálogo muito aberto com eles, né?! E a gente está sempre à disposição para atender qualquer dúvida deles, para estar atendendo, né, a qualquer momento. (Relato 16).

A gente tem uma assembleia com prefeitos mensal e itinerante e é sempre na última sexta-feira de cada mês. Então cada mês a gente vai para um município diferente e aí a gente começa com café da manhã, faz a reunião e termina com almoço. É assim uma confraternização, um tempo de trocar ideia, uma aproximação entre eles, que aí se fortalece bastante as ações conjuntas, a troca de ajudas, entendeu?! Então a gente tem essa prática aqui, já é uma peculiaridade nossa desde o início da fundação do consórcio. (Relato 17).

Os elementos apresentados nos relatos anteriores, podem de certo modo indicar graus ou tipos de comportamento *steward* diferentes entre CIS. Como visto, em alguns casos, os gestores se mostram mais integrados à dinâmica dos CIS e buscam promover canais de participação e diálogo que vão muito além daquilo que fora proposto pelos acordos. Embora essas perspectivas tenham sido notadas, não é possível, no entanto, apontar o grau exato de cada comportamento, pois a intenção aqui não foi mensurar esse comportamento quantitativamente, mas identificar tendências e ações que os denotem. Essa quantificação pode ser inclusive uma indicação de estudos futuros que se alinhem ao tema aqui discutido.

No caso das informações (qualidade e natureza), notou-se que muitos dispositivos normativos (contratos) indicam a exigência de informação restrita a elementos relacionados a gestão econômica e financeira do consórcio, como a

apresentação de balanços e demonstrativos contábil-financeiros. Por meio das entrevistas isso também se tornou evidente, somadas as informações sobre os serviços de saúde prestados (em quatro dos oito CIS) (Relato 18 e Relato 19).

Nós temos planilhas de prestação de serviços que são direcionadas aos consorciados da cidade X ou Y. Eles têm condição de saber quais os serviços que foram prestados, qual o quantitativo desses serviços é disponibilizado mensalmente para que cada um possa se planejar dentro da necessidade do município. Isso é feito de maneira muito tranquila, principalmente pelos secretários, que fazem isso de forma mais minuciosa. Não vejo nenhuma dificuldade neste quesito, todos tem o controle. (Relato 18).

Mas a gente encaminha mensalmente todo o gasto que eles tiveram, em qual área, né, do recurso que eles repassaram e eles consolidam isso dentro do município, entendeu?! Isso é para o rateio. Agora os contratos de prestação de serviço, já não tem necessidade de prestar conta, por que?! Porque a gente entrega para eles uma nota fiscal com toda a produção e eles pagam pelo serviço realizado. Então ali já tá, né, a informação necessária para fitar o pagamento. Lista nominal, com o tipo de exame, com data que fez o exame, com valor e com a soma. Então ele paga pelo serviço prestado. (Relato 19).

Ainda sobre essa subcategoria – informações (qualidade e natureza) –, foi buscado perceber para quem ela é direcionada nos CIS, principalmente considerando que a maioria dos entrevistados corresponde aos secretários executivos e gestores dos CIS. Observou-se que cinco CIS direcionam informações para os prefeitos dos municípios consorciados, ou seja, os membros da assembleia (Relato 20); dois CIS para o conselho de secretários (Relato 21); e um CIS para o conselho fiscal e esse órgão recomenda ou não a aprovação em assembleia (Relato 22).

Na assembleia a gente faz como se fosse uma reunião ampla, né?! Dentro da pandemia obviamente a gente teve que fazer algumas adaptações, mas normalmente é com a presença de todos, né, presença física mesmo, né, e obviamente com a presença do responsável direto pelo setor de contábil e consultor jurídico onde ele vai apresentar todas as menções, todas separadas por setores. Já que nós somos além de prestadores de serviços contratualizados, além de consórcio que consorcializa municípios, a gente ainda tem aqui dentro um programa estadual, enfim [...]. Então todo detalhamento ele é descrito, né, em apresentação e isso gera a ata de representação, né, e todos tem acesso a esse relatório também por escrito quando solicitado ou até mesmo quando não solicitado a gente normalmente produz e entrega, mesmo que eles não queiram. Até mesmo porque para que fique registrado de que foi produzido um relatório e “olha foi entregue para ti para que você tenha o máximo de informações possíveis

daquele consórcio da qual você faz parte, né, e para que você cumpra o seu papel como participante”. (Relato 20).

Eu procurei, nós procuramos excluir essa atribuição dos prefeitos, por questões óbvias, né, nosso relacionamento é muito mais frequente com o secretário municipal de saúde. O secretário municipal de saúde está muito mais no nosso cotidiano. Então a gente optou, né, porque alguns consórcios, alguns estatutos preveem que o conselheiro fiscal seja um dos prefeitos, ou um grupo de prefeitos. Nós não! Nós chamamos o secretário. O secretário está realmente na nossa rotina, ele compreende e sabe, né, se eventualmente tiver que olhar um uma nota de empenho de um determinado serviço, ele vai se lembrar daquela atividade. O prefeito não dá muito conta. Em que pese, que ele poderia ser, mas no nosso caso não. O nosso caso é o secretário municipal de saúde. (Relato 21).

Antes da assembleia a gente sempre tem uma reunião com o conselho fiscal para submeter isso ao conselho fiscal. Aí o conselho fiscal ele recomenda a aprovação ou não na assembleia, entendeu?! Então assim, sempre antes da assembleia tem uma reunião com o conselho fiscal e tudo que a gente vai apresentar na assembleia, apresenta para o conselho fiscal antes. Então a gente fala, “olha conselho fiscal a programação orçamentária de 2022 vai ser assim, assim e assado e tal”, vai explicar isso tecnicamente. O Conselho Fiscal vai recomendar aprovação em assembleia ou não. Aí no dia da assembleia, a assembleia vai votar e pode seguir o Conselho Fiscal ou não. Mas até hoje sempre seguiu e até hoje sempre foi por unanimidade essa aprovação. (Relato 22).

Nota-se, assim, que a maioria dos gestores remete a prestação de contas para os prefeitos dos CIS em assembleia, ou seja, aqueles considerados como “principais” pela relação de agência. Não obstante, pelas análises já realizadas da categoria controle, verifica-se que, em alguns casos, uma informação que chega na assembleia já passou antes pelo conselho de secretários municipais de saúde. Assim, já houve um primeiro aval técnico do assunto, para que então os prefeitos tomem conhecimento das ações.

Sobre a prestação de contas para a sociedade civil, foi percebido que todos os nove CIS da Zona da Mata mineira possuem *websites* com portal da transparência. Apesar disso, até a data de realização deste estudo (primeiro de dezembro de dois mil e vinte e um), sete CIS estavam com as informações do portal da transparência atualizadas e dois CIS estavam com essas informações desatualizadas. Além disso, considerou-se que para ter acesso às informações é preciso ter conhecimento de termos como “receita”, “despesa”, “rateio”, “custos” e que isso pode se tornar um empecilho em situações de desconhecimento ou mesmo dificuldade de acesso aos canais disponibilizados.

Diante do exposto e analisando o comportamento dos gestores, pode-se dizer que se assemelha ao que propõe a *Stewardship Theory*, uma vez que buscam dar o conhecimento sobre as contas e o “poder” de deliberação para os conselhos e prefeitos, obedecendo às leis e aos acordos que foram firmados. Apesar disso, verifica-se que há uma necessidade de melhoria dos canais de divulgação de informações e que poderia também haver estímulos para maior consulta dessas informações e, conseqüentemente, o interesse social, uma vez que se trata de um serviço público de saúde.

Pelos resultados apresentados, infere-se também:

- A transparência ainda está sendo construída em CIS da Zona da Mata mineira, uma vez que os documentos (contratos) não a preveem da forma como foram percebidas nos relatos e precisam ser atualizados;
- A prestação de contas é vista como um elemento obrigatório e exigido pelo estatuto, mas cumprido pelos gestores;
- Os canais de comunicação têm sido melhorados com o uso de redes sociais e por meio de canais informais, mas precisam ser ainda mais fortalecidas. Isso porque a transparência incita a participação dos consorciados (equidade), faz com que o controle seja mais efetivo. Assim, os “principais” podem se sentir mais dispostos a participar dos consórcios, além de perceberem os benefícios do consorciamento (responsabilidade corporativa e retorno social).

4.3 A escolha dos “principais” e dos gestores

Conforme apresentado durante todo o estudo, nos CIS da Zona da Mata mineira são entendidos como principais os municípios consorciados, representados pelos respectivos prefeitos. Os gestores, no entanto, são compreendidos a partir da figura dos presidentes dos CIS e dos secretários executivos dessa mesma estrutura.

Com o intuito de explorar a escolha de cada um desses atores, e em especial, responder aos questionamentos da pesquisa e ao modelo proposto por Davis *et al.* (1997), apresenta-se a seguir o posicionamento de cada um deles. Primeiramente faz-se uma análise geral e logo adiante são expostas as escolhas por cada consórcio.

4.3.1 Os “principais”: agência ou *steward*?

A partir dos elementos de governança corporativa explorados na seção anterior, depreende-se que de modo geral, os prefeitos dos municípios que fazem parte dos CIS da Zona da Mata mineira:

- Balizaram os acordos (contratos) visando o controle (fato percebido pelo elevado número de dispositivos normativos), no entanto, nas entrevistas nota-se que esse controle é feito pelo órgão técnico dos CIS – o conselho de secretários municipais – ficando os prefeitos incumbidos apenas de dar o aval final, nas assembleias;
- Formalizam acordos específicos – contrato de rateio e contrato de programa – que incitam o tratamento justo (equidade), isso para considerar as especificidades de cada município e evitar conflitos do tipo majoritário-minoritário;
- Buscam na formalização de consórcios, benefícios que sozinhos não conseguiriam (responsabilidade corporativa e retorno social);
- Recebem informações sobre os repasses que fazem aos CIS e sobre a situação econômico financeira dessas entidades (transparência).

Verificou-se que se analisados apenas os contratos, os acordos prezam muito pelo controle e indicam baixíssima transparência, no entanto, com a análise das entrevistas, notou-se que na verdade o controle é exercido majoritariamente pelo conselho de secretários municipais e pelo conselho fiscal (em alguns casos) e os consorciados (principais) agem de forma mais adjacente nos CIS, apenas confirmando as decisões, aprovando normativas e atuando mais nas ações políticas em CIS. Quanto à transparência, ela é melhor percebida nas entrevistas e é cumprida pelos gestores (Relato 23).

Aí o CONSÓRCIO tem os seus conselhos, nós seguimos, uma regra, uma linha quase de geral dos consórcios, através de um conselho de secretários municipais de saúde, né, um conselho fiscal. O conselho de secretários municipais de saúde da forma que eu já lhe falei, né, ele dita políticas a serem seguidas pelo consórcio. O conselho fiscal, que exerce o controle propriamente dito, né?! E o conselho de prefeitos (assembleia), que é uma instância legal, né, que dá a legalidade aos atos que nós produzimos, né, ele cria resoluções à semelhança de uma câmara municipal que produz leis, né, que vota leis. Então o nosso conselho (assembleia) aprova estatuto, alteração estatutária do protocolo, né, do contrato de consórcio público

melhor dizendo. Enfim, que baixa as resoluções. Essa que é a linha do consórcio e, até onde a gente sabe, é bem próximo da grande maioria deles. (Relato 23).

Pelo relato anterior nota-se que as instituições funcionam nos CIS. A lógica da prestação de contas é a organização e a confiança no secretário executivo, nos secretários de saúde, na consultoria (do próprio CIS) e nos contadores (do próprio CIS) (corpo técnico). Assim, na participação e no acompanhamento das informações, há entendimento técnico suficiente. A ida à assembleia e a existência de um processo para balizar os dados são elementos basilares da governança corporativa, considerando o respeito aos direitos e deveres de cada consorciado e deles com os CIS.

Não obstante, esse processo poderia ser mais apurado. Quando se percebe que os principais não se inteiram de forma mais profunda às decisões dos CIS, observa-se um comportamento considerado “delegativo”. Isso porque atuam de maneira mais pontual em suas atividades como prefeitos, cumprindo afazeres municipais e isolados (municipalismo autárquico), mantendo-se no consórcio pelos benefícios que são gerados, considerando a relação custo/benefício. Dessa forma, nota-se um comportamento mais distante e propriamente “delegativo” do que um comportamento mais próximo e relacional.

4.3.2 Os gestores: agência ou *steward*?

De maneira similar à análise feita para o entendimento da escolha dos principais, notou-se que a escolha dos gestores é verificada a partir das seguintes ações:

- Fornecem aos órgãos de controle informações sobre os CIS (órgãos esses que foram eleitos em assembleia);
- Formalizam instrumentos para evitar que um município tenha mais influência que outro (equidade);
- Percebem e incentivam os objetivos coletivos gerados pelos CIS (responsabilidade corporativa e retorno social);
- Divulgam informações para os municípios consorciados.

Os achados indicam comportamento *steward*. Esse comportamento é definido Davis *et al.* (2020) como aquele que provê o objetivo coletivo (pró organizacional) frente ao objetivo individual. Assim, conforme ressaltado e visto por meio das entrevistas realizadas, existem casos em que os gestores tomam frente dos CIS e buscam promover ações que beneficiem a todos.

Ressalta-se também o tempo em que os secretários estão nos CIS. Conforme percebido pelas entrevistas, em cinco consórcios (dos oito que aprovaram a realização da entrevista), o secretário executivo exerce a sua função há mais de 10 anos. Assim, como estão nos CIS há bastante tempo, podem se sentir parte da instituição e conhecer a sua gestão mais do que os prefeitos dos municípios consorciados. Não obstante, mesmo com esse conhecimento “a mais”, não foram evidenciados elementos que pudessem caracterizar os comportamentos dos gestores como “de agência”, ou seja, que denotassem a assimetria de informação e, conseqüentemente, o comportamento oportunista (por terem mais informações que os demais antes dos CIS).

Sobre a ação dos prefeitos, ressaltava-se que pouco se observou, devido à limitação de conseguir entrevistas com esses atores. Porém, pela fala dos gestores, nota-se a importância deles para a consolidação de CIS. Isso porque são responsáveis pela representação dessas estruturas e pelo engajamento dos prefeitos entre si.

4.3.3 Análise da escolha dos “principais” e dos gestores

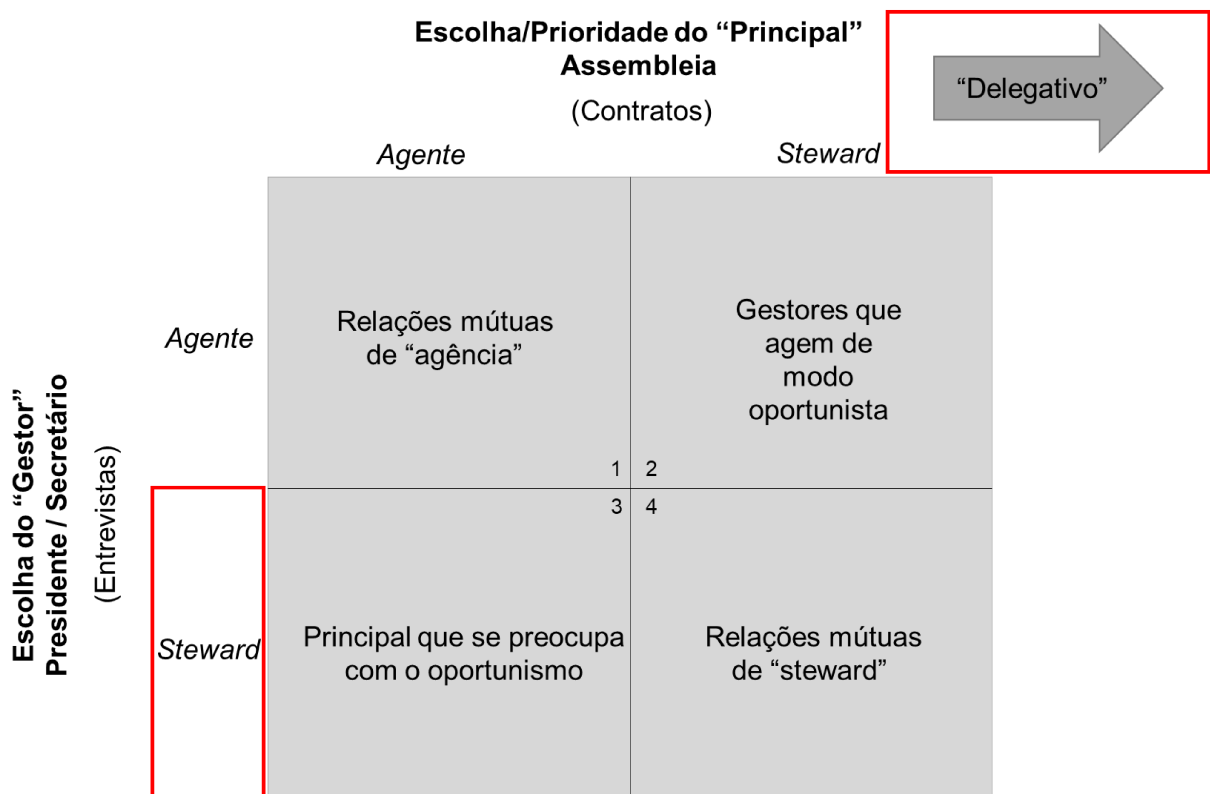
Diante do que fora destacado, retoma-se a figura inicial da tese: o modelo de escolha para a assembleia (principal) e o gestor dos CIS (Figura 6). Ressalta-se que nos CIS da Zona da Mata mineira os comportamentos são distintos e revelam-se influenciados por comportamentos mais individualistas e pela realização de tarefas acordadas.

Os principais são movidos por comportamentos mais individualistas, sendo influenciados pelo municipalismo autárquico. Esse comportamento, aqui chamado de “delegativo”, foi representado externamente aos quadrantes do modelo e simboliza a delegação feita pelos principais com relação às deliberações ao corpo técnico dos CIS, inclusive o conselho de secretários municipais de saúde. Ele pode ser entendido como influenciado pelo municipalismo autárquico, porque representa

uma preocupação dos prefeitos mais com a gestão de suas prefeituras e agendas, deixando as deliberações dos CIS a cargo de outros atores. O comportamento dos gestores foi representado e entendido como *steward*, por ter ficado evidente que estes prezam pelos objetivos coletivos e realizam o trabalho conforme deve ser executado (de acordo com os contratos e normativas).

Destaca-se que o comportamento “delegativo” dos principais não necessariamente reflete algo ruim, mas incita que são outros os fatores que motivam os agentes. Pode-se dizer que nos CIS encontraram benefícios que não conseguiriam sozinhos, e isso, por hora é satisfatório a eles, para que consigam realizar a gestão nas prefeituras.

Figura 6 - Modelo de escolha Assembleia e Gestor



Fonte: elaboração própria com base em Davis *et al.* (1997)

Para além da análise geral, foi realizada ainda uma análise individual de cada CIS. Eles foram analisados a partir do que foi encontrado em cada documento e pelas entrevistas. A análise também foi feita considerando as categorias de análise que foram criadas ao longo do estudo.

Nos consórcios A, B, C, F e H foi notado que os principais se preocupam por exercer o controle, estabelecer contratos que garantem o tratamento justo e por

receber informações financeiras e contábeis geradas pelos CIS. Neste mesmo sentido, os gestores realizam esses controles e prestam contas aos principais e aos órgãos competentes.

Exemplos dessas ações, que caracterizam o comportamento *steward* dos gestores, são:

- Quando os gestores relatam que mesmo com a troca dos prefeitos nos municípios, procuram deixar claro que o CIS é uma entidade sem fins ideológicos, prevalecendo a cooperação e os ganhos conjuntos;
- Quando os gestores mencionam que tiveram de tomar frente e realizar uma ação pró consórcio, como é o caso relatado por um secretário que se viu na necessidade de convocar uma assembleia para eleger um novo presidente e resolver uma situação complicada em um CIS;
- Quando os gestores criam canais de comunicação informais e extraoficiais, de modo a aumentar o engajamento entre os prefeitos e fortalecer a ação conjunta.

O Consórcio G é aquele que mais teve unidades de registro, deixando evidente a preocupação com mecanismos de governança corporativa que garantam a responsabilidade e os deveres de cada ator. Quanto ao comportamento do gestor, notou-se que o mesmo disponibiliza aos órgãos de controle informações sobre os CIS e formaliza instrumentos que procuram garantir o tratamento justo aos consorciados (formas diferentes para o rateio), mas não foi notada uma tendência de comportamento aquém dos acordos (como aqueles vistos anteriormente, que partiram da iniciativa do gestor – criar novos canais de comunicação, intervir em alguma “anormalidade” para garantir a organização dos CIS e etc.).

O Consórcio D é aquele que mais destoa dos outros CIS. Os principais não estabeleceram formas de rateio de acordo com as especificidades de cada município e o gestor não deixou claro instrumentos que garantam a transparência e a prestação de contas para além daqueles já demonstrados em documentos. Assim, entende-se que a gestão é mais formal e balizada apenas no que propõe os acordos, sem que haja um comportamento próprio do gestor.

O Consórcio E se diferencia um pouco da grande maioria e se aproxima do Consórcio D por ter uma característica parecida: também não prevê formas diferenciadas de rateio. Dessa forma, todos os municípios consorciados contribuem

com a mesma parcela ao CIS. Isso, como visto na análise dos resultados, pode parecer justo e igualitário, porém, como se trata de uma região heterogênea, as disparidades devem ser observadas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que os CIS da Zona da Mata mineira possuem uma governança corporativa estruturada, mas ainda são marcados por traços do federalismo brasileiro, confirmando a tese proposta. Isso pôde ser observado a partir de cada categoria analisada. Tanto na categoria referente ao controle, quanto nas categorias relacionadas a equidade e transparência, foi percebido que os CIS formalizam acordos que prezam pelo controle e pela especificidade de cada agente (indicando até mesmo que já sabem da heterogeneidade e que esta pode gerar empecilhos para a manutenção da ação coletiva). Nessas análises, tornam-se evidentes comportamentos delegativos por parte dos principais e comportamentos *steward* por parte dos agentes. Não obstante, na análise da categoria responsabilidade corporativa e retorno social, notou-se uma tentativa de rompimento do paradigma individualista, mas ainda insuficiente para romper as barreiras do contexto analisado (heterogeneidade, federalismo competitivo, municipalismo autárquico).

Como já visto, a noção de comportamento individualista pode ser influenciada por contextos já existentes no âmbito público, como é o caso do federalismo e, conseqüentemente, do municipalismo autárquico. Além disso, modelos de gestão pública, como é o caso da burocracia (estrutura hierárquica, com foco em cumprimento de normativas) e do gerencialismo (eficiência) precisam ainda dar lugar a uma perspectiva contemporânea, para que o cidadão, como elemento mais importante da gestão pública, receba o devido atendimento em média e alta complexidade – objetivo principal dos CIS.

Pode-se afirmar, portanto, que os comportamentos, sejam eles de agência ou *steward*, em certa medida podem ser balizados por fatores contextuais e situacionais diversos, o que denota uma modificação ao longo do tempo. Cabe assim aos contratos e mecanismos jurídicos, por mais que haja confiança, resguardar os interesses da coletividade no estabelecimento das redes de cooperação, afinal, para além da intenção técnica de melhoria de desempenho e prestação de serviços, há sempre a variável política que pode influenciar as decisões e favorecer a individualidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve a percepção de que os CIS têm sua governança corporativa estruturada, considerando os acordos. Nestes, notou-se a presença de elementos de governança corporativa já previstos na literatura, tais como controle, entidade e transparência, porém notou-se uma perspectiva própria dos CIS na categoria responsabilidade corporativa e retorno social, por indicar a importância dessas entidades enquanto representações dos municípios e por serem uma nova estrutura capaz de gerar benefícios que os municípios sozinhos não conseguiriam.

Não obstante, o contexto de formação dos CIS é influenciado pelo municipalismo autárquico, próprio da trajetória do federalismo brasileiro. Essa influência foi percebida no contexto de atuação dos principais, que ainda não participam efetivamente do controle e das ações mais específicas do consórcio, delegando as suas atribuições aos conselhos de secretários municipais. Assim, notou-se que existem muitas responsabilidades e compromissos para os prefeitos municipais, mas pouco tempo de dedicação.

A categoria equidade evidencia uma opção por controles recíprocos entre os participantes. Isto é também reforçado pela expansão dos controles entre secretários de saúde. Compreende-se desta expansão somada a ampla salvaguarda para garantir as especificidades, que ainda há resquícios do remanescente (e ainda relevante) municipalismo autárquico (federalismo competitivo). Não obstante, notou-se nestes mecanismos formas de tornar o relacionamento entre os municípios nos CIS mais justo, a exemplo da consolidação dos contratos de rateio e de programa, que por si só já carregam a preocupação com a resolução de conflitos a nível majoritário-minoritário.

A categoria responsabilidade corporativa e retorno social exigiu uma adaptação para sua interpretação no âmbito público, dirigindo para as fontes de recursos com vistas à viabilidade econômica e a finalidade de sua existência. Destacam-se as ações fundamentadas na busca de eficiência, eficácia e aspectos relacionados à ação conjunta e desenvolvimento coletivo. Evidencia-se a essência da natureza coletiva, à flexibilidade administrativa (superação das amarras burocráticas públicas) e a perspectiva regional. É a categoria em que há manifestação da nova gestão pública e da cooperação intermunicipal.

A categoria transparência e *disclosure*, ainda que menos frequente, não é a menos importante. Sendo o elemento com menor força direcionadora da governança corporativa nos CIS estudados, ela ganha destaque pelas possibilidades que a transformação da gestão pública pode avançar, em especial em ações coletivas. Mesmo com um foco em serviços, podem ser refletidos sobre aspectos como maior abertura democrática à sociedade civil (governança pública democrática) e melhoria de canais de comunicação e fluxos de informação entre principais (municípios) e gestores (diretoria e, em especial, secretários executivos). Ademais, considerando, não só elementos obrigatórios, essa categoria pode ser melhor desenvolvida em CIS, considerando os avanços tecnológicos (portais *web*) e mecanismos até mesmo informais, que gerem maior confiança e engajamento entre os consorciados.

Cabe dizer, portanto, que os CIS são dotados de um caráter inovativo, sendo percebidos mecanismos de governança corporativa adaptados à realidade pública, recebendo influência da trajetória do federalismo competitivo e de diferentes modelos de gestão pública. Considerando o comportamento dos gestores – *steward* –, por outro lado, foram identificadas inúmeras ações que indicam que nos CIS prevalece a perspectiva pró consorcio e que isso é movido e liderado, em grande maioria, pelos gestores.

Este estudo apresenta como abordagem inovativa quanto à análise da governança corporativa em CIS. Demonstra-se por meio do estudo que não somente elementos de governança corporativa podem ser percebidos nessas estruturas, mas também que é possível identificar o caráter individualista/competitivo/autárquico ou pró-organizacional/cooperativo dos atores que se relacionam em CIS.

Discorre-se que o estudo contribui para decisores, na medida em que revela diferentes possibilidades de configuração de governança e espaços para avanços em dimensões específicas. Para formuladores de políticas públicas, considerar a dinâmica dos CIS em termos de gestão e relacionamento, ações supramunicipais (em especial em nível estadual) revelam-se muito importantes para provocar a ruptura de inércia provocada pela tradição competitiva do federalismo e da heterogeneidade em várias regiões brasileiras.

Como fatores limitantes, considera-se o fato de o estudo ter uma base em documentos já formalizados, sem prévia revisão dos pesquisadores ou de terceiros. Não obstante, os documentos foram coletados de canais oficiais dos CIS e, entendeu-se, que seriam confiáveis.

Como sugestão para estudos futuros propõe-se:

- A continuação da discussão aqui iniciada, sendo interessante a comparação dos CIS aqui analisados com outros CIS brasileiros ou mesmo com as formas de cooperação intermunicipal internacional;
- Uma análise sobre o grau de comportamento *steward*/agência tanto dos CIS aqui estudados quanto de outros CIS brasileiros. Essa análise possibilitaria compreender especificidades locais e regionais e permitiria fazer comparações entre as formas de associativismo municipal. Para tanto, seriam necessários esforços para mensurar características de cada CIS, a partir das categorias de análise aqui criadas ou mesmo com a construção de novas categorias. Ademais, poderiam ser ouvidos prefeitos, secretários, representantes dos conselhos fiscal, de secretários municipais e membros da assembleia;
- Poderiam ser ouvidos usuários dos CIS, trazendo a sociedade civil para o foco de análise de estudos que visam a compreensão dos CIS no cenário nacional;
- Do ponto de vista da governança, outros elementos de análise poderiam ser estudados, sobretudo a questão da regionalização e da descentralização.

REFERÊNCIAS

- ABBAS, Z.; AHMAD, A. R. B.; SHAHBAZ, M. S.; ASAD, M. M. Relationship between government and public sector universities in the perspective of agency theory: a brief review. **International Journal of Services and Operations Management**, v. 40, n. 2, p. 188-202, 2021.
- ABREU, E. S.; DIAS FILHO, J. M. Segmentos especiais da BM&FBOVESPA e dispersão acionária: Boa governança corporativa ou isomorfismo institucional?. **Revista de Negócios**, v. 18, n. 2, p. 62-80, 2013.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFICI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.
- AFFONSO, R. D. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia E Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.
- AGUILERA, R. V.; CRESPI-CLADERA, R. Firm family firms: Current debates of corporate governance in family firms. **Journal of Family Business Strategy**, v. 3, n. 2, p. 66-69, 2012.
- ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, information costs, and economic organization. **The American economic review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- ALDAMEN, H.; DUNCAN, K.; KELLY, S.; MCNAMARA, R. Corporate governance and family firm performance during the Global Financial Crisis. **Accounting & Finance**, v. 60, n. 2, p. 1673-1701, 2019.
- ALLERS, M. A.; GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 127-150, 2017.
- AMARAL, S. M. S.; BLATT, C. R. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: Impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011.
- ANDRADE, A. F. **Governança corporativa nas empresas estatais**. 2 ed. Petrópolis: KBR Editora Digital, 2013.

ARNTSEN, B.; TORJESEN, D. O.; KARLSEN, T. Drivers and barriers of inter-municipal cooperation in health services—the Norwegian case. **Local Government Studies**, v. 44, n. 3, p. 371-390, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETT, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. **Australian National Audit Office**, 2002.

BATISTA, S. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos** / Sinoel Batista ... [et al.]. Guia de Consórcios Públicos. Caderno v. 2 – 1. ed. – Brasília, DF. Caixa Econômica Federal, 276 p., 2011.

BATTISTELLA, L. F.; ERDMANN, R. H.; WITTMANN, M. L. A experiência vivida pelo ser-gestor no desenvolvimento regional em um consórcio de pequenos municípios. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 1, n. 2, p. 263-274, 2008.

BAUWERAERTS, J.; COLOT, O. Performance, corporate governance and socioemotional wealth in Belgian family firms. **International Advances in Economic Research**, v. 22, n. 2, p. 243-244, 2016.

BEL, G.; FAGEDA, X.; MUR, M. Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 85-107, 2014.

BEL, G.; WARNER, M. E. Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 19, n. 2, p. 91–115, 2016.

BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BENETTI, T.; KELM, M. L.; SEIBERT, R. M.; BAGGIO, D. K. Governança Corporativa: Planejamento Estratégico e os Conflitos de Agência na Empresa Familiar. **Desafio Online**, v. 7, n. 2, p. 333-354, 2019.

BERLE, A. A.; MEANS, G. G. C. **The modern corporation and private property**. Transaction publishers, 1932.

BERNARDON, R. A. **A interdependência da teoria da agência e da stewardship theory para compreensão do comportamento que leva à longevidade das empresas familiares**. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2018.

BEVIR, M. Democratic Governance: A Genealogy. **History of Economic Rationalities: Economic Reasoning as Knowledge and Practice Authority**, v. 54, p. 103, Springer, 2017.

BIMBER, B.; FLANAGIN, A. J.; STOHL, C. Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment. **Communication Theory**, v. 15, n. 4, p. 365-388, 2005.

BLÅKA, S. Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. **Public Administration**, v. 95, n. 4, p. 1092-1106, 2017.

BLANCO, I.; LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity. **Political studies review**, v. 9, n. 3, p. 297-308, 2011.

BOSCARIOL, R. A. Região e regionalização no Brasil: uma análise segundo os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). IN: MARGUTI, B. O.; COSTA; M. A.; PINTO, C. V. S. **Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e das Unidades da Federação Brasileira**. Brasília: IPEA/INCT, 2017, pp. 185-208.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em nov. 2020.

_____. **Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6017-17-janeiro-2007-549590-norma-pe.html>. Acesso em nov. 2020.

_____. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8945-27-dezembro-2016-784146-republicacao-151783-pe.html>. Acesso em: nov. 2020.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de set. de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em nov. 2020.

_____. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 abr. de 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-norma-pl.html>. Acesso em nov. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Cartilha de Consórcios Públicos de Saneamento Básico**: explicitando os caminhos, as experiências e as vantagens da cooperação interfederativa no saneamento /

Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde; Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

BRITO, A. S. **Desenvolvimento e validação de uma matriz de competências para cursos de Farmácia**. 2018. 150 f. Dissertação (Mestrado em Assistência e Avaliação em Saúde) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

BROADBENT, J.; DIETRICH, M.; LAUGHLIN, R. The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: Conceptual and cultural problems. **Critical perspectives on accounting**, v. 7, n. 3, p. 259-284, 1996.

CAMPANÁRIO, M. A.; MURITIBA, S. N.; MURITIBA, P. M.; RIBEIRO, H. C. M. Governança corporativa em empresas públicas. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 689-718, 2014.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 17, n. 4, p. 311-321, 2015.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83-98, 2015.

CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **RAUSP Management Journal**, v. 37, n. 3, p. 19-32, 2002.

CASTRO, J. F. M.; ALENCAR, B. J.; SOARES, T. L. Análise da infraestrutura socioeconômica e das áreas de influência da Zona da Mata de Minas Gerais (1991-2000). **Caderno de Geografia**, v. 22, n. 37, p. 29-46, 2012.

CERDA, A. C. Tender offers, takeovers and corporate governance. **The Latin America Corporate Governance Roundtable**. São Paulo, 2000.

CULLEN, M.; KIRWAN, C.; BRENNAN, N. Comparative analysis of corporate governance theory: The agency-stewardship continuum. In: Annual conference of the Irish Accounting & Finance Association, 20, 2007, Institute of Technology Tralee, **Anais...** Tralee, Irlanda, 2007.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. "Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**, São Paulo, Paz e Terra, p. 13-91, 2006.

DAISER, P.; YSA, T.; SCHMITT, D. Corporate governance of state-owned enterprises: A systematic analysis of empirical literature. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 5, p. 447-466, 2017.

DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D.; DONALDSON, L. Toward a stewardship theory of management. **Academy of Management review**, v. 22, n. 1, p. 20-47, 1997.

DAWSON, G. S.; DENFORD, J. S.; WILLIAMS, D. P.; DESOUZA, K. C. An examination of effective IT governance in the public sector using the legal view of agency theory. **Journal of Management Information Systems**, v. 33, n. 4, p. 1180-1208, 2016.

DENHARDT, R. B. **Teoria geral da Administração pública**. [Tradução: Francisco G. Heidmann]. – São Paulo: Cengage, 2012.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**. Trad. Noveritis do Brasil. 2ª edição. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2017.

DICKE, L. A. Ensuring accountability in human services contracting: Can stewardship theory fill the bill?. **The American Review of Public Administration**, v. 32, n. 4, p. 455-470, 2002.

DICKE, L. A.; OTT, J. S. A test: can stewardship theory serve as a second conceptual foundation for accountability methods in contracted human services?. **International Journal of public administration**, v. 25, n. 4, p. 463-487, 2007.

DINIZ FILHO, P. R. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 6, n. 11, p. 155-199, 2013.

DINIZ FILHO, P. R. **O abraço do afogado**: cooperação técnica e disputa política nos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais – Uberlândia, EDUFU, 244 p., 2014

EISENHARDT, K. M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. University of Alabama Press, 1987.

ENG, L. L.; MAK, Y. T. Corporate governance and voluntary disclosure. **Journal of accounting and public policy**, v. 22, n. 4, p. 325-345, 2003.

FABRIZ, S. M. **A influência do controle social para a governança eletrônica**: um estudo nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. 2017. 136 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.

FAGUET, J. Decentralization and governance. **World Development**, v. 53, p. 2-13, 2014.

FARIA, C. F. Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria burocrática. **Teoria & Pesquisa**, v. 16, n. 1, p. 61–96, 2007.

FERRAES, A. M. B.; CORDONI JUNIOR, L. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 475-486, 2007.

FERREIRA DOIN, T. A.; MORAIS SILVA LOPES, L.; SOUZA AFONSO, A. SCALFONI RIGO, A. Consórcios Intermunicipais para o Desenvolvimento: Determinantes da Cooperação entre os Municípios Baianos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Territorial basis associates: The public consortia's alternative in Brazil. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, v. 64, p. 79–116, 2016.

FLEMING, S.; MCNAMEE, M. The ethics of corporate governance in public sector organizations: theory and audit. **Public Management Review**, v. 7, n. 1, p. 135-144, 2005.

FLEXA, R. G. C.; BARBASTEFANO, R. G. Consórcios Públicos de Saúde: Uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 325-338, 2020.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C. Novos arranjos Organizacionais Possíveis? O Fenômeno da economia Solidária em Questão. **Organizações e Sociedade**, v. v. 8, n. n. 20, p. 125–137, 2001.

FRANCISQUINI, F. G. **Concepção dos líderes hospitalares acerca das limitações para implantação do modelo de remuneração baseado em valor**. 2020. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão para a Competitividade.) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2020.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. **California management review**, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

FRÈRE, Q.; LEPRINCE, M.; PATY, S. The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. **Urban Studies**, v. 51, n. 8, p. 1741-1760, 2013.

GALINDO, J. M.; CORDEIRO, J. C.; VILLANI, R. A. G.; BARBOSA FILHO, E. A.; RODRIGUES, C. S. Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1545-1566, 2014.

GALVÃO, C. D. B. **Consórcios públicos**: Uma nova perspectiva jurídico-política. / Ciro Di Benatti Galvão. – 2. Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GARCÍA-TABUYO, M.; SAEZ-MARTIN, A.; CABA-PEREZ, C. Proactive disclosure of public information: legislative choice worldwide. **Online Information Review**, v.41, n. 3, p. 354-377, 2017.

GERIGK, W.; PESSALI, H. F. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1525-1543, 2014.

GLINKOWSKA, B.; KACZMAREK, B. Classical and modern concepts of corporate governance (Stewardship Theory and Agency Theory). **Management**, v. 19, n. 2, p. 84, 2015.

GONÇALVES, E.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. J.; MIALHE, F. L. Análise da distribuição de médicos especialistas em microrregiões de saúde na área de consórcios intermunicipais de saúde no Sul de Minas Gerais. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 13, n. 4, p. 1-10, 2021.

GROSSI, G.; PAPENFUß, U.; TREMBLAY, M. Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. **International Journal of Public Sector Management**, v. 28, n. 4, p. 274-285, 2015.

GRUNDEI, J. Are managers agents or stewards of their principals?. **Journal für Betriebswirtschaft**, v. 58, n. 3, p. 141-166, 2008.

GRZELZAK, M. T.; KUKLA, N.; SOUZA, W. C.; MARSHESAN, J.; BIRKNER, W. M. K.; MASCARENHAS, L. P. G. A importância dos consórcios intermunicipais de saúde. **South American Development Society Journal**, v. 3, n. 7, p. 196-205, 2017.

GUIMARAES, D.; GONÇALVES, L. M. M.; DE LIMA, M. C. S. Eficiência na aquisição de medicamentos através de consórcios intermunicipais de saúde. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 17, n. 2, p. 85-94, 2020.

GUIMARÃES, J. C. C. C.; TAVARES, M. C. O BSC e a administração dos consórcios intermunicipais de saúde: um estudo de caso sobre sua aplicabilidade. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 11, n. 3, p. 234-262, 2012.

HARDIN, R. **Collective Action**. Resources for the Future, 1982.

HART, O. Corporate governance: some theory and implications. **The economic journal**, v. 105, n. 430, p. 678-689, 1995.

HASS, J. J. Directorial fiduciary duties in a tracking stock equity structure: The need for a duty of fairness. **Michigan Law Review**, v. 94, n. 7, p. 2089-2177, 1996.

HENRICHS, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2016.

HÖHER, R.; FONSECA, F. S. T.; WAKULICZ, G. J.; SANTOS, M. B.; ROSSÉS, G. F.; MAMBRIN, R. B. Tocantins: Uma Análise Espacial do IDHM e do PIB per capita dos municípios. **Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins**, v. 5, n. 4, p. 66-76, 2018.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5ª ed. São Paulo, São Paulo: IBGC, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros/2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101770>>. Acesso em: out. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e estados. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>>. Acesso em: nov. 2021.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. Study 13. 2001.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 187-208, 2018.

JACQUES, F. V. S.; RASIA, K. A.; QUINTANA, A. C.; QUINTANA, C. G. Contabilidade e a sua relevância nas boas práticas de Governança Corporativa. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 8, n. 16, p. 37-64, 2011.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JUNQUEIRA, A. T. M.; MENDES, Á. N.; CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo: situação atual. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 4, p. 85-96, 1999.

JULIÃO, K. S.; OLIVIERI, C. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 3, p. 1-12, 2020.

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, p. 479-499, 2006.

KLEIN, B. Contracting costs and residual claims: the separation of ownership and control. **The Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 367-374, 1983.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, p. 86-102, 2016.

KRANZ, L. F.; ROSA, R. S. Consórcio intermunicipal do vale do rio caí (CIS/CAÍ): serviços prestados de média e alta complexidade em saúde. **Gestão e Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 946-960, 2015.

LACRUZ, A. J. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cadernos Ebape.br**, v. 18, n. 3, p. 473-485, 2020.

L'HUILLIER, B. M. What does Corporate Governance. **International Journal of Business in Society**, v. 14, n. 3, p. 300-319, 2014.

LI, J.; QIAN, C. Principal-principal conflicts under weak institutions: A study of corporate takeovers in China. **Strategic Management Journal**, v. 34, n. 4, p. 498-508, 2013.

LIMA, A. P. G. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 4, p. 985-996, 2000.

LOCH, M.; SILVA, J. C.; BUENO, G.; MARCON, R. O Governo como Acionista e o Conflito Principal-Principal no Setor Elétrico Brasileiro. **Brazilian Business Review**, v. 17, n. 1, p. 24-45, 2020.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Federalismo e policy arenas: uma análise a partir da atuação dos consórcios no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 55, p. 167-190, 2020.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 695-720, 2014.

MADISON, K.; HOLT, D. T.; KALLERMANN, F. W.; RANFT, A. L. Viewing family firm behavior and governance through the lens of agency and stewardship theories. **Family Business Review**, v. 29, n. 1, p. 65-93, 2015.

MADISON, K.; KALLERMANN, F. W.; MUNYON, T. P. Coexisting agency and stewardship governance in family firms: An empirical investigation of individual-level and firm-level effects. **Family Business Review**, v. 30, n. 4, p. 347-368, 2017.

MARINHO, R. C.; FERREIRA, A. Políticas públicas de desenvolvimento regional em Minas Gerais: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Consórcio da Zona da Mata e Campos das Vertentes. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, p. 125-146, 2019.

MARRONI, C. H.; FRANZESE, C.; PANOSSO, A. Consórcios públicos intermunicipais: caminho para descentralização e redução de desigualdades nas políticas públicas?. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 1, p. 17-29, 2021.

MARTINS, G. D.; PEIXE, B. C. S. Governança Pública: Análise Exploratória da Disclosure dos Municípios da Região Sul do Brasil. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 134-159, 2020.

MARTINS, J. N. S.; TAVARES, B.; BRAGA, G. B. Cooperação no âmbito público como estratégia para a saúde. **Gestão & Planejamento**, v. 22, n. 1, p. 104-117, 2021.

MASEGARE, P.; NGOEPE, M. A framework for incorporating implementation indicators of corporate governance for municipalities in South Africa. **Corporate Governance**, v. 18, n. 4, p. 581-593, 2018.

MATEI, A.; DRUMASU, C. Corporate Governance and Public Sector

Entities. **Procedia Economics and Finance**, v. 100, n. 26, p. 495-504, 2015.

MATHIAS, D. C.; OLIVEIRA, D. R. Consórcios intermunicipais de saúde: agenda mineira para estudos futuros. In: Encontro de Administração Pública da Anpad, VIII, 2019, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, **Anais...** Ceará, Brasil, 2019.

MATOS, F.; DIAS, R. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1225-1250, 2012.

MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Arranjos intermunicipais de desenvolvimento: Fatores condicionantes da propensão a cooperar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 2, p. 60–92, 2015.

MCCUE, C.; PRIER, E. Using agency theory to model cooperative public purchasing. **Journal of Public Procurement**, v. 8, n. 1, p. 1-35, 2008.

MENDES E. V. **Os grandes dilemas do SUS**. Tomo I. Salvador: Casa da Qualidade Editora, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.036, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a constituição de consórcios públicos no estado e dá outras providências. Diário do Executivo, Minas Gerais, MG, 12 jan. de 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18036&ano=2009>. Acesso em jan. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Os Consórcios e a Gestão Municipal em Saúde**. 1ª Ed. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_14.pdf> Acesso em: abril. 2021.

MONKEN, S. F.; MOTTA, L. J.; SCHWACH, C. G.; OLIVEIRA, C. M. Abordagem bibliométrica sobre a governança corporativa no setor da saúde. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, p. 57-68, 2015.

MORAIS, V. S.; CHAVES, A. P. L. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 349-360, 2016.

MULILI, B. M.; WONG, Peter. Corporate governance practices in developing countries: The case for Kenya. **International journal of business administration**, v. 2, n. 1, p. 14, 2011.

MULLER, E. V.; GRECO, M. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010.

MULYADI, M.; ANWAR, Y.; IKBAL, M. The importance of corporate governance in public sector. **Global Business and Economics**, v. 1, n. 1, p. 25-31, 2012.

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, 2006.

NEVES, T. R. L.; ROSA, F. S.; GASPARETTO, V. Governança colaborativa de consórcios públicos intermunicipais: o caso de consórcios públicos catarinenses. **Revista Capital Científico**, v. 18, n. 4, p. 77-95, 2020.

NICOLETTO, S. C. S.; CORDONI JR, L.; COSTA, N. R. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 1, p. 29-38, 2005.

NUSKE, M. A.; GESSI, N. L.; ALLEBRANDT, S. L.; THESING, N. J.; KELM, M. Consórcios intermunicipais: estudo de caso do Consórcio Público de Saúde Fronteira Noroeste do RS –COFRON. In: Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional, I, 2018, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ), **Anais...** Rio Grande do Sul, Brasil, 2018.

OLIVEIRA, D. R. **Unidades de Atendimento Integrado (UAI):** um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no estado de Minas Gerais. 2014. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva:** os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Edusp, 2011

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity.** Princeton: Princeton University Press, 2005.

PEPPER, A.; GOSLING, T.; GORE, J. Fairness, envy, guilt and greed: Building equity considerations into agency theory. **Human Relations**, v. 68, n. 8, p. 1291-1314, 2015.

PITERMAN, A.; REZENDE, S. C.; HELLER, I. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 21, n. 4, p. 825-834, 2016.

REIS, H. C.; DIEHL, C. A. A Governança corporativa em consórcios intermunicipais públicos de saúde no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica Gestão e Saúde**, v. 6, n. 3, p. 2162-2197, 2015.

REZAEI, Z.; OLIBE, K.O.; MINMIER, G. Improving corporate governance: the role of audit committee disclosures. **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 6/7, p. 530-537, 2003.

RIBEIRO, H. C. M.; COSTA, B. K.; FERREIRA, M. A. S. P.; V.; SERRA, B. P. C. Produção científica sobre os temas governança corporativa e stakeholders em periódicos internacionais. **Contabilidade, gestão e governança**, v. 17, n. 1, p. 95-114, 2014.

ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-399, 2016.

ROSS, S. A. The economic theory of agency: The principal's problem. **The American economic review**, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.

SACHS, I. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: **Garamond**, 2008.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas, **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.1, n.1, p.1-15. 2009.

SANGLE, S. Critical success factors for corporate social responsibility: a public sector perspective. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 17, n. 4, p. 205-214, 2010.

SCHILLEMANS, T.; BJURSTRØM, K. H. Trust and verification: Balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. **International Public Management Journal**, v. 23, n. 5, p. 650-676, 2019.

SCHILLEMANS, T. Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. **Public management review**, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2012.

SCHNEIDER, A. Os consórcios intermunicipais de saúde no estado do Rio de Janeiro. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 11, n. 2, p. 51-66, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Os Consórcios e a Gestão Municipal em Saúde**. Disponível em: <<https://www.saude.mg.gov.br/consorcios>>. Acesso em: set. 2021.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **The journal of finance**, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVA, C. R.; CARVALHO, B. G.; CORDONI JÚNIOR, L.; NUNES, E. F. P. A. Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1109-1120, 2017.

SILVA, P.; TELES, F.; FERREIRA, J. Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity?. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 4, p. 619-638, 2018.

SONG, J.; WANG, R.; CAVUSGIL, S. T. State ownership and market orientation in China's public firms: An agency theory perspective. **International Business Review**, v. 24, n. 4, p. 690-699, 2015.

SOUKOPOVÁ, J.; VACEKOVÁ, G.. Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why?. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 105-126, 2017.

SUBRAMANIAM, N.; STEWART, J.; NG, C.; SHULMAN, A. Understanding corporate governance in the Australian public sector. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 26, n. 6, p. 946-977, 2013.

TEIXEIRA, L.; DOWELL, M. C. M.; BUGARIN, M. Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 253-281, 2003.

TIEBOUT, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

URQUIZA, M.; A; MARQUES, D. B. Análise de conteúdo em termos de Bardin aplicada à comunicação corporativa sob o signo de uma abordagem teórico-empírica. **Entretextos**, v. 16, n. 1, p. 115-144, 2016.

VASCONCELLOS, A. M. A.; SOBRINHO, M. V. Desenvolvimento Institucional para uma Boa Governança: o papel das ONGs intermediárias no estado do Pará, Amazônia. **Revista De Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 793-815, 2015.

VAN SLYKE, D. M. Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, n. 2, p. 157-187, 2007.

VILLIERS, C.; DIMES, R. Determinants, mechanisms and consequences of corporate governance reporting: a research framework. **Journal of Management and Governance**, v. 25, n. 1, p. 7-26, 2021.

WOLFART, G. A.; SILVA, G. M.; SCHMIDT, C. M. Ações Coletivas na Área da Saúde: Um Estudo de Caso no Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná sobre Provisão de Bens e Serviços Coletivos. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 3, n. 2, p. 61-74, 2014.

XAVIER, T. R.; WITTMANN, M. L.; INÁCIO, R. O.; KERN, J. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 1041-1065, 2013.

YI, H.; CUI, C. Coping with functional collective action dilemma: Functional fragmentation and administrative integration. **Public Management Review**, v. 21, n. 7, p. 1052-1075, 2018.

YOUNG, M. N.; PENG, M. W.; GARRY, D. A.; JIANG, B. Y. Corporate governance in emerging economies: A review of the principal–principal perspective. **Journal of management studies**, v. 45, n. 1, p. 196-220, 2008.

APÊNDICE A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO – ENTREVISTAS

1. Identificação

- a) Nome do consórcio;
- b) Nome do entrevistado
- c) Cargo do entrevistado
- d) Funções do entrevistado

2. Comente um pouco sobre a história do consórcio.

- a) Como ele surgiu?
- b) Por quê surgiu?
- c) Qual a importância do consórcio para a região?

3. Comente um pouco sobre o consórcio e sobre as suas atividades.

- a) Quantos associados existem atualmente?
- b) Quais são os órgãos existentes no consórcio? Quais as suas funções?

4. Sobre as interações e relações entre os órgãos do consórcio:

- a) Como é a relação entre os entes consorciados?
- b) Como é a relação entre o presidente e os entes consorciados?
- c) Como é a relação entre o presidente e o secretário?
- d) Como é a relação entre o secretário e os entes consorciados?
- e) Como é a relação entre os entes consorciados e o Conselho Fiscal?
- f) Como é a relação entre o Conselho Fiscal e o presidente?
- g) Como é a relação entre o Conselho Fiscal e o secretário?

5. Sobre as assembleias:

- a) Quais são os tipos de assembleia e qual a função de cada uma delas? Ex. ordinária, extraordinária.
- b) Com que frequência elas ocorrem?
- c) Como os consorciados ficam sabendo da assembleia? Com quanta antecedência?
- d) Como são divulgadas as decisões tomadas pelas assembleias para aqueles que não compareceram?

- e) Quem possui direito a voto?
- f) O que acontece em caso de empate quanto aos votos?
- g) Os consorciados participam com frequência das assembleias? Eles podem designar outras pessoas para comparecerem?

6. Como o consórcio lida com o interesse de diversos municípios?

- a) Qual o objetivo do consórcio?
- b) Você acha que todos os consorciados sabem desse motivo?
- c) Você considera que todos os consorciados têm o mesmo interesse no consórcio?
- d) O que ou quais fatores poderiam diferenciar os interesses dos consorciados em fazer parte do consórcio?
- e) Você já presenciou alguma divergência de interesses no consórcio? Caso sim, como tudo foi resolvido?

7. Sobre o controle:

- a) Como os consorciados conseguem exercer o controle sobre as ações que estão sendo desenvolvidas pelo consórcio?
- b) Quais os órgãos de controle que o consórcio possui?
- c) Como esses órgãos desempenham as suas funções?
- d) Todos os consorciados possuem contato e sabem da existência desses órgãos?
- e) Caso algo esteja em desacordo com o acordo que foi estabelecido entre os consorciados, qual é o procedimento a ser tomado?

8. Sobre a prestação de contas:

- a) Como é feita a prestação de contas no consórcio?
- b) Onde ocorre a prestação de contas?
- c) Caso algo esteja em desacordo com o acordo que foi estabelecido entre os consorciados, qual é o procedimento a ser tomado?

9. Sobre transparência:

- a) Quais informações sobre os consórcios os consorciados possuem?
- b) Com que frequência essas informações são divulgadas?
- c) Qual o canal de divulgação?

d) Caso algum consorciado possua dúvidas sobre qualquer informação, como ele consegue sanar?

e) Como a sociedade em geral consegue acesso às informações sobre os consórcios?

10. Qual a importância o consórcio tem hoje para os municípios que dele fazem parte?

11. Já aconteceu alguma vez de algum município se desassociar? Se sim, por quê?

12. Como você considera as condições de saúde entregues à população antes e após o consórcio?