

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

FLÁVIA CHRISTINA JOANINI MIRANDA

**Controle Social e *Accountability* na Perspectiva Gerencial de
Educação: mapeamento de tendências expressas em marcos legais
estaduais**

MARIANA

2021

FLÁVIA CHRISTINA JOANINI MIRANDA

Controle Social e *Accountability* na Perspectiva Gerencial de Educação: mapeamento de tendências expressas em marcos legais estaduais

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre pelo Programa Pós-Graduação em Educação.

Linha de Pesquisa: Formação de Professores, Instituições e História da Educação (FPIHE)

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi

**MARIANA
2021**

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M672c Miranda, Flavia Christina Joanini.

Controle Social e Accountability na Perspectiva Gerencial de Educação [manuscrito]: mapeamento de tendências expressas em marcos legais estaduais. / Flavia Christina Joanini Miranda. - 2021.

192 f.: il.: , tab.. + Quadro.

Orientadora: Profa. Dra. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi.
Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Área de Concentração: Educação.

1. Controle Social. 2. Accountability. 3. Educação. 4. Gestão Democrática. I. Tripodi, Dra. Maria do Rosário Figueiredo . II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 37.01/09

Bibliotecário(a) Responsável: Luciana De Oliveira - SIAPE: 1.937.800



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Flávia Christina Joanini Miranda

Controle Social e Accountability na perspectiva gerencial de educação: mapeamento de tendências expressas em marcos legais estaduais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação

Aprovada em 06 de abril de 2021

Membros da banca

Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi - Orientadora - Universidade Federal de Ouro Preto
Prof. Dr. José Rubens Lima Jardimino - Membro Interno Titular - Universidade Federal de Ouro Preto
Prof. Dr. Mário Lisbôa Theodoro - Membro Externo Titular - Universidade de Brasília

A Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi, orientadora do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 16/06/2021



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Rosario Figueiredo Tripodi, COORDENADOR(A) DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**, em 15/06/2021, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0182726** e o código CRC **4225C203**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.005879/2021-14 SEI nº 0182726

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000
Telefone: - www.ufop.br

AGRADECIMENTOS

Vivenciar a experiência de se fazer pesquisa não é uma tarefa fácil, exige comprometimento, dedicação, renúncias, é cansativo físico e mentalmente; porém, é um momento de muito aprendizado e crescimento. É gratificante olhar para a estrada percorrida até o momento e compreender o quanto eu cresci e me desenvolvi nesses últimos dois anos, mesmo com tantas dificuldades enfrentadas, como a própria pandemia que nos assola até os dias atuais, e tudo isso só foi possível, para além do meu esforço e dedicação, por causa de pessoas incríveis que estiveram ao meu lado e que cruzaram o meu caminho.

Dentre as pessoas incríveis que tenho em minha vida, com certeza minha orientadora, Zara Figueiredo Tripodi é uma delas. Agradeço aos ensinamentos, a paciência, as orientações e por acreditar tanto em mim e no meu potencial, quando muitas vezes nem eu mesma acreditava. Além de tudo, Zara é uma professora espetacular, a qual sem dúvidas, é uma inspiração.

Aos meus pais, Sandra e Ronaldo, agradeço por serem meu porto seguro e sempre fazerem de tudo por mim e principalmente pela minha educação. Não tenho palavras para expressar o quanto eu amo, sou grata e admiro vocês, por todos os esforços e as dificuldades que enfrentaram para que hoje eu tenha a possibilidade de me tornar mestre!

Agradeço meu marido, Arthur Miranda, por estar ao meu lado em todos os momentos, como parceiro, amigo e maior apoiador dos meus sonhos. Você foi o principal incentivador desse mestrado, não me deixou desistir em nenhum momento e fez questão de me mostrar o quanto sou capaz. Agradeço também o apoio e carinho das famílias Amarante e Miranda, pelas quais tenho imensa admiração e apreço. E ao Dom, que desde que chegou em minha vida, me mostrou o que é calma e me ajudou a lidar com minhas ansiedades, a cada dia que passa meu amor por você cresce mais!

Não posso deixar de agradecer aos meus colegas de mestrado e as outras pessoas incríveis que tenho em minha vida e que estiveram e estão presente em muitas conquistas, entre vários amigos gostaria em especial de agradecer a Ana, Cristielli, Davyd, Denise, Maria Cecilia e Samella vocês são sensacionais, muito obrigada por todo companheirismo!

Além disso, agradeço imensamente a Universidade Federal de Ouro Preto que me proporciona um ensino sólido e de qualidade desde a graduação até o mestrado, em especial o Instituto de Ciências Humanas e Sociais – ICHS, e a todos os professores e colaboradores por seus

empenhos. Sobretudo, agradeço aos professores Breynner Oliveira e Mario Theodoro pela leitura valiosa, pontuações precisas e recomendações para a dissertação, além de Renato Ribeiro pela organização dos Acórdãos dos Tribunais de Contas.

Por fim agradeço novamente a UFOP, pois essa pesquisa foi financiada, a partir de seu segundo ano, pelo Programa de Bolsas Institucionais de Mestrado e Doutorado – Bolsa UFOP. Muito obrigada!

RESUMO

JOANINI MIRANDA, F. C. Controle Social e *Accountability* na Perspectiva Gerencial de Educação: mapeamento de tendências expressas em marcos legais estaduais. 2021. 189f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2021.

A pesquisa investigou os temas controle social e *accountability* em leis estaduais que normatizaram a utilização das Organizações Sociais – OS'S, no campo educacional, buscando construir uma interpretação sobre a possibilidade desses dois elementos interagirem com o conceito de gestão democrática na educação. Objetivou-se, assim, responder à seguinte pergunta de pesquisa: o que os marcos legais estaduais de Organizações Sociais sugerem em termos de controles democráticos e *accountability* e seus possíveis efeitos sobre a área educacional? Trabalhou-se com a hipótese que a sociedade civil organizada no âmbito das Organizações Sociais possuía configurações distintas dos movimentos sociais da transição democrática. Com isso, a possibilidade de oferta educacional por meio destas entidades colocava em questão a própria lógica de controle social e *accountability* uma vez que os atores responsáveis historicamente pelo exercício do controle social, qual seja, a sociedade civil, passa a ser a provedora pela oferta da educação, levando a um impasse traduzido na indagação “quem controla os controladores”? Sendo assim, o objetivo do trabalho foi investigar o alcance das leis estaduais nos estados de Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo, que implementavam os programas de publicização, com a utilização das Organizações Sociais, na área educacional com ênfase no controle social e *accountability*. Para isso, foi utilizada a investigação de natureza qualitativa, por meio da constituição de um banco de dados de documentos legais sobre o tema, posteriormente submetido à análise documental. Primeiramente, buscou-se entender o surgimento das Organizações Sociais no Brasil, através de propostas da Reforma Administrativa de 1995, que difundiram os ideais da Nova Gestão Pública como o gerencialismo, *accountability*, eficiência e descentralização, entre outros, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sendo este considerado o marco teórico e temporal da reforma, e sua possível expressão na educação. Empenhou-se também na realização da revisão bibliográfica em torno dos termos controle social e *accountability*. Ademais, foram realizados o mapeamento e a “unitarização” dos marcos legais estaduais e de decisões dos Tribunais de Conta em torno das OS's. A partir de uma profunda revisão da literatura sobre controle social (Nassuno (1997), Levy (1999), Bresser-Pereira e Cunill-Grau (1999; 2006), Silva (2002),

Rezende (2002), Filgueiras e Araújo (2004), Arantes et al. (2005), Pacheco (2006), Arantes et al. (2010), Filgueiras (2018)); *accountability* (Campos (1990), O'Donnell (1997), Behn (1998), Bronzo (2004), Verschuere et al. (2006), Arantes, (2010), Filgueiras (2011), Rocha (2011) e Trubek et al. (2012)); gestão democrática na educação (Paro (1997), Libaneo et al. (2003), Luck (2006), Adrião e Camargo (2007), Freitas (2016), Souza e Pires (2018), Militão e Militão (2019)), foram construídas as seguintes unidades de análises: i. Conselho de Administração; ii. Controle horizontal de Tribunais de Contas; iii. Controle por Resultados; e iv. *Accountability* e *Accountability* societal. A análise das unidades permitiu concluir que todos os estados selecionados produziram sua legislação para a normatização da atuação das Organizações Sociais e, com exceção do estado de São Paulo, todos os demais estados previram a possibilidade da oferta educacional. Ao investigar possíveis estratégias de modo a melhorar o controle social e *accountability*, no cenário de oferta da educação por OS's, não foi possível identificar instrumentos legais que contribuíssem para melhorar o potencial do controle social e *accountability* ou até mesmo da gestão democrática da educação, de forma a adensá-la ou aprimorá-la. Ainda que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE tenha defendido o controle social e *accountability* como importantes ferramentas de utilização de OS's, os marcos legais não traduziram essa defesa em termos de desenhos e dispositivos legais. Ainda que haja uma profunda alteração na possibilidade de oferta, de provisão estatal para provisão via sociedade civil, as leis não previram formas de controlar os controladores, ou seja, quem controlaria a sociedade civil na oferta de políticas públicas educacionais. As formas de controle encontradas na legislação examinadas preveem lógicas já constitucionalizadas como os Tribunais de Contas. Além disso, foi possível observar a figura de um "Conselho Administrativo" em todos os estados, repetindo a lei federal nº 9.637/1998, com exceção do Paraná que adotou o nome de Conselho Curador, mas que se propõe às mesmas funções do primeiro. A importância atribuída aos Tribunais de Conta nas leis estaduais levou a que o trabalho examinasse as Instruções Normativas e acórdãos produzidos pelos TC's estaduais e da União de modo a compreender se essa instância havia proposto alterações nas formas e normas de controle social e *accountability*, tendo em vista a legalização da atuação dessas entidades em interação com o Estado, na condição de provedoras. Por fim, é possível afirmar que a legislação produzida pelos estados, bem como as instruções normativas do Tribunal de Contas não levam em conta instrumentos ou pressupostos já construídos e assentados na política pública brasileira como os Conselhos ou outras instâncias participativas, não podendo, assim, ser

constatada integração entre as propostas de controle social e *accountability* presentes na legislação que dispõe sobre OS's e contornos de gestão democrática na esfera das políticas públicas em geral e da educação, particularmente.

Palavras-chave: Reforma Gerencial. Organização Social. Controle Social. *Accountability*. Educação. Gestão Democrática.

ABSTRACT

JOANINI MIRANDA, F. C. Social Control and Accountability in the Managerial Perspective of Education: mapping trends expressed in state legal frameworks. 2021. 189f. Dissertation (Master's Degree) - Federal University of Ouro Preto, Mariana, 2021.

This academic research investigated the subjects of social control and accountability in state laws that regulated the use of Social Organizations - SO'S, in the educational field, seeking to build an interpretation on the possibility of these two elements interacting with the concept of democratic management in education. As follows, the objective was to answer the following research question: what do the state legal frameworks of Social Organizations suggest in terms of democratic controls and accountability and their possible effects on the educational area? We worked with the hypothesis that organized civil society within the scope of Social Organizations had different configurations from the social movements of the democratic transition. With this, the possibility of an educational offer through these entities put in question the logic of social control and accountability since the actors historically responsible for the exercise of social control, that is, civil society, becomes the provider for the offer of education, leading to an impasse translated into the question "who controls the controllers"? In this manner, the principal objective of the work was to investigate the scope of state laws in the states of *Goiás*, *Minas Gerais*, *Paraná*, *Pernambuco* and *São Paulo*, which implemented the *publicização* programs (*programa de publicização*), with Social Organizations, in the educational area with an emphasis on control social and accountability. For this purpose, a qualitative investigation was handled, through the constitution of a database of legal documents on the subject, later submitted to documentary analysis. Initially, we sought to understand the emergence of Social Organizations in Brazil, through proposals from the 1995 Administrative Reform, which spread the ideals of the New Public Management like managerialism, accountability, efficiency and decentralization, among others, with the publication of the Master Plan of the Reform of the State Apparatus (*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*), this being considered the theoretical and temporal landmark of the reform and its possible expression in education. We also endeavored to carry out a bibliographic review around the terms social control and accountability. In addition, the mapping and categorization of state legal frameworks and decisions of the Account Courts around SO's were carried out. The analysis of the categories allowed us to conclude all the selected states produced their legislation to

standardize the performance of Social Organizations and, with the exception of the state of São Paulo, all other states foresaw the possibility of educational provision. Based on a thorough review of the literature on social control (Nassuno (1997), Levy (1999), Bresser-Pereira and Cunill-Grau (1999; 2006), Silva (2002), Rezende (2002), Filgueiras and Araújo (2004), Arantes et al. (2005), Pacheco (2006), Arantes et al. (2010), Filgueiras (2018)); accountability (Campos (1990), O'Donnell (1997), Behn (1998), Bronzo (2004), Verschuere et al. (2006), Arantes, (2010), Filgueiras (2011), Rocha (2011) and Trubek et al. (2012)); democratic management in education (Paro (1997), Libaneo et al. (2003), Luck (2006), Adrião and Camargo (2007), Freitas (2016), Souza and Pires (2018), Militão and Militão (2019)), the following categories were built: i. Administrative Council; ii. Horizontal control of Courts of Accounts; iii. Control by Results; and iv. Accountability and societal Accountability. The analysis of the categories allowed us to conclude that all the selected states produced their legislation to standardize the performance of Social Organizations and, with the exception of the state of São Paulo, all other states foresaw the possibility of educational provision. When investigating possible strategies to improve social control and accountability in the scenario of education provision by SO's, it was not possible to identify legally binding instruments that would contribute to improving the potential of social control and accountability or even the democratic management of education, in a way to densify it or improve it. Although the State Apparatus Master Plan for Reform has defended social control and accountability as important tools for using SO's, the legal frameworks did not translate this defense in terms of designs and legal provisions. Although there is a profound change in the possibility of offering, from state provision to provision via civil society, the laws did not provide for ways to control the controllers, that is, who would control civil society in The provision of educational public policies. The forms of control found in the examined legislation provide for logics already constitutionalized as the Account Courts. In addition, it was possible to observe the figure of an "Administrative Council" in all states, repeating Federal Law No. 9,637 / 1998, with the exception of Paraná, which adopted the name of the Board of Trustees, but which proposes the similar functions as the first. The importance attributed to the Account Courts in the state laws conducted the work to examine the Normative Instructions and judgments produced by the state and Union Account Courts to understand whether this instance had proposed changes in the forms and rules of social control and accountability, taking into account in view of the legalization of the performance of these entities in interaction with the State, as providers. At the last moment, it is

possible to affirm that the legislation produced by the states, as well as the normative instructions of the Account Courts, do not take into account instruments or assumptions already built and based on Brazilian public policy, such as the Councils or other participatory bodies, and thus cannot be found integration between the proposals of social control and accountability present in the legislation that provides for SO's and outlines of democratic management in the sphere of public policies in general and education, in particular public policy, such as the Councils or other participatory bodies, and thus cannot be found integration between the proposals of social control and accountability present in the legislation that provides for SO's and outlines of democratic management in the sphere of public policies in general and education, in particular.

Key-words: Managerial Reform. Social organization. Social Control. Accountability. Education. Democratic management.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Qualificação de Organizações da Sociedade Civil – OS’s e OSCIP’s, por período, no âmbito federal.	24
Tabela 2 - Distribuição de Organizações Sociais e OSCIP’s, por estado, até o ano de 2020.	25
Tabela 3 - Definição, Descrição e Justificativa das Unidades de Análises.	30
Tabela 4 - Caracterização de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.	53
Tabela 5 - Marco Legal de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por unidade da federação.	56
Tabela 6 - Unidade de Análise 1, Conselho de Administração em leis de Organizações Sociais da União e Estados.	100
Tabela 7 - Unidade de Análise 2, previsão de atuação de Tribunais de Contas, em leis de Organizações Sociais da União e dos estados analisados.	113
Tabela 8 - Unidade de Análise 3, Controle por resultado em leis de Organizações Sociais da União e dos Estados analisados.	125
Tabela 9 – Unidade de Análise 4 <i>Accountability</i> e <i>Accountability</i> societal em leis de Organizações Sociais da União e dos estados selecionados.	135
Tabela 10 - Acórdãos e normativas do Tribunal de Contas da União.	143
Tabela 11 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.	149
Tabela 12 - Atos Normativos Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.	152
Tabela 13 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.	157
Tabela 14 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição da estrutura dos Conselhos de Administração Previsto nas leis das Organizações Sociais.....	106
--	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desenho teórico de reforma gerencial do Estado brasileiro	43
---	----

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTLUS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron

ADI – Ação Direta de Institucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ANAMPOS – Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GD – Gestão Democrática

GO – Goiás

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IFES – Instituto Federal de Ensino Superior

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEB – Movimento de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
MP – Ministério Público
NGP – Nova Gestão Pública
NPG – *New Public Management*
OEP – Órgão Estatal Parceiro
OEI – Órgão Estatal Interveniente
ONG – Organização Não Governamental
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Pernambuco
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE – Plano Nacional de Educação
PNP – Programa Nacional de Publicização
PR – Paraná
PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSO – *Public Service Orientation*
PT – Partido dos Trabalhadores
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Tribunal de Contas

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
Caminho Teórico e Metodológico	28
CAPÍTULO I	37
A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA E SUA EXPRESSÃO NA EDUCAÇÃO	37
1.1 A Administração pública no Brasil: aspectos centrais	37
1.2 Administração Gerencial no Brasil.....	40
1.3 Lei Federal nº 9.637/98 e Emenda Constitucional nº 19/98: Instrumentos da Ação Reformista	46
1.3.1 As Organizações Sociais examinadas pela Literatura	51
1.3.2 Emenda Constitucional nº19 de 1998.....	54
1.4 Os Entes Federados Estaduais e seus marcos legais de Organizações Sociais	56
1.5 Reforma Gerencial e Educação	60
1.6 Iniciativas de Implementação de Oferta da Educação via OS's no Brasil	64
CAPÍTULO II.....	67
CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY	67
2.1 Organizações da Sociedade Civil	70
2.2 Controle Social	73
2.3 <i>Accountability</i>	77
2.3.1 <i>Accountability</i> Societal.....	79
CAPÍTULO III	82
CONTROLE SOCIAL, ACCOUNTABILITY E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO	82
3.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação frente à Gestão Democrática.....	88
3.2 A Gestão democrática na perspectiva Gerencial	93
CAPÍTULO IV.....	98
MAPEAMENTO, UNITARIZAÇÃO E ANÁLISE DOS MARCOS LEGAIS ESTADUAIS: DADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS	98
4.1 Unidade de Análise 1: Conselho de Administração e o controle das OS's.....	98

4.2 Unidade de Análise 2: Tribunais de Conta e alcance dos controles.....	111
4.3 Unidade de Análise 3: Controle por Resultados das OS's	123
4.4 Unidade de Análise 4: <i>Accountability</i> e <i>Accountability</i> societal no âmbito das OS's	131
4.5 Investigando os Contratos de Gestão	140
4.5.1 Produção de Atos normativos dos Tribunais de Contas e sua Interface com o controle das OS's	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
REFERENCIAS	179

INTRODUÇÃO

O foco deste trabalho recai sobre as denominadas interações ou parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor, de modo mais específico com as Organizações Sociais (OS's), na perspectiva de se investigar na lei federal nº 9.637/1998 e em algumas leis estaduais, que regram juridicamente a qualificação de OS's para oferta de serviços de corte social, como se materializam as formas de controle democrático e *accountability* no que diz respeito a atuação das instituições da Sociedade Civil que recebem o título de Organizações Sociais. Busca-se construir uma interpretação sobre a tendência dessas parcerias para a educação pública básica no país, no que tange aos processos de controle social e *accountability*, pensados no âmbito deste trabalho como uma das dimensões de uma gestão democrática da educação. Embora a discussão sobre gestão democrática seja objeto de debate e de interesse de pesquisadores do campo da educação há muito tempo, **o elemento novo que este trabalho deseja trazer diz respeito à compreensão da gestão democrática, examinada na perspectiva da reforma gerencial da educação, que toma o controle social e a *accountability* como dois pilares reformistas do início dos anos de 1990.**

A figura jurídica das Organizações Sociais surge no Brasil no bojo da reforma gerencial do Estado, na década de 1990, que buscava introduzir novos modelos de gestão da administração pública, de um lado e diminuir o tamanho do Estado; de outro, por meio de introdução de novas lógicas de se prover serviços de natureza social como saúde e educação, por exemplo. Para tanto, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, construiu, a partir de uma forte base aliada, as condições políticas necessárias para formular e aprovar, em larga medida, a reforma administrativa, sustentada pelos princípios da Nova Gestão Pública – NGP ou *New Public Management* – NPM, de matriz anglo-saxã, especialmente inglesa. No Brasil, o marco teórico e temporal da reforma foi a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, elaborado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, na esfera do Ministério da Administração e Reforma de Estado – MARE, cuja criação se deu para atender à proposta reformista. As razões expressas por Bresser-Pereira (1995) para justificar a reforma relacionam à crise fiscal pela qual o Estado supostamente passava e a deterioração dos serviços públicos, explicados, segundo o autor, pela má qualidade das políticas entregues ao “cidadão-cliente” e à ineficiência da “pesada” máquina estatal (BRESSER-PEREIRA, 1995). De modo a dar ao modelo gerencial as premissas de eficiência que teoricamente faltava à

gestão burocrática, a NGP, idealizada no PDRAE, desenvolveu seu desenho estruturado em concepções e lógicas típicas da iniciativa privada e da nova economia institucional (HOOD, 1995). O foco das políticas está, nesta perspectiva gerencial, mais no controle dos resultados e não mais nos processos, interessa-se mais pela descentralização e desburocratização, além de introdução da chamada competição administrada no setor público, *accountability* e eficiência. (BRESSER-PEREIRA, 1995).

No campo educacional, a NGP precisa ser pensada, segundo Tripodi e Sousa (2018), por meio de duas vertentes: a) assimilação de lógicas e instrumentos gerenciais típicos da gestão privada na esfera pública e b) possibilidade de oferta educacional utilizando o terceiro setor, especialmente as Organizações Sociais. (TRIPODI e SOUZA, 2018).

A possibilidade de provisão educacional ser efetivada por atores que estão fora do aparelho estatal foi um dos legados da reforma gerencial brasileira por ter conseguido aprovar a Lei Federal nº 9.637/1998, resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.591/97 e que instituiu, no âmbito federal, o programa de publicização por meio de contratos de gestão entre Estado e Organizações Sociais para oferta de serviços de natureza social. Outro legado nesta esfera é o efeito da aprendizagem da política, que levou as unidades subnacionais, especialmente os estados, a também produzirem leis estaduais de contratualização com Organizações Sociais.

Além desses aspectos considerados estruturantes da NGP, um dos pontos que o PDRAE assume como importante contribuição da reforma gerencial e, portanto, dá destaque enquanto discurso oficial, refere-se à capacidade de instrumentos gerenciais, mas especialmente, a utilização de Organizações Sociais na provisão de serviços sociais, atuarem sobre a melhoria do controle social, argumento este que se tornou uma das justificativas para a reforma de 1995. **A proposição que dá suporte ao argumento e que informa a interpretação da necessidade reformista é que o desenho gerencial ao propor a oferta de serviços públicos por meio do denominado setor público não-estatal, utilizando Organizações Sociais, por exemplo, melhoraria o nível de controle social na medida em que o provedor estaria mais próximo à população para a qual presta serviços, levando, assim, ao exercício mais qualitativo e sistemático do controle por parte da sociedade que consome os equipamentos e serviços públicos.**

Controle social, segundo Bresser-Pereira e Cunill-Grau (1999), **é o modo pelo qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, juntamente com os controles representativos clássicos, que são formados pelo controle de procedimentos, controle por resultados, controle**

por competição administrada e controle do mercado. A necessidade de controle social seria não apenas sobre órgãos estatais, mas, também, sobre as organizações públicas não-estatais e nas entidades descentralizadas do Estado, garantindo que dessa forma haja acompanhamento e prestação de contas sobre o uso dos recursos empregados (BRESSER-PEREIRA e CUNILL-GRAU, 1999, p.24 grifos nossos). O controle social representa, assim, um mecanismo cujo objetivo seria melhorar a qualidade da democracia, principalmente, porque dessa forma a sociedade se certificaria de que suas demandas estariam sendo atendidas, mas também os recursos públicos destinados à provisão dos serviços chegariam ao seu destino e seriam objeto de uma boa gestão.

Uma das principais formas de exercício do controle social no país, sendo uma democracia representativa, é a participação da sociedade civil em conselhos de políticas públicas assegurados na Constituição Federal de 1988. Além dos conselhos, há outros instrumentos e espaços garantidos no texto constitucional, além obviamente dos processos eleitorais, formulados com vistas a melhorar as formas de controle social e, assim, os mecanismos de *accountability*, que serão tratados em capítulo destinados a estes temas.

É nesta lógica que se encaminha o § 2º do art. 74, da Constituição Federal, ao dispor sobre a existência de Tribunais de Contas que devem trabalhar no sentido de acompanhar e controlar as prestações de contas de recursos públicos da União, Estados e Municípios. Cabe, pois, a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas a essa instância.

O controle social democrático na educação deve ser entendido nas formas e instâncias existentes de a população fiscalizar a oferta e os serviços prestados pelas escolas e secretarias de educação, nos modos de se prestar contas à sociedade dos processos e decisões tomados pelas instâncias escolares, bem como da correta destinação dos recursos que lhes chega, para serem utilizados nesta área incidindo, assim, sobre o próprio conceito de gestão democrática.

Entretanto, **os contornos de gestão democrática no caso de oferta educacional por meio de Organizações da Sociedade Civil – OSC’s, como OS’s, precisam ser examinadas no sentido de se incluírem “camadas” adicionais de instrumentos e ferramentas aos mecanismos de controle e *accountability*, uma vez que a provisão da política se dá por atores sociais situados fora da administração e do direito público.** O que se quer dizer com isso é que a literatura de controle social (social *accountability*) foi desenvolvida pensando em órgãos e agentes públicos como objeto de controle, **prestando pouca atenção a movimentos que têm se intensificados**

mais recentemente com a atuação de OSC's nas políticas públicas e daí a necessidade de se pensar controle social dos controladores sociais ou, conforme discute Lavalle e Castello (2008), a “dupla face da *accountability* societal”. Essa necessidade de se considerar novas “camadas” de controle é decorrente ainda de que boa parte de resoluções produzidas por conselhos de políticas públicas ou conselhos escolares versarem sobre atores públicos e não sobre entidades do terceiro setor.

Uma das propostas do PDRAE, para o terceiro setor na área educacional, foi a publicização das universidades, ou seja, torná-las públicas não-estatais, permitindo assim a possibilidade de se tornarem OS's, viabilizando, supostamente, o aumento da gestão democrática, controle social e *accountability*. Segundo Bresser-Pereira (1995; 1997; 1999) e Bresser-Pereira e Cunill-Grau (1999), a predisposição em tornar, por exemplo, as universidades em entidades autônomas está relacionada às experiências decorrentes do Reino Unido e dos Estados Unidos. Porém, no Brasil, não se pode dizer que o PDRAE tenha sido exitoso, no que tange à gestão pública federal nesse quesito, pois as universidades federais não aderiram a esse processo de publicização. De acordo com o próprio autor, Bresser-Pereira (2009), esse foi um dos pontos de insucesso da reforma gerencial na esfera federal, visto que as universidades não se tornaram OS's.

Com o fim do MARE, autores como Abrucio e Gaetani (2006) e Tripodi (2018) afirmam que passa a existir um movimento de descida dos burocratas do Ministério comandado por Bresser-Pereira para atuar em consultorias em estados brasileiros. Para Abrucio e Gaetani (2006), muitos deles, inicialmente, foram resistentes às propostas reformistas. No entanto, esse sentimento alterou-se após políticos e burocratas começarem a aceitar as mudanças propostas a partir do momento que começaram a acompanhar os resultados locais (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, depois dos anos de 2000, com o fim do Ministério de Reforma do Aparelho de Estado - MARE, houve um sensível aumento no número de Organizações da Sociedade Civil qualificadas, tanto como Organizações Sociais de Interesse Público - OSCIP's, quanto Organizações Sociais - OS's no âmbito federal.

Tabela 1 - Qualificação de Organizações da Sociedade Civil – OS's e OSCIP's, por período, no âmbito federal.

Ano	OS	%	OSCIP	%
1961 – 1970	0	0,00%	24	0,34%
1971 – 1980	3	0,27%	62	0,88%
1981 – 1990	5	0,45%	235	3,34%
1991 – 2000	28	2,51%	1009	14,32%
2001 – 2010	61	5,48%	4982	70,71%
2011 – 2018	1017	91,29%	734	10,42%
Total	1114	100%	7046	100%

Fonte: elaborada pela autora a partir de IPEA, 2020

É possível observar, pela tabela 1, que entre 2001 e 2010, cerca de 61 OS's e 4.982 OSCIP's foram qualificadas no âmbito federal. No caso das Organizações Sociais, os dados apontam que o período seguinte, correspondente a 2011 até 2018, trouxe um expressivo aumento, contabilizando 1017 entidades dessa natureza. Em relação às OSCIP's, embora o número de qualificações tenha se mantido alto, se observado o período anterior, foram apenas 734 entidades qualificadas, o que representa 10,42% dessas instituições.

A tabela 2, por sua vez, apresenta a distribuição de OSC's, desagregada por Estado, permitindo observar que a maioria delas se encontra na região Sudeste: 423 Organizações Sociais e 3.651 OSCIP's, o que representa 37,97% e 51,82% respectivamente do total de entidades dessa natureza no país até o ano de 2020.

Tabela 2 - Distribuição de Organizações Sociais e OSCIP's, por estado, até o ano de 2020.

LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA				
	OS	%	OSCIP	%
Norte	122	10,95%	297	4,22%
Acre	2	0,18%	23	0,33%
Amapá	11	0,99%	12	0,17%
Amazonas	20	1,80%	62	0,88%
Pará	34	3,05%	87	1,23%
Rondônia	37	3,32%	62	0,88%
Roraima	1	0,09%	16	0,23%
Tocantins	17	1,53%	35	0,50%
Nordeste	253	22,71%	931	13,21%
Alagoas	15	1,35%	42	0,60%
Bahia	43	3,86%	296	4,20%
Ceará	57	5,12%	165	2,34%
Maranhão	39	3,50%	75	1,06%
Paraíba	25	2,24%	71	1,01%
Pernambuco	34	3,05%	141	2,00%
Piauí	14	1,26%	22	0,31%
Rio Grande do Norte	18	1,62%	65	0,92%
Sergipe	8	0,72%	54	0,77%
Sul	159	14,27%	1251	17,75%
Paraná	48	4,31%	619	8,79%
Rio Grande do Sul	86	7,72%	330	4,68%
Santa Catarina	25	2,24%	302	4,29%
Sudeste	423	37,97%	3651	51,82%
Espírito Santo	16	1,44%	293	4,16%
Minas Gerais	125	11,22%	567	8,05%
Rio de Janeiro	66	5,92%	613	8,70%
São Paulo	216	19,39%	2178	30,91%
Centro-Oeste	157	14,09%	916	13,00%
Distrito Federal	26	2,33%	485	6,88%
Goiás	86	7,72%	227	3,22%
Mato Grosso	19	1,71%	100	1,42%
Mato Grosso do Sul	26	2,33%	104	1,48%
TOTAL	1114	100,00%	7046	100,00%

Fonte: IPEA, 2020.

Ao criar suas próprias leis de OS's, do ponto de vista normativo, os estados passam a regulamentar a possibilidade de oferta de serviços não-exclusivos do Estado, incluindo a educação, por meio de Organizações Sociais. Tendo em vista este cenário, o presente trabalho **pretende**

analisar como esses estados expressaram nos seus marcos legais as formas de controle social e *accountability* a serem utilizados, tendo como foco a educação. Ainda que as leis estaduais normatizem a utilização de OS's para um conjunto de políticas sociais, e não apenas a educação, a pesquisa busca compreender qual o alcance possível dos arranjos de controle e responsabilização para a área educacional.

Uma hipótese que se levanta ao pensar a oferta da educação por meio de OS's, é de que essas organizações teriam vasto interesse nesse campo, por causa dos recursos vinculados à manutenção de desenvolvimento do ensino, postos no artigo 212 da Constituição Federal, bem como a possibilidade de uso desse recurso na iniciativa privada (art. 213). Além disso, acredita-se que os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, especialmente o novo FUNDEB, regrado pela Emenda Constitucional n° 108/2020, que por representar um aporte novo de recursos com a complementação da União em 23% do Fundo, pode tornar bastante atrativo o ensino público básico para entidades desta natureza, no que tange à educação infantil, por exemplo, que historicamente já tem altos índices de provisão de oferta via terceiro setor, embora utilizando entidades com outro formato jurídico, não OS's. Essa hipótese, que se relaciona à transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, reforça e justifica o trabalho, na medida que se busca conhecer os modos de regulamentação do controle social e *accountability* nestas leis.

De igual modo, **o trabalho cuidará de investigar as normativas dos Tribunais de Contas dos estados, tendo em vista que eles representam uma das formas de controle e responsabilização previstas e difundidas pelo PDRAE, como instâncias controladoras.** Importa discutir essas questões, principalmente quando se pressupõe que neste formato a oferta da educação poderá ser materializada por meio de seus antigos controladores, ou seja, a sociedade civil organizada que antes exercia controle social sobre a oferta de políticas públicas sociais, como a educação, passa a ofertá-la, o que permite indagar “quem controlará os controladores?”

A partir desses pressupostos acima trazidos, a questão mais geral de pesquisa para a qual é necessário produzir uma resposta pode ser colocada nos seguintes termos: **o que os marcos legais estaduais de Organizações Sociais sugerem em termos de controles democráticos e *accountability* que podem ter efeito na área educacional?** Esta questão leva, necessariamente, a outras da seguinte ordem: **quais os instrumentos expressos nas leis estaduais de publicização que têm potencial para favorecer a dimensão fortemente defendida no PDRAE (1995) que**

são os mecanismos de controle sobre as instituições responsáveis pela provisão do serviço público? Como tem sido o alcance dos tribunais de contas dos Estados em relação ao controle democrático e *accountability* sobre as OS's, especialmente sobre os recursos transferidos?

As questões propostas estão vinculadas ao **objetivo geral da pesquisa** que é investigar o potencial das leis estaduais que instituem contratos com Organizações Sociais para o controle democrático das políticas educacionais. Esse objetivo macro será desdobrado em unidades menores, constituindo os **objetivos específicos**, que são:

- i. i. Identificar e sistematizar os dispositivos relativos a controles democráticos na lei federal n° 9.637/1998, que serviu de modelo às estaduais;
- ii. ii. Identificar e sistematizar os dispositivos relativos a controles democráticos nas leis estaduais;
- iii. iii. Investigar as normatizações de Tribunais de Contas relativas a controles das OS's;
- iv. iv. Relacionar dados levantados à área educacional.

As unidades selecionadas para compor o estudo são as leis que dispõem sobre Organizações Sociais dos estados de Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo. A seleção intencional destes estados justifica-se por conta de três fatores enumerados por razão de importância: i) a justificativa teórico analítica encontra-se no fato de terem sido esses os estados apontados pela literatura que implementaram reformas gerenciais; ii) a justificativa metodológica relaciona-se ao fato de se garantir na amostra unidades estaduais da maioria das regiões brasileiras, em que se observa, de acordo com a literatura, iniciativas de gerencialismo; iii) a justificativa prática diz respeito ao curto período de tempo à pesquisa e escrita no âmbito do mestrado, para os quais, excetuado o tempo de disciplinas, resta apenas 01 (um) ano.

O **estatuto analítico é devedor da noção de controles sociais democráticos e *accountability*** e fornecerão os elementos para responder às questões propostas, o que só pode ser feito pela análise que recupere estudos e pesquisas produzidos sobre a temática, tornando-se assim o enquadramento analítico necessário para a análise dos dados levantados na legislação.

Caminho Teórico e Metodológico

O método qualitativo foi por anos discutido e teve sua importância questionada; porém, Sutton (1997) afirma que essa abordagem ganhou legitimidade diante dos pesquisadores por vários fatores, como ter procedimentos e técnicas próprias; alcançar respostas que a abordagem quantitativa por vezes não é suficiente e perpassar por diversas disciplinas, assuntos e esferas (IKEDA, 2009). Essa abordagem foi escolhida para este trabalho em razão da sua potencialidade para produzir a interpretação que se busca construir em torno do controle social e *accountability* em leis estaduais de Organizações Sociais.

No interior da abordagem qualitativa, o presente trabalho é considerado exploratório, mas também descritivo e analítico. Segundo Triviños (1987) a metodologia qualitativa é utilizada para investigar um problema de modo que o desfecho seja ampliação dos conhecimentos e bases de informações para que a investigação se torne mais precisa. Por isso, será utilizada inicialmente, a revisão da literatura em torno de conceitos como controle social e *accountability*, para se pensar a educação nesta articulação.

A parte analítica do trabalho se efetiva por examinar as informações obtidas nos documentos, principalmente nas leis estaduais, a partir da revisão da literatura escolhida e das unidades de análises privilegiadas.

As informações obtidas durante o processo de investigação, como as leis estaduais, por exemplo, serão analisadas, e integradas aos conhecimentos adquiridos com a literatura (CERVO e BERVIAN, 1983), constituindo, assim, uma primeira etapa do trabalho.

Por sua vez, a análise de conteúdo, procedimento a ser adotado, é considerado segundo Bardin (1977, p. 45), “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. O objetivo da análise é facilitar o acesso à informação disposta nesses documentos através do “procedimento de transformação”, por meio de abstracts, indexação e classificação (BARDIN, 1977, p. 46).

Esse procedimento é de grande relevância para o trabalho, pois, por meio dele, será realizado o levantamento do conteúdo de documentos normativos como leis, decretos, acordãos de julgamentos, Instruções normativas, portarias ou resoluções; além de documentos Administrativos como recomendações, ofícios, relatórios, pareceres.

A estruturação da pesquisa se efetiva da seguinte maneira: na primeira etapa, faz-se uma revisão da literatura que é considerada o alicerce da pesquisa científica, de modo a se aproximar e dialogar com o estado do conhecimento já produzido em torno do tema. Além disso, é por meio desta revisão que se tornou possível delimitar o problema de pesquisa e ter conhecimento sobre o tema, suas contribuições e hiatos (LAKATOS e MARCONI, 2010) e, a partir daí, compreender em que medida o presente projeto de pesquisa avança e porventura contribui em relação ao já produzido pelo campo.

A revisão da literatura desta dissertação concentra-se nos trabalhos que discutem controles democráticos e *accountability*, que são as unidades de análises a serem utilizadas. A seleção das fontes utilizadas se deu por meio de livros, capítulos de livros, trabalhos publicados nos anais de eventos, encontros, seminários, teses, artigos, periódicos e dissertações, apurado em plataformas como ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração Educacional; ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; Biblioteca Digital de Teses e Dissertações; Periódicos CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; SCIELO; Sucupira. Dessa forma, as palavras-chaves utilizadas para fazer essa seleção nos repositórios acadêmicos citados acima foram: Nova Gestão Pública; gestão democrática; *accountability*; controles democráticos; Organizações Sociais; controle e Tribunais de Contas; educação e controle social.

No que se refere à parte documental da pesquisa, foram selecionados documentos considerados importantes para o trabalho como a legislação em torno das Organizações Sociais, tanto federal, mas, especialmente, estaduais como leis ordinárias, decretos, acórdãos, medidas provisórias, resoluções, portarias, Instruções Normativas e recomendações produzidas por atores político-institucionais, bem como pelos Tribunais de Contas.

Foram selecionadas as leis estaduais que normatizam a atuação de Organizações Sociais nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná e Pernambuco, que, em seguida, foram tratadas e “unitarizadas”, a partir da revisão da literatura.

O processo de “unitarização”, ou seja, de definição de unidades de análises, segundo Moraes (1999), é uma forma de catalogar os elementos e dados obtidos, por critérios estabelecidos anteriormente. Isso permite que os dados sejam concentrados a fim de apresentá-los de uma forma mais simples. Visto a importância da “unitarização” dos dados, foram criadas para este trabalho

quatro unidades de análises a partir da literatura: Conselho de Administração; Controle horizontal de Tribunais de Contas; Controle por Resultados; e *Accountability* e *Accountability* societal.

Tabela 3 - Definição, Descrição e Justificativa das Unidades de Análises.

(continua)		
Unidade de Análise	Descrição	Justificativa
1. Conselhos de Administração	<p>O conselho de administração é um órgão de controle interno com a finalidade de fiscalização e aprovação de deliberações (regimento interno e contrato de gestão), além de garantir o controle sobre os resultados das metas. Essa unidade visa, identificar se está previsto nos marcos legais a participação da sociedade civil nos conselhos de administração das OS's.</p>	<p>O conselho de administração, segundo o PDRAE (1995) é um instrumento de controle social, pois permite a participação da sociedade de forma direta, garantindo que a sociedade tenha controle sobre os recursos, desempenho, avaliação e formulação das políticas das OS's. (BRASIL,1998; NASSUNO, 1997). Além disso, o conselho é uma forma de controle interno das OS's e tanto seu regimento quanto a prestação de contas devem ser aprovados pelo conselho (PACHECO, 2002)</p> <p>Segundo Arantes et al. (2010), o controle social é uma forma de <i>accountability</i> vertical, pois é complementar aos mecanismos de controle clássicos, sendo os conselhos um dos mecanismos para se efetivar esse controle. Porém nesse caso, têm-se a sociedade civil organizada controlando a sociedade civil organizada, o que leva o controle ser considerado horizontal.</p>
2. Controle horizontal de Tribunais de Contas	<p>Controle horizontal, por sua vez, é a forma de controle mútuo entre os Poderes, ou seja, é o controle realizado entre o Legislativo, Judiciário e agências estatais para fiscalizar os governantes (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004), sendo que o Tribunal de Contas é uma ferramenta utilizada para realizar o controle sobre o Poder Público. Portanto, a proposta dessa unidade é de identificar nos marcos legais das OS's a previsão de participação dos Tribunais de Conta atuando na fiscalização e responsabilização das OS's e nas normativas produzidas por eles.</p>	<p>Um dos objetivos dos Tribunais de Contas é o controle sobre o Poder Público, principalmente orçamentaria em relação as suas despesas, com a finalidade de impedir a utilização irregular dos recursos públicos e a corrupção, além de avaliar a efetividade e eficiência das políticas públicas. Os Tribunais de Contas ainda são um dos instrumentos utilizados para a realização do controle social e da <i>accountability</i> horizontal (O'DONNELL, 1997).</p> <p>A respeito deles (TC) o PDRAE (1995) encaminha um conjunto de expectativas sobre sua capacidade de atuar sobre possíveis desvios das OS's e sua responsabilização.</p>

Tabela 3 – Definição, Descrição e Justificativa das Unidades de Análises.

		(conclusão)
3. Controles de Resultados	<p>Controle de resultados é uma das ferramentas administrativas, na qual o foco é voltado para os resultados obtidos e não mais os processos. Sendo assim, o objetivo dessa unidade é identificar nos marcos legais indicações e lógicas de controle por meio de resultados</p>	<p>De acordo com o PDRAE (1995), bem como da literatura em torno da reforma gerencial brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2000) um dos ganhos de utilização de Organizações Sociais na provisão de serviços sociais diz respeito à substituição de controles de processos para os resultados, a <i>posteriori</i>. Isso porque, essa forma de controle pode ser um dos principais mecanismos de responsabilização das OS's, presente no contrato de gestão (SANO, 2003). Além disso, segundo Levy (1999) essa forma de controle pode permitir a atuação do controle social e <i>accountability</i>, pois ao conhecer os objetivos pré-determinados as formas de controle por parte dos cidadãos e a responsabilização das metas não alcançadas se tornam possíveis. Para mais, segundo Regina Pacheco (2010) ao substituir as formas de controle, ou seja, o clássico voltado para a hierarquia e normas pelos resultados pode-se introduzir até mesmo a competição administrativa por resultados.</p>
4. Accountability e Accountability Societal	<p><i>Accountability</i> é um termo que ainda não possui tradução direta para o português, sendo assim na literatura, pode-se entender como prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos (SANO, 2003; FILGUEIRAS, 2011). Já a <i>accountability</i> societal pode ser entendida como a responsabilização do Estado (público) e de outras organizações (privado) por meio da sociedade, com o emprego de diferentes ferramentas como denúncias, mídia, reivindicações, etc. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000; FOX, 2015). Do mesmo modo, a intenção com essa unidade é identificar nos marcos legais das OS's e nas normativas produzidas pelos Tribunais de Contas se há previsão de formas de responsabilização de entidades da sociedade civil, uma vez que os atores historicamente tomados como objeto de controle e responsabilização eram as burocracias estatais, não entidades societais.</p>	<p>Para o PDRAE (1995), as formas de controle social tenderiam a aumentar na medida que a provisão de serviços se desse via OS's, já que a proximidade entre atendidos e provedores tenderia a melhorar os níveis de controle. Contudo, o PDRAE não considerou parte importante da literatura de controle social (<i>social accountability</i>) foi desenvolvida pensando em órgãos e agentes públicos como objeto de controle, mas prestou menos atenção a duas questões: o controle social dos controladores sociais (a "dupla face da <i>accountability</i> social") e ao fato de que o controle poderia ser feito sobre outros atores sociais e suas atividades. (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006; LAVALLE e CASTELLO, 2008)</p>

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão de literatura.

A **unidade de análise 1 – Conselhos de Administração** - foi construída com o propósito de identificar se é previsto nos marcos legais a participação de atores da sociedade civil organizada na fiscalização das Organizações Sociais, via Conselhos de Administração, especialmente, no que tange os recursos recebidos pelo Estado. De acordo com a literatura (BRESSER-PEREIRA, 1997; CUNILL-GRAU 2006, NASSUNO, 1997; LEVY, 1999), a participação da sociedade civil em conselhos de administração de entidades prestadoras de serviços públicos é uma das formas de controle social prevista no PDRAE e teria potencial para melhorar a qualidade dos serviços prestados e eficiência em geral dos serviços. Nassuno (1997) também defende a posição de Bresser-Pereira (1997) de que a participação da sociedade é uma forma de garantir eficiência e qualidade de prestação de serviços nas OS's. Ainda segundo a autora, essa participação, para ter efeito, precisa corresponder de 20 a 40% dos membros do conselho de administração (NASSUNO, 1997, p. 28). Cunill-Grau (2006) afirma que as reformas ocorridas no mundo, como por exemplo na Nova Zelândia, introduziram a ideia de que organizações que possuem ligação com o Estado, mas não são da ordem pública, foram criadas a fim de favorecer a participação dos usuários, ou seja, melhorar o controle social. Além disso, segundo Levy (1999), a ação combinada do Estado com a Sociedade Civil configura a *accountability*, já que estabelece a obrigação da prestação de contas e responsabilidades aos cidadãos. (LEVY, 1999, p. 390). Ademais, para autores como Cunill-Grau (2006), o êxito do controle social não pode depender diretamente dos deferimentos do Estado, mas também da qualidade dos recursos disponíveis para a sociedade impor as sanções necessárias sobre a administração ou decisões (CUNILL-GRAU, 2006, p. 298).

A **unidade de análise 2 - Controle Horizontal pelos Tribunais de Contas** – busca identificar também nos marcos legais das Organizações Sociais como foi expressa a atuação desse órgão no que diz respeito ao controle horizontal e possível responsabilização das OS's, tendo em vista que essa possibilidade de interação entre Estado e OS's é bastante atual no país e, portanto, é preciso compreender se as novas formas de atuação foram delineadas para tal. Nessa unidade serão trianguladas qualitativamente as normas explicitadas nas leis estaduais e nas normativas produzidas pelos tribunais de conta.

O controle pelo Estado, exercido pelos Tribunais de Contas, é uma das formas discutidas e defendidas pelos “Cadernos do MARE” (1997). Segundo O'Donnell (1997), os Tribunais, no caso do Brasil, fazem parte da *accountability* horizontal em conjunto com outros órgãos e entidades que possuem a função de controlar as organizações públicas e autoridades além de fiscalizar

(O'DONNEL, 1997, p. 40). Além disso, esse órgão é responsável por corrigir e instruir judicialmente ações contra os políticos e gestores públicos nos casos de corrupção e atos ilegítimos e desvio do interesse público (ARANHA, 2017). Dessa forma, os contratos que supostamente fossem celebrados entre o setor público e as Organizações Sociais deveriam ser objeto de fiscalização e responsabilização de agentes pelos Tribunais de Contas. Porém, como discutido por Mânica e Menegat (2013), a Lei Federal nº 9637/98 não deixa explícito como se daria essa fiscalização; por isso, a importância de se investigar como os entes estaduais lidaram com essa limitação expressa no âmbito federal, ao criar suas leis, além de se examinar como as próprias cortes de contas passaram a normatizar a atuação de OS's. A questão que se coloca é se o Tribunal de Contas teria alcance sobre o terceiro setor que, no caso, seria o provedor da educação e como se daria as formas de atuação deste órgão tendo em vista que historicamente atuou sobre atores estatais.

A **unidade de análise 3 – Controle por Resultados** - tem como objetivo identificar se nos marcos legais de Organizações Sociais estão previstas lógicas de controle por resultados e em que medida esses possíveis delineamentos têm potencial de se expressarem em termos de controle sobre transferências de recursos para estas instituições.

De acordo com o Caderno 2 do MARE (1998), o Estado não deixaria de controlar a aplicação dos recursos que seria transferido às OS's; no entanto, ele seria feito utilizando um “instrumento inovador e mais eficaz: o controle por resultados, estabelecidos em Contrato de Gestão”. Para Sano (2003), a *accountability* em relação a Organização Social está intimamente ligada à legislação e ao contrato de gestão, já que é esse mecanismo que cria o vínculo entre a entidade e o Estado, definindo a suas atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas (SANO, 2003, p.75). Portanto, analisar as previsões e o cumprimento de cláusulas e desenhos de contratos estabelecidos entre OS's e o setor público é compreendido, no âmbito da reforma gerencial de 1995, como uma forma de controle sobre as instituições do terceiro setor. Sublinha-se que este trabalho se deterá sobre o controle específico de transferências de recursos, não sobre a qualidade de oferta da provisão ou gestão pedagógica de instituições.

Já a **unidade de análise 4 – Accountability e Accountability Societal** – tem como finalidade identificar nos marcos legais das Organizações Sociais e nas normativas produzidas pelos Tribunais de Contas a existência de previsão de formas de responsabilização de entidades da

sociedade civil, visto que historicamente as burocracias estatais eram tomadas como objeto de controle e responsabilização e não as entidades sociais.

Segundo o PDRAE (1995), as formas de controle social tenderiam a aumentar conforme os serviços não exclusivos do Estado passassem a ser provido por meio das Organizações Sociais, pois acredita-se que a proximidade entre os atendidos e os prestadores dos serviços propiciaria a melhora dos níveis de controle. No entanto, o PDRAE não considerou a *accountability societal*, entendida, segundo os autores Peruzzotti e Smulovitz (2000), como uma forma de controle não tradicional e não eleitoral, que não deve ser confundida como uma forma de controle do cidadão via voto direto (*accountability vertical*). Na realidade, essa forma de controle utiliza-se de ferramentas tanto institucionais quanto não institucionais, como denúncias na mídia, ações legais, movimentos e associações de cidadãos, com o objetivo de revelar as falhas do governo e até mesmo incluir novas discussões na agenda pública (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2000; CARNEIRO, 2004).

Conforme se anunciou anteriormente, além das leis, decretos e outras normativas que porventura tenham sido produzidas pelos Estados para reger a interação entre Estado e sociedade civil organizada, entendida como OS's, neste trabalho, um segundo conjunto de documentos que compõe o corpus de análise da pesquisa refere-se às normativas produzidas pelos Tribunais de Conta dos estados que tratam do controle social e de responsabilização em relação às OS's. Para tanto, serão examinados os sítios eletrônicos destas instituições de modo a construir um banco de dados com os documentos produzidos por eles.

Do ponto de vista teórico-analítico, os principais autores utilizados para entender e discutir a problemática em questão foram divididos conforme os temas. Portanto, para entender melhor a Reforma Gerencial e Gerencialismo, serão utilizados os seguintes autores: Hood (1995), Abrucio (1997; 2006; 2007; 2011), Bresser-Pereira (1998;1999; 2017), Abrucio e Pó (2002), Abrucio e Loureiro (2004; 2012), Abrucio e Gaetani (2006), Pacheco (2010), Newman e Clarke (2012). No que diz respeito à reforma gerencial na educação, os trabalhos de Tripodi (2014), Friedman (2016), Adrião (2018), Tripodi e Sousa (2018); Garcia (2019) irão subsidiar o debate.

Já para discutir *accountability*, o trabalho pretende se basear em Campos (1990), O'Donnell (1997), Behn (1998), Bronzo (2004), Verschuere et al. (2006), Arantes, (2010), Filgueiras (2011), Rocha (2011) e Trubek et al. (2012). No que tange à *accountability* na educação, serão mobilizadas

as produções de autores como Broadfoot (1985), Normand (2008), Maroy e Voisin (2013), Scheneider e Nardi (2013), Schneider (2017) Lagares e Nardi (2020).

Para a discussão de formas de Controle social, bem como de *accountability* societal, serão objeto de estudo os trabalhos de Nassuno (1997), Levy (1999), Bresser-Pereira e Cunill-Grau (1999; 2006), Gogh (2000), Smulovitz e Peruzzotti (2000; 2006), Silva (2002), Rezende (2002), Filgueiras e Araújo (2004), Arantes et al. (2005), Pacheco (2006), Dias (2008), Lavallo e Castelo (2008), Arantes et al. (2010), Filgueiras (2018).

No que se refere à discussão sobre a atuação de Tribunais de conta na fiscalização de entidades e atores estatais e societários, o trabalho se voltará para a produção de Abrucio, Arantes e Teixeira (2005); Tozzi (2010); Mânica e Menegat (2013); Rocha e Teixeira (2016); Fernandes, Fernandes e Teixeira (2017).

A pesquisa busca analisar as leis de publicização dos estados que implementaram a reforma gerencial, para entender como o controle social e *accountability* estão previstos nestes documentos, **com o objetivo de construir uma interpretação para o alcance desse regramento para o campo da educação, ou seja, de que maneira esse controle social e a responsabilização expressos na legislação e nas normativas dos Tribunais de Conta têm potencial para alcançar a educação básica, no sentido de melhorar a gestão democrática da educação, em termos de recursos destinados.**

A justificativa acadêmica para a realização do trabalho encontra-se no fato de a literatura (ABRUCIO e GAETANI 2006; ABRUCIO e PÓ, 2002; SILVA 2002) apontar que uma das dimensões da reforma gerencial que menos avançou foi aquela relativa ao controle social e *accountability*, sendo considerada, inclusive, pelos autores como uma “agenda perdida”. Por outro lado, tem-se assistido a um movimento crescente de produção normativa sobre possibilidade de oferta de educação via Organizações Sociais, com transferência de recursos públicos para execução do serviço. Além disso, a mídia, com frequência tem dado conta de uma série de desvios de recursos destinados à educação e saúde, por meio de Organizações Sociais¹. **Assim sendo, o trabalho tem como propósito contribuir para essa lacuna, buscando evidências que possam contribuir para**

¹ A esse respeito, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/policia-civil-cumpre-16-mandados-e-apura-elo-politico-na-mafia-das-creches-de-sp.shtml>
<https://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571>;
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-06/mp-faz-operacao-contrario-organizacao-social-acusada-de-desvios-na-saude>

o debate do controle social e responsabilização, no âmbito da oferta educacional, tendo em vista as Organizações sociais.

A dissertação está estruturada do seguinte modo: além desta introdução, têm-se mais quatro capítulos, acompanhados das considerações finais e por fim as referências bibliográficas. No primeiro capítulo, pretende-se realizar uma sistematização em torno da reforma gerencial no Brasil, com ênfase na articulação entre Estado e Organizações Sociais, prevista no PDRAE, na provisão da educação. Neste capítulo, ainda se discutem os aspectos legais que envolvem a normatização das Organizações Sociais no Brasil e suas possíveis articulações com a educação. Para tanto, serão trazidas para exame a Lei Federal nº 9.637/1998 e a Emenda Constitucional nº 19/1988, que estabelecem as condições jurídicas necessárias para a atuação das Organizações Sociais na Educação. Por fim, o capítulo trará a sumarização das leis de Organização Social criadas pelos estados selecionados para esse trabalho, ou seja, de interação entre o setor público e as organizações sociais.

No segundo capítulo, será apresentada uma sistematização do debate sobre o conceito controle social e *accountability*, a partir da revisão de literatura feita sobre o tema, já que elas se constituem como unidades de análises teórico-analíticas que serão mobilizadas ao longo do trabalho para se investigar os marcos legais dos Estados. Será feito um movimento, neste ponto, de pensar o alcance desse controle social para a área de educação. Assim sendo, a categoria será mobilizada para enquadrar analiticamente o debate no âmbito educacional.

O terceiro capítulo, é composto pelo mapeamento dos marcos legais tanto da esfera Federal quanto das estaduais sobre as Organizações Sociais, em especial. Dessa forma, serão apresentados os dados obtidos nas leis dos estados selecionados, com ênfase sobre as unidades de análises privilegiadas, bem como a discussão trazida pelas normativas dos Tribunais de Conta. Em seguida pretende-se realizar a análise dos dados obtidos a fim de compreender as semelhanças (ou não) em relação a Lei Federal e de que forma esses marcos legais preveem, ou ainda, podem alcançar a educação.

Por sua vez, o quarto capítulo, procurou analisar a gestão democrática com base na natureza dos termos de *accountability* e controle social na concepção das organizações sociais. Por fim, as considerações finais apresentam uma breve revisão de pesquisa e seus resultados.

CAPÍTULO I

A REFORMA GERENCIAL BRASILEIRA E SUA EXPRESSÃO NA EDUCAÇÃO

Neste capítulo será feita uma sistematização do debate em torno da reforma gerencial no Brasil, tomando como ponto-base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), considerado o marco teórico da reforma no Brasil. Para se alcançar a discussão do gerencialismo, como também ficou conhecida a reforma gerencial, achou-se importante apresentar um sucinto resgate da formação do Estado Brasileiro, na perspectiva da administração pública e suas características, de modo a compreender as alterações apresentadas no desenho gerencial e as possíveis razões que mobilizaram a reforma.

A escolha em fazer esse breve panorama histórico justifica-se porque de algum modo será possível observar as formas de controle social e *accountability* que estavam presentes nas formas de administração que antecederam ao debate gerencial e assim poder examinar as alterações propostas.

Ainda neste capítulo, será examinado, por meio da exploração da produção acadêmica da área, como o gerencialismo tem sido traduzido na e pela política educacional. Esta parte do trabalho considerará as premissas sustentadas por Tripodi e Sousa (2018) de que o Estado Gerencial na Educação, no país, precisa ser compreendido pela sua permeabilidade a duas dimensões distintas, mas que se interpenetram: assimilação de lógicas privadas de gestão na esfera pública e provisão de educação básica por meio de atores societais. Nesse sentido, a compreensão de formas de controle social e *accountability* demandam um esforço maior de compreensão, por mobilizar estratégias de gestão e oferta típicas da Nova Gestão Pública.

1.1 A Administração pública no Brasil: aspectos centrais

A independência do Brasil, para Pimenta (2009), foi um grande passo para a formação do Estado, embora não o suficiente para a sua consolidação, sendo que uma das hipóteses é baseada no argumento de que a independência teria sido um “acordo político”, isso porque não houve mudanças relacionadas ao sistema presente, isto é, não houve “revolução” (PIMENTA, 2009, p. 73). Esse aspecto teria levado, a um modelo de consolidação do Estado brasileiro sem participação

popular, viabilizando a estruturação de um sistema de administração pública pautada no patrimonialismo, mesmo após a sua emancipação. Para o PDRAE (1995), o patrimonialismo constituiu-se como uma forma de administração centralizada, marcada por nepotismo e a não distinção entre o público e o privado, levando a administração a conviver com elevado nível de corrupção e clientelismo na esfera pública. (BRASIL, 1995).

Para Campelo (2010), com o passar dos anos e mudanças constantes na forma de administrar o país, incluído aí o período de ditadura, a busca por acabar com a corrupção e algumas marcas que ainda resistiam ao patrimonialismo foram ganhando forças, impulsionando a constituição de uma administração burocrática.

Essa forma de administração burocrática surge com o ideal de solucionar problemas recorrentes na administração pública, especialmente a relação entre os setores públicos e privados. Suas principais características estavam baseadas em realçar a distinção entre público e privado; enfatizar o princípio da impessoalidade; direcionar o controle para o processo assim como a racionalização e a eficiência também pautados no processo, com o objetivo principal de diminuir a corrupção (BRASIL, 1995; ABRUCIO et al. 2010).

De acordo com Bresser-Pereira (1999), o Estado na perspectiva burocrática ainda é centralizador, embora suas características buscassem principalmente acabar com a corrupção, eliminando práticas patrimonialistas. Contudo, segundo o autor, o Estado cresceu muito, devido, especialmente, ao aumento de sua própria infraestrutura, como as empresas estatais, o que supostamente o teria levado a uma condição de ineficiência e a máquina pública muito custosa, além de pesada, morosa e engessada.

De modo a lidar com estas questões, de tamanho da máquina pública, e sua suposta incapacidade de dar respostas de qualidade aos cidadãos, buscou-se alterar a estrutura da administração pública, já nos anos de 1960, com a publicação do Decreto-Lei n° 200, de 1967, cujo proposta central era a superação da teórica rigidez da burocracia. Para autores Bresser-Pereira (2000) e Torres (2007), o decreto buscou frear o excessivo crescimento da administração indireta, ou seja, das empresas públicas e sociedades de economia mista, além de revitalizar e agilizar as organizações do Estado, descentralizar e simplificar os processos de administração, a fim de melhorar a eficiência estatal.

Mais adiante, em 1979, foi criado o Ministério da Desburocratização, também com o intuito de fortalecer o Decreto-Lei n° 200, criando as condições, segundo Evelyn Levy (2002), para que o

país encaminhasse seus primeiros passos em direção à administração gerencial, somente estruturada a partir dos anos de 1990.

Contudo, o Decreto-Lei 200, segundo Abrucio (1997), não foi capaz de lidar com a natureza híbrida do modelo administrativo da época (ABRUCIO, 1997, p. 40).

A análise de Bresser-Pereira (1999) do Decreto-Lei 200 vai no sentido de entendê-lo como um avanço alcançado na administração pública, mas perdido, posteriormente com o que denominou de retrocesso burocrático da Constituição de 1988.

Bresser-Pereira (1999) acredita que a CF/88 provocou o engessamento do aparelho do Estado, especialmente, ao estender a serviços que eram do Estado e empresas estatais as mesmas regras burocráticas do Estado, acarretando dois resultados principais: i o esquecimento da administração gerencial, na qual o Estado estava a caminho, voltando a reafirmar os ideais da administração burocrática clássica; ii retorno de privilégios patrimonialistas que não eram compatíveis com a burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1999; BRASIL, 1995; TORRES, 2007; ABRUCIO e LOUREIRO, 2018).

Além disso, conforme afirma Paludo (2013), o modelo burocrático expresso no texto constitucional de 1988 dificultou a transparência da administração, impossibilitando que o controle social ocorresse de fato.

Durante a década de 1980, o Estado brasileiro teria vivido um paradoxo de acordo com Bresser-Pereira (1999), devido ao modelo capitalista-burocrático que era utilizado como modo de administração durante o regime militar e que se encontrava em colapso juntamente com a economia. Ainda segundo o autor, essas questões acabaram por resultar no aumento da inflação e, por decorrência, a crise financeira interna no Brasil, mas ao contrário do que se era esperado, o movimento ao invés de enfraquecer, ganhou forças possivelmente por conta da Constituição Federal de 1988. Porém, em princípio, com a chegada da década de 1990, a reforma gerencial incentivou a discussão de uma nova agenda política e em 1995 foram apresentadas as propostas de reforma para administração pública do país, com os ideais gerencialistas.

1.2 Administração Gerencial no Brasil

O Brasil flertou com a administração mais liberal algumas vezes, segundo Evelyn Levy (2002), durante a década de 1960 e 1970, não havendo, porém, nenhuma mudança que garantisse alterações profundas e duradouras, como o próprio Decreto-Lei 200.

Nesse mesmo período, durante o final da década de 1970 e 1980, o mundo experimentava outra forma de administração, conhecida como gerencialismo ou *New Public Management*, que ganhou forças principalmente com Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Os dois professavam os mesmos princípios econômicos, filosófico-administrativos, pautados na percepção de que era necessário diminuir a participação do Estado, debelar o socialismo porventura restante, especialmente, na figura dos sindicatos, e promover a iniciativa privada (NEWMAN e CLARKE, 2012).

Para Newman e Clarke (1997), acreditava-se àquela altura que o contexto no qual o mundo se encontrava justificava a implementação dessa nova forma de administração e ideais, principalmente por fatores como a escassez de recursos públicos, por causa da crise mundial do petróleo em 1973 e 1979 (NEWMAN e CLARKE, 1997; 2012). Assim sendo, a narrativa construída em torno da crise fiscal, segundo a qual os Estados não conseguiam mais subsidiar os seus déficits, além de dificuldades em governar, encontrado por muitos países que não conseguiam mais solucionar suas questões, ganhou adesão e tornou-se uma aposta forte. Além disso, não se pode ignorar os processos de globalização, as transformações tecnológicas e o avanço dos princípios do setor privado, como sendo a melhor forma de administrar, que fortaleceu o discurso favorável à reforma estatal daquele momento (ABRUCIO, 1997; POLLITT, 1993; HOOD, 1995).

O *New Public Management* pode apresentar vários delineamentos, como descrito por Abrucio (1997), a depender de elementos como tradições políticas e culturais locais, em termos de administração pública, tradição do país com a interação público-privado, além das normas constitucionais que regram as relações da administração em cada país.

Tendo em vista estas considerações, para o autor, em um exercício classificatório, se poderia denominar um primeiro modelo como gerencialismo puro, cuja ênfase se daria sobre economia e eficiência do Estado, e sua principal preocupação em cuidar do dinheiro público, uma vez que o cidadão seria o contribuinte. O segundo delineamento, intitulado *Consumerism*, tem como centralidade a eficiência, assumindo como propósito principal do Estado a resolução de

problemas do cidadão, dado que estes eram visto como clientes e consumidores. E, por fim, a última vertente do gerencialismo é chamado de *Public Service Orientation - PSO*, que traz para a discussão atributos como equidade, controle social, *accountability* e também a reafirmação de suas primeiras características, como eficiência e efetividade.

Esse processo de “evolução” dos contornos da *New Public Management* evidencia, segundo Abrucio (1997), que ao longo dos anos o modelo gerencial foi sofrendo alterações e incorporando alguns pontos positivos de cada uma dessas dimensões. Isso também revela, segundo o autor, que não existe apenas um modelo gerencial, mas sim características que são fundamentais para sua descrição.

No Brasil, os ideais do *New Public Management*, traduzido como nova gestão pública, ou gerencialismo, ganhou forças com o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), responsável pela considerada segunda maior reforma do aparelho do Estado, conforme descrito por Abrucio (2011):

A reforma Bresser estava fortemente ancorada numa proposta de reforma ampla da administração pública, defendendo mudanças institucionais como a flexibilização das normas relativas aos Recursos Humanos e a criação de um novo design organizacional, por meio das Agências Executivas e das Organizações Sociais. Mas o projeto bresseriano também atuou noutra frente: o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) reorganizou a burocracia pública federal, em sua estrutura e, especialmente, as suas carreiras típicas de Estado. Neste sentido, sua proposta aperfeiçoava elementos presentes na Constituição, corrigindo, ademais, por intermédio da Emenda 19, excessos corporativistas e “torneirinhas” referentes ao gasto público (ABRUCIO, 2011, p. 137).

Segundo Bresser-Pereira (1999), a reforma pode ser dividida em 2 partes principais, que proporcionariam a sua realização: i. A proposta de emenda constitucional (PEC) apresentada em 1995, mas que efetivamente se tornou a Emenda Constitucional n°19 de 1998, que dispõe sobre as modificações na administração pública, a ser discutida ainda nesse capítulo); ii. O próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que foi o marco teórico da reforma gerencial brasileira. Além de discutir e apresentar as propostas da reforma, o plano expõe a avaliação da função pública no Brasil e direciona a forma como todo o processo de transição entre as formas de administrar deveriam ocorrer, na perspectiva gerencial.

Em termos teóricos, apontados pelo PDRAE, as principais características do modelo de administração gerencial brasileiro podem ser entendidas como descentralização dos serviços

públicos com organizações menos hierarquizadas, mais autonomia para os gerentes e aproximação do cidadão; ênfase no controle dos resultados e não dos processos como no modelo burocrático; desburocratização; busca pela eficiência, ou seja, a relação custo *versus* benefício e qualidade; economia; competição no setor público e *accountability*. (BRASIL, 1995; CAVALCANTI et al. 2018; MARTINS, 2007).

Outros aspectos importantes que fundamentam o PDRAE são a compreensão do cidadão como um cliente; a valorização do trabalho técnico-político a fim de aumentar a profissionalização do setor público; a terceirização de atividades realizadas pelo poder público e remuneração por desempenho. Dentre essas características, a profissionalização do serviço público é também defendida por Torres (2007), para quem as insuficiências profissionais, tanto práticas quanto teóricas dos servidores, de fato aumentariam as dificuldades da administração pública (TORRES, 2007, p. 24).

Além da transformação no modelo de gestão, a reforma proposta por Bresser-Pereira no PDRAE dispõe sobre uma nova categorização das atividades do Estado e seus tipos de propriedade e administração condizente (BRESSER-PEREIRA, 2000). Essa seria uma forma, segundo o autor, de confrontar os problemas do Estado, para a implementação de um aparelho estatal mais moderno e eficiente.

Aliás, segundo o PDRAE, o objetivo da reforma constituía em uma modificação total, ou seja, desde a organização do pessoal do Estado, suas finanças até o sistema constitucional-legal (BRASIL, 1995, p. 46). Por isso, a divisão do Estado e suas propriedades se faz tão importante para compreender o alcance das propostas reformistas empreendidas àquela altura, assim como entender a definição de Estado, descrita como a junção do aparelho do Estado e seu sistema institucional-legal cuja função direta deveria estar circunscrita à função de legislar e tributar (BRASIL, 1995, p. 41).

Nesse sentido, o PDRAE cuidou de construir um modelo teórico com quatro setores de modo que o Estado pudesse ser dividido em i) Núcleo Estratégico; ii) Atividades Exclusivas; iii) Serviços Não-Exclusivos e iv) Produção de Bens e Serviços para o Mercado, conforme se pode verificar pela figura 1:

Figura 1 - Desenho teórico de reforma gerencial do Estado brasileiro

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Fomuladoras de Pol. Públicas	
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→ Publicização →	●				●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização →		●			●	Empresas Privadas

Fonte: Brasil, 1995.

O núcleo estratégico foi descrito como a peça central das tomadas de decisões, pois é nesse setor que as leis e políticas públicas seriam planejadas, além da responsabilidade de fiscalização e estabelecimento de vínculos com terceiros. Sua gestão deveria ser pautada na administração burocrática, uma vez que nesse setor a eficiência deveria ser considerada especialmente importante. Já a propriedade deveria ser estatal pois de acordo com o PDRAE essas definições seriam imprescindíveis para resguardar as decisões do núcleo estratégico em razão de sua relevância.

As atividades exclusivas do Estado são definidas no Plano Diretor como os serviços considerados restritos à realização do Estado, como as áreas de regulamentação, fomento e fiscalização. Nesse caso, a gestão passaria a ser totalmente gerencial, visto que a eficiência ganharia notoriedade, tornando-se muito importante atender a um maior número de pessoas com baixo custo, mas preservando supostamente a qualidade. Além disso, os órgãos competentes do Estado por essas atividades, nesse tipo de gestão, ganham mais autonomia. Porém sua propriedade continuaria estatal, exatamente por causa da sua atividade ser exclusiva do Estado.

Por sua vez, as atividades não exclusivas do Estado, que é o setor de interesse desse trabalho, não possuem essa prerrogativa de serem ofertadas única e exclusivamente pelo Estado, dividindo espaço com o setor privado e organizações públicas denominadas não-estatais, referindo-se às Organizações do chamado Terceiro Setor. No caso do Plano Diretor, Bresser-Pereira se referia a uma dessas instituições de modo particular: as Organizações Sociais - OS's, embora as Organização da Sociedade Civil de interesse público - OSCIP's também sejam instituições desse momento reformista, ainda que pensadas não no âmbito do Plano Diretor, que via nas OS's o modelo ideal para prover serviços públicos de natureza social.

O interesse no terceiro setor estava vinculado à suposta necessidade de descentralização dessas atividades com a premissa de que assim seria possível aumentar a eficiência dos serviços e que elas estariam acima dos interesses do Estado e do Mercado.

As OS's são consideradas entidades formadas a partir da qualificação jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, ou seja, são instituições já existentes que recebem o título de Organização Social, quando qualificadas. Sendo assim, sua propriedade é pública não-estatal.

A forma de administração privilegiada pela propriedade público não-estatal é gerencial, uma vez que predomina a regulação do setor privado, principalmente por utilizarem os contratos de gestão, sem a obrigatoriedade de fazer concursos públicos e licitações, por exemplo.

Essa flexibilização possibilitada pelas entidades do terceiro setor está relacionada com uma das apostas dos atores do MARE que acreditavam que ao descentralizar esses serviços do Estado, os cidadãos poderiam exercer poder de escolha, maior acesso à informação e controle dessas instituições, contribuindo para a competição entre as entidades, conforme se pode ler pelo trecho abaixo:

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. (BRASIL, 1995)

Por fim, a Produção de Bens para o Mercado, última parte da divisão proposta pelo Plano Diretor, é voltada para o lucro, correspondendo a empresas que fazem parte do aparelho do Estado e seguem o seu controle, embora a recomendação seja o processo de privatização e a busca pela eficiência proposta do PDRAE.

Contudo, as propostas construídas por Bresser-Pereira, no âmbito do MARE, não conseguiram ser sustentadas na administração pública federal, segundo Abrucio (2007, p. 75), por diversos fatores, além dos problemas estruturais. Além disso, com a passagem do governo para o Partido dos Trabalhadores, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, não houve o estabelecimento, ainda segundo o autor (ABRUCIO, 2007), de uma agenda a favor da reforma da gestão pública; ao contrário, no governo Lula teria havido o fortalecimento da gestão burocrática (GOMIDE et al., 2018). Porém, o governo deu continuidade à modernização do Estado no que tange, principalmente, à Controladoria Geral da União, importante instrumento de combate a corrupção e ineficiência; reforma na previdência do setor público; entre outros que corroboram para a linha de continuidade da reforma. (ABRUCIO, 2011; FILGUEIRAS, 2018; FILGUEIRAS e ARAÚJO, 2014).

Atores do MARE se esforçaram no debate sobre a nova gestão pública no plano federal e nos estados, com ênfase na melhoria de setor público, o que gerou mudanças importantes principalmente nos Estados, de acordo com Abrucio, como maior participação social, ações mais ágeis, expansão dos centros de atendimento (ABRUCIO, 2007, p. 76). Porém, a diferença existente entre os entes federados em termos de capacidades administrativas e burocráticas dificultaria o desenvolvimento de modo mais homogêneo, já que muitas vezes, nos estados e municípios, ainda é possível encontrar modelos com níveis de patrimonialistas significativos, de acordo com o autor, o que teria sido um dos pontos que causou a fragmentação e dispersão do caminho da NGP.

Apesar do MARE ter desfrutado de considerável apoio de atores estratégicos para garantir os ajustes fiscais necessário na época, o mesmo não aconteceu para suas “políticas de mudanças constitucionais”, principalmente porque esses atores vislumbraram a reforma como uma “ameaça a estrutura de controle burocrático” (REZENDE, 2002, p. 64); parte disso se deu porque o próprio autor do PDRAE, Bresser-Pereira, demonstrou segundo Abrucio (2002), total oposição a administração burocrática. Dessa forma alguns ideais previstos no PDRAE não foram atingidos na esfera da União, porém alcançaram seu espaço nos estados brasileiros, que aprovaram suas próprias reformas administrativas, sejam essas reformas mais superficiais ou reformas profundas. Entre as novidades aderidas pelos estados brasileiros estão a maior participação social, a expansão dos centros de atendimento integrado que segundo Abrucio (2002) foi uma grande inovação na administração pública contemporânea dos estados e a aprovação das Leis de Publicização, a qual permite a “transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o setor público não-estatal,

transformando as atuais fundações públicas em Organizações Sociais” (AFONSO, 2002). A publicização também foi considerada para Abrucio e Gaetani, uma ferramenta relevante para “garantir a sustentabilidade” do decurso reformista (ABRUCIO e GAETANI, 2006, p.29)

Quando se examinam os estados, com capacidades estatais mais bem consolidadas, as leis de OS’s, ou de publicização, foram mais bem-sucedidas, já que conseguiram ser aprovadas e em muitos casos implementadas, com diversidade entre elas, obviamente. (ABRUCIO, 2007, p. 75).

1.3 Lei Federal n° 9.637/98 e Emenda Constitucional n° 19/98: Instrumentos da Ação Reformista

Conforme se discutiu na seção anterior, durante a década de 1990, no Brasil, muitas tentativas de alteração do modelo de Estado e de administração pública foram levadas a cabo com a reforma de Estado proposta pelo PDRAE.

A importância do Plano Diretor não deve ser considerada apenas em termos de marco teórico, mas, também, como importante instrumento político para apoiar os argumentos favoráveis à alteração dos marcos legais que vigiam na administração pública. Isso significa que embora o PDRAE não seja um documento jurídico, as premissas ali contidas contribuíram para o apoio político especialmente na aprovação da Lei Federal n° 9.637, de 1998, e a Emenda Constitucional n° 19, também de 1998.

No que se refere a este trabalho, **é importante compreender os contornos de ambos os dispositivos legais porque, de um lado, eles regram juridicamente a possibilidade de entidades fora do Estado ofertarem políticas sociais, e, de outro, definem instrumentos e formas de controle e *accountability* no novo modelo de administração pública gerencial.** Contudo, é importante considerar se essas formas têm potencialidade para atuar sobre instituições do terceiro setor, já que o novo arranjo é formado por atores da sociedade civil, expressos em conselhos de administração e outras formas de conselho, que, de seu turno, controlam ou deveriam controlar outros atores da sociedade civil, os provedores de serviços. Sendo, pois, o aumento do controle social, via utilização de OS’s, uma das apostas do PDRAE, **pergunta-se se teria havido uma preocupação dos atores envolvidos, àquela altura, na definição de regras que definissem controle social e *accountability* com potencial de lidar com esses novos arranjos.**

A Lei Federal n° 9.637, de 15 de maio de 1998, regula a concepção, administração, contrato de gestão, execução e fiscalização, fomento, entre outras questões das Organizações Sociais, denominada por Programa de Publicização.

Já no preâmbulo do texto, a lei federal anuncia a possibilidade de as Organizações Sociais absorverem atividades prestadas pela esfera estatal, o que já implica, segundo Di Pietro (2009) um processo de privatização *stricto sensu*, na medida em que a absorção é diferente de fomento:

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. (BRASIL, 1998).

Dessa forma, pode-se afirmar que a lei 9.637/98 normatiza parte dos pressupostos contidos no PDRAE, na medida em que se admite que Organizações Sociais possam prover serviços de educação, saúde, cultura, por exemplo, transformando-lhes o formato de modo definitivo, conforme exposto pelo então ministro Bresser-Pereira, no marco teórico da reforma:

[...] através de um programa de publicização transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (BRASIL,1998)

O art. 1° da Lei Federal n° 9.637/1998 dispõe sobre o processo de qualificação de OS's que somente poderá ser feito pelo Poder Executivo. Embora seja de prerrogativa desse poder, a lei aponta para a obrigatoriedade de se seguirem critérios, como ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. O artigo em questão também delimita o campo de atuação das entidades com as atividades entendidas como não-exclusivas do Estado, como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, saúde e cultura. Portanto, a educação passa a ser uma das políticas sociais a serem passíveis de oferta pelas Organizações Sociais, não apenas suas atividades-meio como apoio à gestão, mas, também, atividades-fim, como o próprio ensino.

No art. 2°, estão previstas obrigações que devem ser comprovadas em ato constitutivo, e permitem a qualificação da entidade privada como OS. Isso quer dizer que uma vez determinada instituição comprove um conjunto de critérios estipulados, o Executivo passa a ser obrigado a

qualificá-la como OS. Este é um ponto importante, pois um dos possíveis efeitos de uma regulação frágil neste aspecto pode viabilizar a atuação de entidades sem conhecimentos específicos ou experiência em determinadas áreas de políticas sociais uma vez que são consideradas “elegíveis”, tendo em vista a qualificação recebida.

No caso da lei federal, são dispostos como critérios necessários: a) natureza social dos seus objetivos; b) propósito sem fins lucrativos e a obrigatoriedade de investir seus excedentes financeiros nas próprias atividades; c) ter como órgão de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e diretoria; d) ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade no órgão de deliberação superior; e) definir composição e atribuição da diretoria; f) publicar anualmente no Diário Oficial da União seus relatórios financeiros e de execução de contrato de gestão; g) aceitar novos associados deve ser realizada na forma do estatuto, quando realizar associação civil; h) proibir a distribuição de seus bens ou parcelas de patrimônio líquido em qualquer hipótese; i) prever incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que foram feitas, bem como os excedentes financeiros de suas atividades [...]. (BRASIL,1998).

Como visto no art. 2º, as OS's deverão possuir um Conselho de Administração que obrigatoriamente se estruturarão com delimitado no art. 3º, que prevê para a composição: a) 20 a 40% de membros do Poder Público; b) **20 a 30% por representantes das entidades da sociedade civil**; c) até 10% quando for associação civil, de membros eleitos ou associados; d) 10 a 30% de membros eleitos pelos integrantes do conselho; e) até 10% de membros indicados ou eleitos, com mandatos de quatro anos e a possibilidade de recondução. Todos seguindo as definições estabelecidas no estatuto da entidade. Este aspecto é sensível ao PDRAE, **uma vez que os defensores da atuação de OS's em interação com o Estado acreditam fortemente que os Conselhos de Administração são um importante instrumento de melhoria do controle social nesta perspectiva.**

Os artigos de 5º, 6º e 7º são destinados a examinar o contrato de gestão enquanto instrumento responsável pela interação entre Estado e terceiro setor, expressando também as ferramentas gerenciais que sustentarão o relacionamento entre os dois setores.

Segundo Torres (2007), os contratos fazem parte da procura dos altos níveis de desempenho da administração pública, por meio de recursos mais flexíveis e modernos de gestão. No contrato, são obrigatórias as especificações de indicadores de metas e prazos a serem cumpridos, bem como

os de qualidade e produtividade. Neste sentido, os controles da administração se efetivam a posteriori, não *ex-ante*, como no modelo burocrático.

Em relação ao contrato e o conselho administrativo da entidade, o art. 6º determina no seu parágrafo único que os contratos aprovados no Conselho devem ser subordinados ao Ministro de Estado ou a autoridade supervisora da área correspondente. Já o art. 7º estabelece os princípios que devem ser seguidos como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, mas, especialmente, eficiência.

Para manter o contrato de gestão com as OS's, a lei 9.637/98 determina que a **fiscalização deva ser realizada por seus responsáveis, que obrigatoriamente precisam dar ciência ao Tribunal de Contas quando encontrado qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou dos bens de origem pública** (art. 9º), mesmo havendo um responsável designado para realizar a fiscalização do contrato, pertencente do órgão ou da entidade supervisora que sejam do campo da atividade.

O art. 10 dispõe sobre os modos de responsabilização e os atores responsáveis por processar as denúncias, quando ocorrerem:

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, **os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.** (BRASIL, 1999, grifos nossos).

Nesse caso, os responsáveis pela fiscalização no âmbito dos contratos efetivados deverão comparecer ao Ministério Público, a Advocacia-Geral da União ou a Procuradoria, para que o juiz decrete indisponibilidade dos bens das OS's e de seus dirigentes e funcionários. As OS's também poderão ser desqualificadas caso não haja cumprimento das obrigações contidas no contrato de gestão, como previsto no art. 16.

Por serem instituições sem fins lucrativos, e suas atividades serem as definidas como produzidas pelo setor não-exclusivo, as OS's são classificadas como entidades de interesse social e utilidade pública (art. 11). Em atenção a isso, seu fomento é realizado por transferência voluntária, ou subvenção social – transferências para instituições públicas ou privadas, assistenciais ou

culturais e sem fins lucrativos (FURTADO, 2013) – e por renúncia de receita, ou seja, subsídio, concessão de isenção, redução de tributos, contribuições, entre outros benefícios.

No art. 12, trata-se das condições de sustentabilidade das OS's, uma vez que o sustento dessas entidades pode vir de recursos e bens públicos para cumprir os termos do contrato de gestão, bem como créditos já previstos nos orçamentos e liberações financeiras, além de créditos extras para dispensar funcionários cedidos do Estado. O artigo ainda trata da possibilidade de dispensa de licitações, confirmada a legalidade pelo julgamento no Supremo da ADI 1923/DF.

O fomento e a utilização de bens públicos são um dos principais pontos da lei defendidos por Bresser-Pereira (1995), já que para essas entidades é dispensada a obrigatoriedade de realizar concursos públicos e licitações, o que, segundo o autor, levaria a um aumento de eficiência, agilidade no serviço público e aumento da qualidade.

Já no art. 20 da lei, encontra-se disposta a criação do Programa Nacional de Publicização - PNP, regulamentada 19 anos depois, pelo decreto nº 9.190 de 1º de novembro de 2017, de então presidente Michel Temer, que assume a presidência com o impedimento da presidenta eleita Dilma Rousseff, que tem como objetivo o estabelecimento de conduta e parâmetros para a habilitação das OS's e também para garantir que essas entidades pudessem incorporar as atividades desenvolvidas por órgãos públicos, tendo por baliza: i. ênfase no atendimento do cidadão-cliente; ii ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; iii controle social das ações de forma transparente.

Ao entrar em vigor, a lei 9.637 causou grandes debates, levando o Partido Trabalhista - PT e o Partido Democrático Trabalhista - PDT, ainda no ano de 1998, a impetrar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/98, no Supremo Tribunal Federal.

Segundo Coli (2015), a lei foi considerada uma agressão à Constituição brasileira, já que seus objetivos pretendidos levavam a busca da privatização dos serviços públicos e com isso promovendo a concessão de bens, pessoal, recursos financeiros, dispensa de licitação e de recursos públicos para as OS's (COLI, 2015, p. 14 -15).

Os autores da ação argumentaram que a lei violava os princípios da impessoalidade, legalidade, restrição da atuação do ministério público, descumprimento do dever de licitação e concurso público. Mesmo a ação tendo iniciado em 1998, seu julgamento somente ocorreu no ano de 2015, quando foi considerada parcialmente procedente. Ou seja, em relação ao dever de licitar, o Supremo Tribunal Federal declarou que as OS's devem formular seu próprio regulamento para

as contratações, levando em consideração a impessoalidade, objetividade e gastos. Por outro lado, as OS's devem seguir os princípios da Administração Pública, como moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

1.3.1 As Organizações Sociais examinadas pela Literatura

De acordo com a publicação “Organizações Sociais” produzida no âmbito dos “Cadernos do MARE” (1998), Organização Social é uma forma de organização pública e não-estatal com o propósito de absorver as atividades consideradas não-exclusivas de acordo com a qualificação prevista na lei 9.637 de 15 de maio de 1998. Além disso, nessa parceria é previsto que o Estado continue como o financiador e controlador das atividades realizadas através do setor privado (BRASIL, 1998, p. 13).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015), ao examinar as Organizações Sociais, do ponto de vista do direito, as define como uma qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Além disso, ainda segundo a autora, a qualificação de Organização Social deve ser concedida pelo Poder Público, sendo prerrogativa do Executivo e cujo relacionamento com o Estado se efetiva por meio de contratos de gestão para desempenhar os serviços que são públicos da ordem social.

As Organizações Sociais são consideradas “pessoas jurídicas sob forma de fundação privada ou associação sem fins lucrativos”, de acordo com Modesto (1997, p. 199). O autor ainda conclui que essas organizações precisam possuir um “título jurídico especial” outorgado por meio do Poder Público quando atendidos os requisitos, que são de adesão voluntária, manifestados na lei. (MODESTO, 1997, p. 199). O autor chama a atenção para o fato de que “nenhuma entidade é constituída como organização social”, já que é necessário o ato formal do Poder Público para que haja seu reconhecimento.

Ainda para o autor, o marco legal das OS's foi uma forma de corrigir as falhas dos títulos de utilidade pública deixando o sistema mais rígido, com garantias e cautelas que não existiam no antigo sistema, porém sem burocracia e prejuízo na flexibilidade segundo o autor. Principalmente porque essa “rigidez” foi alcançada por meio de regras impessoais para compras; planos de salários; previsão de auditorias gerenciais e controle nos resultados; fomento condicionado ao contrato de gestão; responsabilização dos dirigentes; entre outros (MODESTO, 1998, p. 63).

Para Mânica e Menegat (2013), as Organizações Sociais são entidades públicas não-estatais designadas a absorver as atividades publicizáveis, como previsto pelo MARE (1998). A forma de propriedade pública não-estatal, para os autores, é constituída por associações sem fins lucrativos, que não são consideradas propriedades de nenhum indivíduo ou grupo e estão totalmente voltadas para atender o interesse público (MÂNICA e MENEGAT, 2013, p. 2).

Concedido pelo Executivo, Organização Social para Valéria Salgado (2012), é uma titulação atribuída a uma entidade civil sem fins lucrativos que permite o estabelecimento de parceria e fomento com o Poder Público na realização de atividades nas áreas de “ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde” (SALGADO, 2012, p. 55).

A parceria da sociedade com o Estado é baseada em resultados, garantindo, supostamente, a autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão, fazendo com que o Estado se transforme em financiador total ou parcial e as OS's as responsáveis pela prestação de serviços e cumprimento das metas do contrato de gestão (BARRETO, 1998).

Segundo o MARE (1998), as vantagens de utilizar as OS's para realização dos serviços não exclusivos do Estado estão associadas a:

- i. Agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários”, isso porque as OS's não estão subordinadas às regras que regulam a administração pública. Além disso, seus funcionários são contratados por meio de CLT – consolidação das Leis Trabalhistas, seus salários e cargos seguem o regimento da própria Organização Social;
- ii. Agilidade e qualidade também na aquisição de bens e serviços pelos mesmos motivos de não seguirem os regimentos da administração pública;
- iii. Em relação a ordem financeira e orçamentaria, a vantagem é que a Organização social possui receita própria e não são dependentes da “execução orçamentaria, financeira e contábil governamentais”.
- iv. **Os mecanismos de controle presentes nas OS's são nos resultados, ou seja, “finalísticos”** com base nas metas que são previamente estabelecidas no contrato de gestão. (BRASIL, 1998, p. 15 -16; grifos nossos).

Visto como alguns autores descrevem as Organizações Sociais, é necessário deixar explícito que esse título faz parte das entidades que compõem o terceiro setor, que, além de OS's,

ainda abarcam as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP's e um conjunto de outras entidades sem fins lucrativos.

Enquanto as OS's, na lei nº 9.637/98, determinam que o vínculo entre o poder público e as entidades serão por contrato de gestão e devem ser controlados e fiscalizados pelo Tribunal de Contas e Ministério Público, além do controle externo sobre os resultados e periódicos por meio da Comissão de Avaliação; a lei nº 9.790/99 das OSCIP's preveem apenas o termo de parceria no qual é estabelecido o vínculo de cooperação e sua fiscalização e controle é por meio do Conselho Fiscal formado pela própria entidade e o Poder Público da área de atuação.

Na tabela 04, é possível cotejar os dois dispositivos legais: Organizações Sociais e OSCIP's:

Tabela 4 - Caracterização de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.
(continua)

Característica	Organizações Sociais – OS's	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's
Natureza Jurídica	Entidades Privadas, Fundações e associações – Sem fins lucrativos	Associações e Fundação Civil – Sem fins lucrativos
Base Legal	Lei nº 9.637/1998	Lei nº 9.790/1999
Criação	Qualificação concedida pelo Poder Público	Qualificação concedida pelo Poder Público
Atuação	Áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, cultura, saúde, proteção e prevenção do meio ambiente	Áreas Sociais – educação gratuita, cultura, assistência social, saúde gratuita, segurança alimentar e nutricional, proteção e preservação do meio ambiente, etc.
Participação do Poder Público	Prevista a participação majoritária do Poder Público e da sociedade no órgão deliberativo superior – Conselho de Administração	Sem participação do Poder Público e da sociedade
Relação com o Poder Público	Fomento e Parceria	Fomento e Cooperação
Vínculo com o Poder Público	Contrato de Gestão	Termo de Parceria – vínculo de cooperação

Tabela 04 – Caracterização de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (conclusão)

Repasse de Recursos	Transferência a título de fomento	Transferência a título de fomento
Transferência de servidores públicos	Sim – Previsto na lei nº 9.637/98	Não está previsto
Controle e Fiscalização	Tribunal de Contas e Ministério Público. Controle externo de resultados, periódicos e a posteriori – Comissão de Avaliação.	Conselho Fiscal e Poder Público da área de atuação

Fonte: elaboração própria a partir da literatura de revisão.

1.3.2 Emenda Constitucional nº19 de 1998

Se a Lei nº 9.637/1998 foi responsável por uma das dimensões da permeabilidade do Estado ao privado no campo educacional (TRIPODI e SOUSA, 2018), devido à positivação da possibilidade de provisão de matrículas via Organizações Sociais, pode-se afirmar que Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, atua na outra dimensão desse processo, que é a assimilação de lógicas e ferramentas típicos da iniciativa privada pela esfera pública.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, não por acaso, tramitou e foi aprovada *pari passu* à Lei 9637/1998, e conforme o próprio preâmbulo anuncia, ela buscava modificar o regime e as normas da administração, servidores e agentes públicos (BRASIL, 1998).

A Emenda, após aprovada, passa a garantir que os princípios da reforma gerencial, previstas no PDRAE, fossem inscritos na ordem legal. Segundo Abrucio (2007), entre as mudanças estão “limite de gastos com o funcionalismo público, alterações no caráter rígido e equivocados do Regime Jurídico Único e introdução dos princípios da eficiência” (ABRUCIO, 2007, p. 71). Além disso, ela supostamente normatizaria a promoção e estímulo à eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, fortalecimento do núcleo estratégico do Executivo, concentração das atividades não-exclusivas do Estado em agências autônomas e OS, aumento do controle social através da participação dos usuários na administração direta e indireta, avaliação de desempenho dos servidores, controle de gastos, entre outros (ABRUCIO, 2007).

Entre as principais alterações efetivadas no âmbito da administração pública, estão as contidas no artigo 3º, do o art. 37 da CF/88, que incluem o princípio da eficiência, no corpo da lei, somados aos demais princípios que já vigiam em lei.

O parágrafo 8º, do art. 3, por sua vez, legaliza a inserção da figura jurídica dos contratos de gestão na administração pública, de modo a reger o relacionamento entre público e privado, disposta na Lei 9.637/98, prevendo ainda os controles, critérios de avaliação, de desempenho de servidores e sanções:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:
I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.
(BRASIL, 1998)

Outros pontos que trouxeram muitas mudanças para o setor público foram as alterações relativas à estabilidade de servidores concursados. O art. 6º da EC nº 19/1998, como o próprio nome sugere, emenda o art. 41 da CF, dispondo que a estabilidade se efetivaria após três anos após a nomeação do servidor. Já o § 1º do artigo cuida da possibilidade de perda de cargo mesmo alcançada a estabilidade, sendo comprovada insuficiência de desempenho.²

Por fim, o art. 21 da emenda nº19/98 normatiza as despesas com os funcionários ativos e inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seu *caput*, é estabelecido que as despesas com os salários não poderão exceder os limites estabelecidos por lei complementar. No parágrafo primeiro, é descrito que, caso esse limite fosse ultrapassado, ficaria autorizada a demissão de funcionários. Ou seja, mesmo que o funcionário tenha ingressado no funcionalismo público por meio de concurso público e tendo se tornado estável, ele ficaria à disposição do ente público para possível demissão caso houvesse excesso de gastos. Esses pressupostos legais trazidos pela Emenda Constitucional nº 19/1998 encontraram eco nos governos estaduais, como no caso de Minas Gerais, que a Lei Complementar nº 70/2003 também prevê a demissão de servidor concursado estável por insuficiência de desempenho.

² O direito à estabilidade do servidor público voltou a ser debate no ano de 2020, com a proposta de Reforma Administrativa do atual Presidente Jair Bolsonaro. A PEC 32/2020, segundo a proposta novos concursados não terão direito a estabilidade, exceto cargos considerados do Estado – Núcleo Estratégico.

1.4 Os Entes Federados Estaduais e seus marcos legais de Organizações Sociais

Como tratado em outro momento do texto, embora a Lei n° 9.637/1998 seja federal, ela teve uma forte penetração nos estados e em parte dos municípios, uma vez que serviu de parâmetro para que os entes subnacionais produzissem seus marcos legais. Além disso, como também já fora objeto de nota, com o fim do MARE, houve uma migração de burocratas do alto escalão do MARE para os estados brasileiros, nos quais difundiram aspectos centrais da reforma gerencial, considerando aí a possibilidade de oferta de políticas sociais via OS's. (ABRUCIO, 2007; TRIPODI e SOUSA, 2018).

Em pesquisa sobre as “Fronteiras do Estado” no campo educacional, Tripodi (2020) sistematizou os dados de marcos legais de publicização dos estados brasileiros e concluiu que há leis estaduais que possibilitam a relação entre Estado e OS's na área de políticas sociais, em 24 estados e no distrito federal. Já as OSCIP's estão presentes em 14 estados e também no distrito federal.

Tabela 5 - Marco Legal de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por unidade da federação.

(continua)

Unidade da Federação	Marco Legal	
	Organizações Sociais – OS's	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's
Acre	-	Lei n° 1.428, de 02 de janeiro de 2002.
Alagoas	Lei n° 7.777, de 22 de janeiro de 2016	-
Amapá	Lei n° 0599, de 25 de abril de 2001.	Lei n° 496 de 04 de janeiro de 2000
Amazonas	Lei n° 3.900, de 12 de julho de 2013.	Lei n° 3.017, de 21 de dezembro de 2005
Bahia	Lei n° 8.647, de 29 de julho de 2003.	-
Ceará	Lei n° 12.781, de 30 de dezembro de 1997.	-
Distrito Federal	Lei n° 4.081 de 04 de janeiro de 2008.	Lei n° 4.301 de 27 de janeiro de 2009.

Tabela 05: Marco Legal de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por unidade da federação.

(conclusão)

Espírito Santo	Lei Complementar n° 489, de 21 de Julho de 2009.	Lei Complementar n° 564, de 20 de julho de 2010
Goiás	Lei n° 15.503, de 28 de dezembro de 2005.	Lei n° 15.731, de 07 de julho de 2006.
Maranhão	Lei n° 7.066, de 03 de fevereiro de 1998.	Lei n° 7.462, de 8 de novembro de 1999
Mato Grosso	Lei Complementar n° 150, de 08 de Janeiro de 2004.	Lei n° 8.687, de 24 de julho de 2007.
Mato Grosso do Sul	Lei n° 4.698, de 20 de julho de 2015.	-
Minas Gerais	Decreto n° 47.553 de 07 de dezembro de 2018	Decreto n° 47.553 de 07 de dezembro de 2018
Pará	Lei n° 5.980, de 19 de julho de 1996.	-
Paraná	Lei Complementar n° 140, de 14 de Dezembro de 2011.	-
Paraíba	Lei n° 9.454, de 06 de outubro de 2011.	-
Pernambuco	Lei n° 11.743, de 20 de janeiro de 2000.	Lei n° 11.743, de 20 de janeiro de 2000.
Piauí	Lei Ordinária No 5.519 de 13 de dezembro de 2005.	-
Rio de Janeiro	Lei n° 5.498, de 07 de julho de 2009.	Lei n° 5.501, de 07 de julho de 2009.
Rio Grande do Norte	Lei Complementar n° 271, de 26 de fevereiro de 2004. Lei Complementar n° 468, de 22 de junho de 2012.	-
Rio Grande do Sul	Projeto de Lei n° 44/2016	Lei n° 12.901, de 11 de janeiro de 2008.
Roraima	-	-
Rondônia	Lei n° 3.122, de 01 de julho de 2013.	Lei n° 3.122 de 01 de julho de 2013
Santa Catarina	Lei n° 12.901, de 11 de janeiro de 2008.	-
São Paulo	Lei Complementar n° 846, de 04 de junho de 1998.	-
Sergipe	Lei n° 5.217, de 15 de dezembro de 2003.	Lei n° 5.850, de 16 de março de 2006.
Tocantins	Lei n° 2.472, de 07 de julho de 2011.	-

Fonte: TRIPODI (2020)

Dentre os estados selecionados para a presente pesquisa, de acordo com a literatura que reconhece ter havido neles reformas gerenciais, Goiás (GO), Paraná (PR) e Pernambuco (PE), São Paulo (SP) possuem leis específicas que dispõem sobre as Organizações Sociais, dispendo sobre a constituição, processo de seleção e convocação.

Já Minas Gerais (MG), considerado o primeiro estado, que mais aprofundou a reforma gerencial no país, durante as duas gestões de Aécio Neves (2003-2010) e uma de Antônio Anastásia (2010-2014) possuía, até 2017, um modelo considerado híbrido, na medida em que possui características tanto de OS quanto de OSCIP's. (TRIPODI, 2014). Já a partir de 2018, foi aprovada pelo governo petista de Fernando Pimentel a Lei Estadual n° 23.081/2018, que institui programa de publicização em Minas Gerais, reconhecendo e legalizando as Organizações Sociais.

Com exceção da lei estadual de São Paulo, Lei Complementar n° 846, de 04 de junho de 1998, todos os demais marcos legais inseriram a área de educação e/ou ensino no rol das políticas sociais que poderão se efetivar e serem providas por meio de Organizações Sociais.

Em Goiás, as OS's estão previstas na Lei Ordinária n. 15.503 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a qualificação em decreto editado pelo chefe do Executivo, sendo possível ofertar educação por meio destas entidades. A lei goiana normatiza a obrigatoriedade de conselho de administração, não sendo resguardada, entretanto, representação do Poder Público no texto da lei. Além do conselho de administração que fica encarregado de aprovar orçamentos, contrato de gestão, fixar remunerações, contratar e dispensar membros, entre outras atribuições, o estado de Goiás prevê um conselho fiscal, composto por três membros efetivos e três suplentes com atribuições estabelecidas em estatuto da entidade. A fiscalização, de acordo com a Lei, se dará por órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente, considerando o Tribunal de Contas estadual e Assembleia Legislativa como instâncias legítimas de controle e responsabilização em caso de constatação de irregularidade e/ou ilegalidades.

Já no Paraná (PR), a Lei Complementar n. 140, de dezembro de 2011, segue o mesmo delineamento daquelas apresentadas pelos outros estados discutidos até agora. O diferencial relaciona-se à estrutura básica que devem ter as OS's. Do ponto de vista do controle, a execução do contrato de gestão será, segundo a lei, supervisionada pelo Secretário de Estado da pasta, pelo Tribunal de Contas e Assembleia do Estado.

O estado de Pernambuco (PE) aprovou a Lei Ordinária n. 11.743 em janeiro de 2000, que foi alterada pela lei 12.973, em 2005, e posteriormente pela lei 14.248 em 2010. No marco legal pernambucano, há regramento tanto para interações entre Estado e OS's, quanto entre Estado e OSCIP's. Dessa forma, o Poder Executivo instituiu o Sistema Integrado de Prestação de serviços públicos não exclusivos que inclui as duas formas de organização. Porém, as OS's se diferem a

partir do momento que podem incorporar as atividades de ordem pública e as OSCIP's estabelecem termos de parcerias, ou seja, é uma atividade de fomento. (SILVA, 2020).

No seu art. 2º, a lei pernambucana dispõe sobre as atividades não-exclusivas, considerando as mesmas áreas estabelecidas pelo PDRAE, que inclui saúde, pesquisa, educação e, de modo mais específico, a educação profissional. Na seção I, sobre as OS's, mantem-se os princípios da lei federal e do PDRAE sobre sua criação, conselhos e contratos.

No estado de São Paulo (SP), a Lei Complementar n. 846, de junho de 1998, institui o Programa de Publicização, dispondo sobre as OS's, que possuam atividades referentes à saúde e à cultura, não prevendo, assim, a atuação no campo educacional. Em maio de 2014, a Lei n° 864/1998 foi alterada pela Lei Complementar n. 1.243, que incluiu o esporte, atendimento às pessoas com deficiência, promoção dos direitos da criança e dos adolescentes, proteção e conservação do meio ambiente.

O caso do estado de Minas Gerais (MG) destoa dos demais entes analisados até agora, devido ao fato de o modelo mineiro que foi aprovado em 2003, ter sido considerado híbrido e mais duro dentre as outras experiências estaduais (TRIPODI, 2014), uma vez que possuía características tanto de OS's, como de OSCIP's. A utilização desse modelo se deu ao longo da gestão de Aécio Neves e Antônio Anastásia, ambos do PSDB.

Mais recentemente, em agosto de 2018, a gestão petista do então governador Fernando Pimentel sancionou a Lei Ordinária n° 23.081, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para entidades do Terceiro Setor (MINAS GERAIS, 2018), que prevê por meio desse programa a parceria do Estado com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Organizações Sociais e Serviço Social Autônomo. Entre os assuntos tratados por essa Lei Ordinária n° 23.081 têm-se o artigo n° 43 que se manifesta sobre a qualificação das Organizações Sociais, incluindo as atividades nas quais elas poderão atuar.

Art. 43. O Poder Executivo poderá qualificar como Organização Social - OS - pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao **ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e institucional**, à proteção e preservação do meio ambiente, à saúde, ao trabalho, à ação social, à cultura, ao desporto e à agropecuária, atendidos os requisitos previstos nesta lei. (MINAS GERAIS, 2018).

Outro aspecto importante a se considerar na aprovação da lei mineira diz respeito à vinculação entre coloração político-ideológica e opção de tipo de oferta de serviços: se público estatal ou por meio de parceria com o terceiro setor. Note-se que a classificação apoiada na ideia

de que partidos de esquerda e/ou centro-esquerda tenderiam a preferir utilização de equipamentos públicos na provisão de serviços precisa ser redimensionada, não apenas por observação deste caso específico, mas por outros vários eventos dessa ordem que as pesquisas já vêm apontando. (TRIPODI, DELGADO e CASTILHO, 2018).

Por fim, além da previsão da educação no rol de políticas passíveis de serem ofertadas pelo Terceiro Setor, a lei mineira prevê existência de conselho de administração e conselho de política, porém não há determinação da porcentagem de integrantes e nem a suas referidas representações. Também é prevista a prestação de contas ao Tribunal de Contas em caso de irregularidades, conforme o art. 70, §1º do Decreto Estadual nº 47.7553.

1.5 Reforma Gerencial e Educação

Este trabalho acompanha a tese sustentada por Tripodi e Sousa (2018), já anunciada, de que a análise do *New Public Management* na educação em terras brasileiras precisa ser feita a partir de duas lentes analíticas: a assimilação de instrumentos e lógicas privadas na esfera pública e a transferência de provisão de serviços educacionais para o chamado terceiro setor, denominado pelo PDRAE de público não-estatal. Embora sejam dimensões diferentes, elas se interpenetram e se articulam no âmbito da política educacional. Este trabalho como também já se discutiu **busca investigar essa segunda dimensão posta pela reforma gerencial que é a instituição da sociedade civil organizada, por meio de OS's, como ator legal para prover educação.**

Na década de 1990, quando as reformas ganharam força no Brasil, uma das previsões do Plano Diretor (1995) foi a divisão dos serviços do Estado. A educação ficou estabelecida como integrante da categoria dos serviços não-exclusivos, assim como outros serviços considerados sociais (BRASIL, 1995), ou seja, passou-se a ser possível a oferta de educação pelo terceiro setor, considerado uma “estrutura ideológica de práticas” que supostamente superaria os limites do Estado e do mercado, por ser constituído pela Sociedade Civil Organizada, (PULHEZ JUNIOR, 2010, p. 23), sendo as Organizações Sociais – OS's parte dele.

Um dos atores políticos centrais no caso educacional, na perspectiva reformista, foi o então Ministro da Educação de Fernando Henrique Cardoso, o economista Paulo Renato Souza (1995-2002). Em “A Revolução Gerenciada – educação no Brasil 1995-2002”, Souza (2005) afirma que um dos projetos propostos para a década de 1990, no campo da educação, foi estimular parcerias

entre governo e entidades privadas, por meio de Programa “Acorda, Brasil! Está na Hora da Escola!”

Para Souza (2005) o propósito do programa era estimular as parcerias entre a sociedade civil e o poder público em benefício da educação. Dessa forma, “empresas públicas e privadas, entidades sociais, fundações empresariais, ONGs, organismos nacionais e internacionais” foram solicitados a se responsabilizarem por ações em função da melhoria da educação, podendo ser desde programas educacionais, intercâmbios de experiências, premiações de boas práticas, repasse de tecnologia, até capacitação e valorização do professor (SOUZA, 2005, p.71). Para o autor, o argumento que sustentava tal premissa era de que os problemas sociais brasileiros são de responsabilidade de toda a sociedade e não somente do presidente e seus governantes.

Buscando implementar o gerencialismo neste campo, o Ministério da Educação em 2008 começou a implementar o projeto “Gestão por Competências” nas Secretarias Executivas, que, segundo Maciel e Gonçalves (2013), estava voltado para o reconhecimento das competências gerenciais. Ainda segundo as autoras, o “Gestão por Competências”, no Ministério da Educação, foi dirigido pela Coordenação-Geral de Pessoas, formado por servidores qualificados no tema, através da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. O objetivo era sanar “a necessidade de melhoria da gestão pública, a crença de que o indivíduo e seu conhecimento são valiosos indutores para as mudanças necessárias” (2013, p. 26). E o resultado foi, segundo as autoras, a elaboração de um plano de capacitação no qual os “gerentes” se sentissem mais valorizados (MACIEL e GONÇALVES, 2013).

Segundo Peroni e Adrião (2005), ao longo da reforma dos anos de 1990, houve duas tendências que puderam ser observadas no Estado. A primeira foi o deslocamento da sua atuação, pois deixou de ser o principal executor, para ser o financiador e avaliador das políticas sociais, as quais incluem a educação, que passaram a ser ofertadas por agentes que compõem o setor privado. Dessa forma, têm-se o desenho do que tem sido identificado como a propriedade pública não-estatal; e a segunda tendência é que mesmo com a propriedade permanecendo sobre tutela do Estado a sua gestão segue a lógica do mercado, identificado pelas autoras como “a esfera do quase-mercado” (PERONI e ADRIÃO, 2005).

O Estado, ao deixar de ser provedor central e direto dos serviços sociais, em especial os serviços educacionais, principalmente ao transferir a oferta da educação para instituições privadas,

sejam elas com ou sem fins lucrativos, torna-se, para Tripodi e Sousa (2018), o regulador da regulação encontrando-se, aí, mesmo uma meta-regulação. (TRIPODI e SOUSA, 2018, p. 244).

A política educacional como tem sido efetivada, no contexto inglês, para Stephen Ball (2014), tem potencial de conduzi-la para um processo forte de “mercantilização”, na medida que ela pode ser convertida em mercadoria, ao gerar lucro para o setor privado, por meio dos contratos estabelecidos com o Estado, utilizando, para isso, segundo Ball (2014), o enaltecimento do setor privado em detrimento do público, construindo uma narrativa de que a iniciativa privada pode sempre oferecer serviços de melhor qualidade (BALL, 2014).

Embora a educação no Brasil seja também livre à iniciativa privada”, ou seja, pode ofertada por pessoa jurídica de direito privado, com ou sem fins lucrativos (OLIVEIRA, 2007), tem havido um processo intenso de privatização da educação relacionada com os “mecanismos de subsídio do público a organizações privadas”, como ocorre com os contratos, convênios, termos de parceria e cooperação (ADRIÃO, 2018, p. 13), estratégias muito difundidas no âmbito do gerencialismo.

Oliveira, Duarte e Clementino (2017), ao examinarem a Nova Gestão Pública, em relação ao contexto escolar e aos diretores, concluem que os conceitos advindos do setor privado, principalmente em relação à eficiência, tornaram-se padrões ao ponto de não haver mais questionamentos sobre quais são as finalidades do poder público. Os autores acreditam que os próprios diretores passam a agir como são caracterizados nos manuais que os doutrinam, ou seja, como “articulador e mediador de conflitos, [...] desdobrando-se para cumprir as metas e objetivos sobre os quais nunca foram convidados a opinar”. Isso porque as instruções que chegam a escola para os gestores, no enredo da NGP, são encaradas como “estratégias objetivas e pragmática”, ou seja, o único remédio para solucionar os impasses. (OLIVEIRA, DUARTE e CLEMENTINO, 2017, p. 725).

Ao se debruçar sobre o caso italiano, Grimaldi, Serpieri e Taglietti (2015) concluíram que a NGP não teve um caminho político coerente e unitário no sistema educacional italiano, e, sim, o oposto, pois foi complexo e multifacetado, sobretudo porque o país se encontrava no processo de “reaculturação”. No caso de regulação e controle, por exemplo, o Estado permanece com as ferramentas sobre a destinação de recursos e a definição de seu currículo nacional de educação, porém busca a atribuição de “Estado avaliativo” que ao padronizar e controlar os resultados consegue gerir remotamente. Além disso, os autores apontam que a obsessão com as ferramentas da NGP como “eficácia, eficiência e empreendedorismo, gestão, responsabilidade, avaliação e

aperfeiçoamento” estão sobrepondo e ocultando valores do bem-estar social tal qual igualdade, justiça social e cidadania democrática. (GRIMALDI, SERPIERI e TAGLIETTI, 2015).

Já no caso francês, Jean-Louis Derouet (2017) afirma que a Nova Gestão Pública, na educação, só alcançou as responsabilidades administrativa e financeira, não atingindo diretamente aos professores. A título de exemplo, pode-se usar as ferramentas de avaliação, que foram utilizadas para avaliar programas e objetivos nacionais. Porém, ao contrário da Inglaterra, os resultados não são utilizados para pressionar as escolas em relação ao desempenho. De toda forma, os próximos passos em prol da NGP, na França, é a descentralização, segundo o autor, por meio da criação de “novas entidades regionais”, que estariam entre o Estado e o mercado, como uma terceira forma de ofertar a educação. (DEROUE, 2017).

Considerado um dos melhores sistemas de educação, a Noruega introduziu a NGP em duas etapas: primeiramente no setor público geral e depois nos governos locais. Segundo Møller e Skedsmo (2015), no que tange à educação, a primeira etapa atuou na reestruturação da administração escolar por meio da “desregulamentação, especialização e gestão por objetivos”. Já a segunda foi marcada por iniciativas a fim de manter em equilíbrios os sistemas de centralização/descentralização e governança com base em resultados/insumos.

De todo modo, segundo os autores, não houve alteração na educação tradicional porque a NGP foi implementada de forma indireta. Porém com o resultado obtido no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, a Noruega reformulou suas responsabilidades e lideranças educacionais. (MØLLER e SKEDSMO, 2015).

O caso do Chile, para Alejandra Falabella (2015), difere dos demais, pois durante muito tempo houve um discurso contra o Estado que fortaleceu a educação privada, tornando o sistema educacional do país conhecido como o mais segmentado do mundo. O governo tentou realizar a equalização entre público e privado o que ficou conhecido como “sistema misto chileno”. Além disso, com as reformas focadas na NGP, implementou-se o “Sistema de Garantia da Qualidade” que foi considerado um sistema de inspeção e avaliação. Mas, segundo as autoras Alejandra Falabella, Daniela Pires e Vera Maria Peroni (2019), apesar dos esforços para estimular a educação pública, o sistema escolar do Chile continua estruturado por regras de concorrência que inibe a educação democrática e o fortalecimento do sistema público (FALABELLA, PIRES e PERONI, 2019).

1.6 Iniciativas de Implementação de Oferta da Educação via OS's no Brasil

Eduardo da Silva Pereira (1997) sustenta que um dos principais focos da Reforma do Aparelho do Estado era transformar em Organizações Sociais as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, já que, supostamente, dessa forma seria possível atingir maior flexibilidade administrativa, além de economizar recursos, para inclusive melhorar a qualidade e quantidade dos serviços prestados em educação, por exemplo.

A flexibilidade almejada seria obtida por meio da liberdade administrativa adquirida em relação a finanças, orçamento, compras, pessoal, entre outros, segundo Pereira (1997).

Além disso, a forma de avaliação das OS's seria de acordo com a qualidade, eficiência, atendimento à população, agilidade, baixo custo, seguindo todos os ideais propostos na NGP, incluindo as formas de controle, que estão baseadas no conselho de administração, previsto pelo MARE, e através do contrato de gestão que garantiria fortalecimento institucional e de modernização da gestão.

O autor sustenta que, em 1997, a autonomia dos Institutos Federais - IFES era mínima e o aumento da flexibilidade administrativa juntamente com a mudança de critérios para escolher os dirigentes das unidades poderiam resultar em maior eficiência.

O estado de Goiás, no ano de 2015, na gestão do então governador Marconi Perillo Júnior, do Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB, tentou implementar a denominada gestão compartilhada entre o Estado e o setor privado utilizando OS's. O projeto final visava atender 30% das unidades escolares da Macrorregião IV de Anápolis, atingindo diretamente 23 escolas, segundo Souza e Flores (2018).

Em 2016, foi liberado o edital de chamamento público nº 001/2016 destinado à “seleção de organização social, qualificada em educação, com o objetivo de gerenciar, operacionalizar e executar as atividades administrativas” (SOUZA e FLORES, 2018, p. 222), porém a repercussão da gestão compartilhada foi negativa perante a sociedade, de acordo com os autores, por conta da falta de experiência dessas organizações que se manifestaram para participar do processo e posteriormente gerir as escolas de ensino médio goianas.

A pesquisa realizada por Souza e Flores (2018), sobre o processo de seleção das Organizações Sociais pretendidas pelo estado de Goiás, revelou que apenas uma OS foi selecionada para gerenciar as 23 unidades escolares da rede estadual e isso acarretaria um grande repasse financeiro para a única organização. Além disso, outros pontos foram destacados pelos autores

foram a falta de experiência na área da educação apresentada pelas OS's, a não garantia de salário base para os contratados via CLT no contrato de gestão e a dificuldade no controle e transparência na utilização dos recursos públicos. (SOUZA e FLORES, 2018).

Diante desse conjunto de problemas, a implementação das OS's na educação não foi adiante no estado de Goiás, uma vez que o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado pediram a anulação de ato administrativo do governo, em realizar a parceria com as entidades privadas. Para Souza e Flores (2018), os promotores e conselheiros argumentaram que a implementação de OS's na educação contrariava o princípio de administração pública, tanto previsto na Constituição estadual, quanto determinado na Constituição Federal, além de ir contra o princípio da eficiência e falta de economicidade, desapeço ao princípio de gestão democrática do ensino público, obrigatoriedade de prestar contas diretamente ao Estado, valorização dos profissionais da educação, entre outros (GOIÁS, 2017).

Já em Uberlândia (MG), segundo Aleixo (2018), a reforma resultou na aprovação para que as Organizações Sociais administrassem as escolas de ensino infantil por meio das OS's Missão Sal da Terra e Grupo Salva Vidas. A proposta foi aprovada por 20 votos e teve como principal justificativa a utilização de 70% da receita para pagamento de salários dos servidores da educação, o que impediria a ampliação do quadro de servidores do município. Ou seja, o argumento oficial para justificar a utilização de OS's na educação é de ordem fiscal, afinal, a obrigação com folha de pagamento, neste caso, recai sobre a OS, não sobre o município que se vê livre de sanções por ultrapassar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Conselho Municipal de Ensino questionou, segundo Aleixo (2018), a administração das escolas municipais por OS's, incluindo na discussão a qualidade do ensino e os impactos financeiros. Além disso, a presidente do conselho chamou a atenção para a importância da realização de audiências públicas para discutir a questão, antes que os vereadores aprovassem os projetos, já que os conselheiros não haviam sido informados e consultados sobre a mudança na administração (ALEIXO, 2018; SILVA, 2019). Porém, o projeto das escolas de educação infantil foi aprovado nos dois turnos de votação, já a atuação no ensino fundamental fora aprovada na primeira sessão. Uma das OS's foi excluída pela Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia, por não cumprimento de prazo e falta de documento.

Segundo Silva (2019) a presidente do Conselho Municipal de Educação relatou que o Executivo não realizou debates com a sociedade e com os conselheiros para sancionar as leis, além

de publicar decretos que modificam os procedimentos de regime jurídico e regras das parcerias entre as OS's e a administração pública, bem como aprovar transferências de recursos (SILVA, 2019).

Em Betim (MG), a implementação da oferta educacional tem sido efetivada por outras entidades da Sociedade Civil – OSC's, especialmente, por meio do chamamento nº 003 de 2019, que visava “estabelecer Termo de Colaboração entre a prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Educação-SEMED, com 04 OSC's, para atendimento das crianças entre quatro meses e cinco anos, da educação infantil” (BETIM, 2019, p. 8).

Essa seleção tinha por objetivo a execução do projeto “Atendimento às crianças de 04 meses a 5 anos na educação infantil, em consonância com diretrizes estabelecidas na legislação pertinente”, que tem como responsabilidade a organização pedagógica conforme a Proposta Curricular do Município, Projeto Político Pedagógico ou Regimento interno.

Além disso a instituição, segundo o edital, assumiria toda a responsabilidade excluindo o “município de quaisquer ônus ou reivindicações de eventuais danos causados a terceiros”, ou seja, o Município após firmar o termo de colaboração se retira de qualquer dano que a OSC venha a praticar.

As OSC's são instituições do terceiro setor sem fins lucrativos, prevista a sua parceria com a administração pública na Lei Federal nº 13.019, de 31 de 2014, sendo uma de suas principais diferenças em relação à OS's o termo de colaboração (quando há transferência de recursos) e o acordo de cooperação (sem transferência de recurso).

CAPÍTULO II

CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*

Esse capítulo pretende fazer a revisão da literatura sobre as temáticas i) controle social; ii) *accountability* e iii) *accountability* social ou *societal accountability* uma vez que elas se mostram fundamentais para se atingirem os objetivos e produzir a interpretação proposta pelo trabalho, acerca da capacidade dos marcos legais estaduais preverem formas de controle social e *accountability* no âmbito da interação com OS's, no bojo da reforma gerencial. A revisão da literatura em torno desses conceitos permitirá enquadrar analiticamente os dados selecionados para se discutir as Organizações Sociais e a educação, na interface do controle social, responsabilização e gestão democrática.

Tanto o controle social, quanto a *accountability* já eram objeto de debates no país antes da reforma gerencial. A própria Constituição Federal de 1988, com a experiência do regime autoritário que a precedeu, seguido da transição democrática, e o necessário esforço para se fortalecer a democracia, assim como o controle social sobre os dos processos da gestão pública, já previam a importância desses mecanismos nas atividades do Estado. (PINHO e SACRAMENTO, 2009; CAMPOS, 1990; MONTEIRO et al. 2016).

O controle social e *accountability* previstos na Constituição Federal de 1988 foram pensados e formulados **tendo como horizonte de atuação o Estado**; ou seja, **eram formas de controle e de responsabilização da sociedade perante as atitudes do Estado, ou do próprio Estado sobre a atitude de seus governantes e burocratas**. É nessa direção que se encontram as definições de O'Donnell (1997), segundo o qual a *accountability* pode ser vertical, relacionando às eleições e à participação social ou horizontal, em que diversas instâncias de controles institucionais durante os mandatos, como o controle parlamentar, o controle judicial, Tribunal de Contas, todos exercendo controle sobre ações do Estado. Assim, o termo *accountability* se relaciona à obrigatoriedade de os representantes prestarem contas ao povo, sendo esse processo caracterizado por a) informação (transparência); b) justificação; e c) sanção. (ROCHA, ZUCCOLOTO e TEIXEIRA, 2020).

Do mesmo modo, os conselhos de políticas públicas alicerçam-se na Constituição Federal 1988 por meio dos artigos n. 198, 204 e 206 que tratam sobre a relevância da participação do cidadão nos atos dos serviços públicos nas áreas da saúde, assistência social e educação

respectivamente e referente a todos os níveis de governo (COVAS, s.d.). Em destaque, o artigo 206, referente à educação dispõe sobre o ensino e seus princípios:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela EC n. 53/2006)
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela EC n. 53/2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela EC n. 53/2006) (BRASIL, 1988)

A reforma gerencial que passa a se delinear na metade dos anos de 1990 no Brasil e segundo o discurso oficial objetivava dar origem a um “novo” Estado, com ideais de eficiência, efetividade, descentralização, desburocratização também passou a dar ênfase à importância da democracia, exaltando o foco no cidadão e no aumento da capacidade de realizar tanto a *accountability* quanto o controle social (BRESSER-PEREIRA, 2000). Contudo, **o aumento desse controle e *accountability* propostos divergia em alguma medida do que havia sido positivado na Constituição de 1988. Isso porque o que a Carta Magna propunha, originalmente, como expressão inclusive de amadurecimento democrático era o controle social exercido pela sociedade civil organizada na perspectiva dos Conselhos de Políticas Públicas.** Ou seja, a proposta era a sociedade organizada ser o ator de acompanhamento, controle e responsabilização dos agentes estatais, no campo das políticas.

Diferentemente do cenário de 1988, a ênfase sobre controle e *accountability* formulado no âmbito da reforma de 1995 recaía sobre agentes civis, não estatais como expresso na CF/1988, já que a proposta do PDRAE era que a provisão de serviços sociais fosse efetivada pela sociedade civil, notadamente, as OS's. Assim, **o que se passou a ter foi um possível controle e *accountability* sobre um mesmo ator, uma vez que provisão e controle se efetivariam pelo mesmo agente: sociedade civil organizada.**

Assim sendo, a tese que se sustenta aqui é que do ponto de vista legal e normativo, também as formas de controle e *accountability* deveriam considerar a alteração na provisão da política. Nesse sentido, o trabalho recorrerá ao conceito de *accountability* societal, na sua dupla face, para tentar construir a interpretação do alcance desse novo modo de produzir política social como educação, a partir das Organizações Sociais.

Compreende-se que os Conselhos de Administração propostos pelo PDRAE não são suficientes para lidar com problemas de gestão educacional em um cenário de aproximadamente 40 milhões de matrículas públicas entre educação infantil e ensino médio. Tendo em vista esta situação, cabe averiguar se também os Tribunais de Conta consideraram essa alteração em atores provedores para formular suas normativas, de modo a atender à aposta do PDRAE (1995) de melhoria de controle social e eficiência dos serviços propostos pela oferta via OS's.

Essa alteração dos atores conseqüentemente acarreta um rearranjo da estrutura de controle, já que a sociedade civil que deveria realizar o controle sobre a administração pública passou a ofertar os serviços não-exclusivos do Estado. Dessa forma, segundo Gurzan Lavalle e Castello (2008), é necessário que haja controle sobre os controladores, o que caracterizaria a dupla face da *accountability*, pois de um lado o controle deve ser praticado exatamente pelos representantes civis e de outro esse controle deveria ser efetivado pela sociedade a respeito da atuação dos seus representantes (LAVALLE e CASTELLO, 2008), só que neste caso, na oferta da política.

Dito isso é necessário analisar as duas faces do controle, para compreender a *accountability* societal (LAVALLE e CASTELLO, 2008). Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2006), a *accountability* societal diz respeito a formas de controles não tradicionais, não se enquadrando nos conceitos estudados por O'Donnell (1997), de *accountability* vertical e horizontal, já que a sua forma de atuação faz uso de ferramentas institucionais e não institucionais para exercer o controle, como denúncias por meio da mídia (meios de comunicação como rádio, televisão e internet), associações e movimentos (marchas, manifestações, etc.) de cidadãos que possuem como propósito expor as falhas do governo, influenciar decisões políticas, levantar questões para a agenda pública, entre outros (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p.7). Além disso, segundo Carneiro (2004), o entendimento sobre *accountability* societal leva à integração de novos atores, como “associações, ONGs, movimentos sociais, mídia”. (CARNEIRO, 2004, p.7).

Portanto, esse capítulo pretende dedicar-se à organização e revisão da literatura de modo mais profundo sobre os temas já expostos até o momento – controle social, *accountability* e

accountability societal – abrangendo suas dimensões macro, e de modo mais específico, a oferta da educação.

2.1 Organizações da Sociedade Civil

Antes de adentrar aos temas de controle social e *accountability*, é necessário entender um pouco mais sobre as Organizações da Sociedade Civil, visto que não incluem apenas o terceiro setor empresarial, como fundações, mas uma ecologia de atores que foram assumindo diferentes contornos e se transformando ao longo dos anos no Brasil, considerando desde a atuação de diferentes movimentos sociais na transição democrática do país e mais recentemente atuando em provisão de direitos sociais, em várias frentes como proteção ambiental, proteção animal, grupos raciais, dentre outros.

As discussões em torno do conceito de Sociedade Civil iniciaram-se na Europa durante o século XIX e traziam o entendimento de que esse era um “processo de diferenciação entre Estado e Sociedade” (AVRITZER, 2012, p. 384). Já no século XX, foram apresentadas duas alterações relativas a essa compreensão. O primeiro refere-se à distinção entre sociedade civil, Estado e também mercado, que ganha a posição este último de “esfera das atividades econômicas privadas”. A segunda discriminação é alusiva à utilização da noção de sociedade civil para entender as demandas sociais que estavam acontecendo em alguns lugares do mundo, como na Europa e América Latina. Dessa forma, Avritzer (2012), a partir de autores como Cohen e Arato (1992), afirma que a sociedade civil é assimilada como um espaço de “socialização, interação social e atividades públicas” (AVRITZER, 2012, p. 384).

O conceito que ganhou forças no Brasil durante o século XX foi o de separação entre o mercado, Estado e sociedade, ou seja, passou-se a entender que a sociedade civil é autônoma e, por isso, deveria ser separada tanto da organização do Estado quanto do mercado. Sendo assim, a organização da sociedade civil é compreendida como a reunião da sociedade em prol de algum objetivo, ou seja, tanto os movimentos sociais, ONG’s, associações filantrópicas e comunitárias (GOHN, 2000), quanto outras entidades como OS’s e OSCIP’s.

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004, p. 5) corroboram a ideia de um complexo diferente de entidades, ao definirem esse tipo de organização como “um conjunto de diversos atores sociais, como associações locais, federações de associações, movimentos sociais, ONG’s, organizações de

caridade, entre outras, que não têm cargo público”, e que, supostamente, não têm o lucro como objetivo”.

No Brasil, os movimentos de organização da sociedade civil começaram no século XIX, enquanto o país ainda era colônia de Portugal, havendo diversos conflitos e ações sociais contra a exploração econômica, escravidão, exclusão social, opressão dos europeus (GOHN, 2000; LAVALLE e SZWAKO, 2015). Porém, com o passar dos anos, as reuniões e associações começaram a ser proibidas e somente com o “processo de liberalização” iniciado nos anos de 1970, é que voltaram a acontecer esses movimentos (AVRITZER, 2012, p. 387). Com isso, muitos movimentos começaram a ganhar forças, como “organização do movimento sanitarista por um Sistema Único de Saúde; movimento para Reforma Urbana Social” (AVRITZER, 2012, p. 387).

As questões sociais, vinculadas às questões trabalhistas, também foram sendo alteradas, como mão de obra, industrialização, urbanização, entre outros, que levaram à organização da classe trabalhista, por meio de associações e ligas. Diversas outras lutas que aconteceram no país durante esse período, movimentos sociais ganharam também mais forças e marcaram a história do Brasil, como o Movimento dos Pioneiros da Educação (1931), Movimento de Educação Base – MEB (1961), Associação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOs (1980), Central única dos Trabalhadores - CUT (1983), entre muitos outros (GOHN, 2000).

A grande maioria dos movimentos sociais que se construía e se consolidavam no território brasileiro levaram o Estado a alterar e publicar diversas leis, como ocorreu no caso das leis trabalhistas, ou seja, a luta dos movimentos sociais tinha como intuito a garantia de direitos e espaços na sociedade. Além disso, a década de 1980 foi extremamente importante para a democracia no país, visto que na Constituição Federal de 1988 foram levadas em consideração a participação da sociedade, por meio de emendas populares e campanha em busca de assinaturas para as políticas públicas.

Foi ainda na década de 1980, principalmente com a CF/88, que as formas de controle social e participação da sociedade civil ganharam forças por meio da constituição de conselhos como formas de representação, e cujas propriedades gerais podem ser distintas de acordo com sua função e seu meio de atuação, segundo Theodoro (2002).

Os próprios conselhos, bem como os movimentos sociais, foram se modificando ao longo dos anos e de acordo com a tônica de participação da sociedade. Na década de 1930, a participação dos trabalhadores aconteceu por meio de um sistema organizado que deu origem aos sindicatos e

estava diretamente interligada a burocracia estatal (THEODORO, 2002). Já no período de 1980 e 1990 ocorria a redemocratização do Estado, assim, a representatividade “deveria ser avaliada pela equivalência no número de representantes” nos conselhos, por exemplo. (THEODORO, 2002, p. 16). Dessa forma, a participação nos conselhos, principalmente das centrais sindicais, foi o divisor de águas na relação do governo com os movimentos sindicais, segundo Theodoro (2002).

Durante o período de 1980 e 1990, houve o surgimento das Organizações Não Governamentais - ONG's, que, segundo Gohn (2000), tinham como pretensão atuar nas extensões em que o Estado deixava a desejar. Isso significa ir além dos movimentos em prol dos direitos da sociedade, forjando uma nova forma de organização social, sem vínculo com o Estado e que além de lutar por alguma causa, ocupava o espaço vazio que o Estado havia deixado, como por exemplo com crianças em situação de risco, animais, meio ambiente, vítimas de violência, entre outros, e isso levou “a sociedade conquistar o direito a ter direitos” (GOHN, 2000, p. 21).

Esses movimentos, para Gohn (2000), criaram uma pauta de reivindicações que se transformou em leis, criando uma nova jurisdição para o social e inúmeros canais de interlocução com o Estado via conselhos, câmaras etc. Participando destes canais, como representantes da sociedade civil, encontra-se um universo grande de organizações, movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias de vizinhança, fundações, entidades filantrópicas, "empresas cidadãs" que compõem o chamado ‘terceiro setor’ (GOHN, 2000, p. 21).

Ainda na década de 1990, esses movimentos e instituição que formam o chamado Terceiro Setor ganha forças com a reforma do Estado. A proposta tinha como objetivo legalizá-lo e legitimá-lo para atuar nas atividades não-exclusivas do Estado e permitir, mediante a autorização e reconhecimento do próprio Estado, a utilização de Organizações da Sociedade Civil para esse fim. Ou seja, dessa forma o Estado transferiria suas funções na área de educação, saúde, cultura, entre outros que fazem parte dessa categoria, para que pudessem ser ofertados via Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos.

Para Gohn (2000), esse setor foi criado a partir das mudanças que ocorreram ao longo dos anos com os movimentos sociais, ONGs e associações juntamente com as estratégias políticas que surgiam naquele momento.

Para a autora, o terceiro setor pode ser considerado um “Frankenstein: grande, heterogêneo, construído de pedaços desajeitados, com múltiplas facetas” (GOHN, 2000, p. 22). Isso porque ele engloba diversas atividades do Estado que podem ser ofertadas por diferentes atores. No que tange

à educação, é possível encontrar as Organizações da Sociedade Civil organizada - OSC's ofertando desde programas para jovens e crianças em situação de risco, como capacitação profissional da rede escolar, programas de educação em diversas áreas, cursos sobre prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, campanhas de alfabetização, e até mesmo diretamente na oferta educacional, atuando como creches e escolas.

O que se pode observar é que a sociedade civil organizada faz um movimento que vai de associação pela luta de direitos e democracia, em seguida, ocupa o lugar de ator "legítimo" de formulação políticas públicas, chegando à atuação mais recente que é a formulação de políticas e oferta da própria política, em interação com o Estado, que se torna subsidiário dessa mesma política.

Assim, volta-se então para uma das questões principais desse trabalho, pois o que se percebe é que a Sociedade Civil Organizada possui um papel fundamental na luta dos direitos nesta mesma sociedade, principalmente como forma de controlar as ações do Estado. No entanto, **se a sociedade passa a ofertar as políticas públicas que antes eram responsabilidade do Estado, a quem será incumbido o controle social, inicialmente direcionado a ela? Como esse controle será realizado? Quando se propõe, na esfera da reforma do Estado de 1995, novas formas de atuação da sociedade civil, por meio de OS's, são propostas também novas formas de controle, de modo a lidar com as novas de formas de provedores?**

2.2 Controle Social

As organizações da sociedade civil organizada qualificada pelo poder público como Organizações Sociais têm como uma das várias apostas feitas pela reforma de 1995 contribuir para o aumento do controle social sobre as atividades não exclusivas do Estado, ou seja, sobre bens e serviços que são de interesse público e custeados pelo Estado, garantindo supostamente transparência dos recursos públicos, descentralização, controle por resultados, melhoria na qualidade e eficiência da prestação dos serviços sociais (BRASIL, 1995; NASSUNO, 1997).

A questão sobre o controle social ganhou, assim, grande destaque na proposta reformista, mesmo sendo um assunto já em discussão desde a Constituição Federal de 1988, conhecida uma das mais notáveis expectativas produzidas em torno da participação da sociedade em relação às decisões políticas (BRAVO, 2001). O discurso favorável à descentralização produzida pela

utilização do terceiro setor fora construído em termos de que a melhoria do controle sobre a administração pública, por parte da sociedade, se realizaria quase que automaticamente. (LOUREIRO e FINGERMAN, 1992). Ou seja, o controle social que deveria atuar sobre a ação na administração pública direta seria exercido e melhorado sobre as organizações públicas não-estatais, por elas estarem mais próximas da sociedade e ser parte dela enquanto provedor e nas entidades descentralizadas do Estado, que contaria, ainda, com o controle por resultados, controle burocrático e controle via competição administrada (BRESSER-PEREIRA e CUNILL-GRAU, 1999).

Em “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle”, Bresser-Pereira (1998) define controle social como a organização da sociedade, tanto formal como informalmente, a fim de monitorar os comportamentos individuais e também as organizações públicas (BRASIL, 1998). Para Nascimento (2015), o controle social pode ser descrito como a garantia tanto da atuação, quanto da fiscalização e supervisão da sociedade nas atividades da administração pública, sendo considerada a legitimação das atividades do Estado frente o cidadão (NASCIMENTO, 2015, p. 17).

O controle social também pode ser entendido como uma forma de controle democrático que pertence ao campo da *accountability*, sendo, segundo Levy (1999), inovador porque objetiva a participação direta do cidadão no controle do Estado, ao contrário da velha forma de “democracia representativa” (LEVY, 1999, p.392).

Já para Lock (2014), o controle social é a participação coletiva ou individual dos cidadãos, na formação e no instigar dos órgãos administrativos, levando em consideração a legislação para garantir a proteção do patrimônio público e dos direitos fundamentais concebidos na Constituição Federal (LOCK, 2014).

Dessa forma, a efetivação do controle social é realizada por meio da participação do cidadão na gestão pública, por meio da fiscalização, acompanhamento e controle da administração, tornando-se “um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 9).

Aprovada sete anos antes do marco teórico da reforma do Estado de 1995, a Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, já havia consolidado os direitos de participação dos cidadãos ao longo do seu texto trazendo uma nova configuração às políticas sociais do país (THEODORO, 2001). Dentre os principais artigos referentes ao controle social, na

CF/88, têm-se o art. 1º, parágrafo único, que estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988). Fica claro em seu primeiro artigo, a CF/88, que a República Federativa do Brasil cujos pilares são ou deveriam ser a democracia e a linguagem do direito, em oposição ao privilégio, que o poder viria de seus cidadãos.

O art. 74, § 2º, trata do poder de fiscalização dos cidadãos, pois garante a possibilidade de denúncia de ilegalidades e irregularidades aos Tribunais de Contas. Assim, além de garantir o controle social, o art. 74 da CF/88 dispõe sobre a atuação do TC como órgão fiscalizador da administração pública bem como ferramenta do povo, já que é possível realizar denúncias utilizando este instrumento institucional:

Art. 74º Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988)

Por sua vez, os artigos 198, 204 e 206 dispõem sobre a criação de conselhos de políticas públicas em áreas como saúde, assistência social e educação respectivamente. Os conselhos atuariam como instrumento de controle social no Brasil e reconhecidos como espaços democráticos que facilitariam a efetivação da participação social na elaboração das políticas públicas (MADRIGAL, 2015; ROCHA, 2008).

Dessa forma, para Theodoro (2001), os conselhos assumem a função de “elemento principal da ação do Estado no social”, uma vez que representam “a própria contextualização do social como área de ação do Estado no Brasil”. (THEODORO, 2001, p. 102).

Esse pressuposto explicitado por Theodoro (2001) é especialmente provocativo para o debate em questão, uma vez que o autor está chamando a atenção para um problema basilar **que é a política social sendo área de ação do Estado, ou seja, o autor está circunscrevendo a política social à ação estatal, não à sociedade civil**. Portanto, pressupõe-se, pela tese de Theodoro (2001), que os conselhos derivam e atuam sobre a relação entre Estado e Sociedade, não sobre a sociedade civil em si mesma, pois afinal, é ela a convocada para controlar o Estado, não a si própria. **O que se pode deprender, ainda, da afirmação do autor, é que a atuação da sociedade civil para além do controle sobre o Estado, incidindo sobre a oferta dos serviços sociais implica uma**

reconfiguração do que se pode considerar tais serviços como uma política pública, já que é provida pela sociedade civil.

Rodrigo Paiva (2004) afirma que o controle social se mostra com potencial para proporcionar a melhoria dos serviços públicos, já que leva em consideração a supremacia do povo e da sociedade civil dentro do nosso sistema democrático (PAIVA, 2004). Em contrapartida, Levy (1999) considera que para garantir a efetividade do controle social é necessário criar meios para que a informação chegue aos cidadãos de forma confiável e clara. Para garantir o controle social, a autora acredita que se deva alterar as formas de controles rígidos sobre os procedimentos, focando nos resultados, como proposto na reforma da administração pública, já que dessa forma os cidadãos podem controlar diretamente a qualidade dos serviços por supostamente estar mais próximo dos seus provedores.

No desenho reformista de 1995, ao se normatizar a possibilidade de Organizações Sociais ofertarem políticas como as educacionais, buscou-se inserir na Lei Federal que as formaliza a figura do Conselho de Administração como órgão deliberativo superior, cuja função seria gerir o “autocontrole” das Organizações, por meio de aprovação do regimento interno, prestação de contas, encaminhamento do contrato de gestão para o órgão supervisor e certificação do controle por resultados e do controle social, principalmente mediante a sua formação assegurada no Estatuto da organização, que garantiria em sua composição a participação de entidades representativas da sociedade (PACHECO, 2002; PRADO e CASTRO, 2002; NASSUNO, 1999; BRASIL, 1995).

O conselho de administração parece possuir potencial para melhorar o controle social devido a sua composição, em teoria, ser de grande parte de representantes da sociedade civil de forma direta. Assim, esses representantes poderiam atuar sobre o controle de recursos, desempenho, avaliação e formulação de políticas. Para mais, o conselho também poderia garantir que os dirigentes das OS's prestassem contas de seus atos à sociedade, viabilizando-se o controle social, devido a essas ferramentas e esta instância específica.

Como pode ser observado, os conselhos de políticas públicas, o controle por resultados, busca por transparência, até mesmo a própria Lei de Responsabilidade Fiscal possui como um dos objetivos aumentar a responsabilidade na gestão, garantir a transparência da ação dos gestores e conseqüentemente incentivar o controle social. (MATIAS-PEREIRA, 2014; MEDEIROS e MATIAS-PEREIRA, 2003; LOUREIRO et.al, 2010; CONCEIÇÃO, 2010). Daí ser possível afirmar que o controle social está diretamente relacionado às formas de responsabilização, que,

como afirmado por Levy (1999), é um mecanismo de *accountability* (CUNILL-GRAU, 2006; LEVY, 1999).

2.3 *Accountability*

A *accountability* é um termo “importado” da língua inglesa, que possui como berço as nações anglo-saxãs, expressando certo amadurecimento político dos Estados Unidos, no sentido de responsabilização. (CLAD, 2000).

No entanto, talvez por ser um termo muito recente no Brasil, ou talvez por não se ter uma tradição muito sólida de acompanhamento e controle sobre as políticas públicas, não se construiu uma tradução para o português de *accountability* em terras brasileiras.

Segundo Campos (1990) e Clad (2000), isso se deve, também, ao fato de não haver o próprio conceito de responsabilização na cultura dos países da América Latina. Uma das explicações, apresentadas por Campos (1990), para tal, está associada à diferença no nível de desenvolvimento político dos Estados Unidos e do Brasil, uma vez que a *accountability* relaciona-se ao nível de democracia de um país, ou seja, avança conforme “os valores democráticos do país, como igualdade, dignidade humana, participação social e representatividade” (CAMPOS, 1990, p.33). De todo modo, ainda que de forma imperfeita, o termo tem sido empregado no Brasil como sinônimo de responsabilização.

Bresser-Pereira (1998) reafirma essa ideia quando argumenta que aumentar a *accountability* dos governantes é objetivo e pauta dos regimes democráticos. Dessa forma, agregado a outros mecanismos como instituições políticas que permitam a comunicação entre sociedade e estado; preservação dos contratos sociais; harmonia entre as demandas da sociedade e o atendimento do Estado, a *accountability* de políticos e burocratas garantem a governabilidade perante um país democrático (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O trabalho de Campos (1990) buscou entender os significados de *accountability* e a falta de sua tradução direta para o português, servindo assim como um alerta para as vulnerabilidades das formas de controle e da relação do Estado com a sociedade (CAMPOS, 1990). Desse modo, entre as definições apresentadas pela autora, uma delas expressa a ideia de que a *accountability* pode ser entendida como sinônimo de responsabilidade tanto objetiva, quando é estipulada de uma pessoa para outra; ou, ainda, subjetiva, estipulada perante si mesmo, isto é, a responsabilização que

parte “de dentro”. Dessa forma, se a *accountability* não existir de maneira subjetiva deverá ser imposta, ou seja, *accountability* objetiva (CAMPOS, 1990, p.33).

Retomando a busca pela tradução do conceito inicialmente tratado por Campos (1990), dezoito anos depois, os autores Pinho e Sacramento (2008) validam a afirmativa de que não existe um termo único para traduzir *accountability*. Dessa forma, os autores apresentam a ideia, com base em pesquisas em dicionários, de que o termo se refere à “responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para não cumprimento desta diretiva” (PINHO e SACRAMENTO, 2008, p. 1348).

Em sua concepção original, de acordo com o documento do Clad (2000), *accountability* é o “cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar contas a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade”. (CLAD, 2000, p. 329).

Já para o autor O’Donnell (1997), existem duas formas de *accountability*: a vertical, associada ao controle da população sobre os políticos e os governos, concretizada por meio de eleição para a escolha de seus representantes; e a horizontal, relativa à capacidade de fiscalização bilateral entre os poderes (O’DONNELL, 1997), também conhecida como *checks and balances*, segundo o qual as agências governamentais também possuem o papel de fiscalizar o poder público e que resulte em alguma forma de constrangimento.

No Brasil, os Tribunais de contas e o Ministério Público são órgãos que representam a possibilidade dessa forma de *accountability* (ARANTES et.al. 2010), sendo, de certa forma, o Estado fiscalizando o Estado. Ademais, a *accountability* também é definida como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 81).

Trilhando o mesmo caminho, Rocha (2008) afirma que a *accountability* é a “avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos” independente deles serem eleitos ou não. Ainda segundo o autor, a *accountability* se efetivaria quando ocorrer formas de penalidade legal ou moral, gerando limitação, coibição ou constrangimento ao trabalho do funcionário público (ROCHA, 2008).

Assim, por mais que não se tenha uma tradução direta de *accountability*, ao associá-la com a responsabilização, tem-se ganhos para a discussão do termo, segundo Souza (2006), principalmente na década de 1990, durante o período de implementação da reforma administrativa.

Isso porque, para autora, Bresser-Pereira enlaça a importância da reforma com os ganhos para a governabilidade e democracia e:

[...] sustenta que o modelo do new public management [administração pública gerencial] tem um papel na melhoria da governabilidade na medida em que procura aprofundar os mecanismos democráticos de *accountability*. Observa que o cidadão exerce influência sobre os resultados dessas atividades, aumentando a *accountability*, ou ‘a responsabilização da administração pública perante os cidadãos’. (SOUZA, 2006, p. 34)

Sendo assim, a *accountability*, bem como o controle social, possuem uma relação direta com a democracia e a sociedade (CUNILL-GRAU, 2006), aproximando-se de Filgueiras (2011), para quem, na perspectiva política, a *accountability* é um **agrupamento de procedimentos e valores que estão vinculados com a responsabilização e controle dos governos**. Ou seja, é preceito de legitimação que requer dos representantes a execução do controle público e a obrigação de prestar contas à população (FILGUEIRAS, 2011, p. 11).

A retomada desses autores e suas definições para *accountability* levam a uma conclusão, ainda que prévia, de que mesmo havendo nuances diferentes entre as definições apresentadas, todas convergem para um mesmo objeto que é a administração pública, não a sociedade civil organizada.

2.3.1 *Accountability* Societal

Como já tratado anteriormente, O’Donnell (1997) descreve duas formas de *accountability*, a vertical e a horizontal e estão relacionadas com as formas de responsabilização, sejam elas a sociedade sobre o Estado via eleições ou o Estado versus Estados, por meio dos diversos poderes e instituições destinados a isso, como os Tribunais de Conta. É possível mesmo afirmar que essas duas perspectivas já se tornaram clássicas.

Contudo, uma terceira forma de *accountability*, a denominada societal, tem ganhado cada vez mais destaque, porque correlaciona a responsabilização do Estado por meio da sociedade, mas com a utilização de outras ferramentas e não as eleições (O’DONNELL, 1990; PALUDO, 2010; CASAGRANDE e KEUNECKE, 2012; SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000).

A *accountability* societal ou social/societal *accountability* teria potencial de ir além das ferramentas tradicionais de controle, pois faz uso das formas não tradicionais como entidades sociais, ONGs, sindicatos, associações e mídias (jornal, internet, televisão) sobre os agentes

públicos, sendo eles eleitos, permanentes ou nomeados. (CASAGRANDE e KEUNECKE, 2012; ROCHA, 2011).

Para Smulovitz e Peruzzotti (2000), por mais que existam problemas relacionados à mídia como forma de controle, como denúncias sem fundamentos sólidos, essa ferramenta ainda possui um papel muito importante nesse modelo de *accountability*, pois além de acompanhar e oferecer suporte para o controle dos governos, ainda faz com que as denúncias sejam de conhecimento de grande parte da população.

Para Fox (2015), a *accountability* societal empenha-se em aprimorar o desempenho institucional mediante o envolvimento da sociedade e competência de resposta do Estado e das organizações, ou seja, garantindo o acompanhamento e fiscalização do desempenho do Estado (público) e de organizações (privado), por meio de sistemas de informação, mecanismos de reclamações, denúncias, reivindicações e a participação na utilização de recursos, mediante a sociedade, de forma organizada ou não (FOX, 2015).

Já para Filgueiras (2011), a *accountability* societal também é uma forma de controlar e responsabilizar os agentes públicos que estão em instituições públicas, mas de caráter não estatal.

O que se pode observar a partir das definições trazidas pelos autores, em torno do conceito de *accountability* societal, e seu poder de atuação, é que elas possuem um caráter importante de representação da sociedade conforme os interesses dos cidadãos são retratados, por meio de controle e fiscalização do desempenho público e privado (FILGUEIRAS, 2011; FOX, 2015). Mas fica evidente também que nas definições apresentadas que o objeto de fiscalização e responsabilização recai sobremaneira sobre atores estatais e não de modo específico sobre arenas fora do Estado, não tendo sido observadas formas de responsabilização que se voltassem de modo especial para a sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a normatização e atuação do terceiro setor na oferta de atividades não exclusivas do Estado, que constituem políticas públicas como educação e saúde não parece receber atenção diferenciada no que tange ao controle social, quando se trata de “parcerias” com entidades públicas.

Ao analisar essa situação, nota-se que as OS's, enquanto sociedade civil organizada por exemplo, passariam a ter dupla função, pois, de um lado, elas ocupam o papel lhes dado pela Constituição Federal de controlar as políticas ofertadas. Por outro, são as mesmas entidades que se inscrevem como legitimadas a prestar serviço público social.

A dupla função de *accountability* apresentada pela OS foi descrita por Lavalle e Castelo (2008) como a “dupla face da *accountability*”, pois uma face pertence aos representantes civis que exercem o controle nos espaços participativos e a outra face diz respeito ao controle praticado pela sociedade sobre a ação de seus representantes (LAVALLE e CASTELLO, 2008). Além disso, uma das faces permite o controle via conselhos, conferências e ouvidorias como meios de denúncias, podendo ser utilizados tanto pela sociedade de forma organizada quanto individual, e incluídos, ainda, os órgãos estatais de controle, como os TCs, garantindo-se a melhoria do controle social (LAVALLE e VERA, 2012; FILGUEIRAS, 2011). Já a outra face refere-se segundo Filgueiras (2011, p. 186), ao “controle dos controladores”, que seria possível ser realizado via conexão dos espaços participativos com outros como fóruns de políticas e conferências nacionais (FILGUEIRAS, 2011).

Embora muito se compreenda sobre o fenômeno, permanece a indagação de quem e como se controla os controladores, pois não foi descrito, de forma concreta, como deverá ser realizado o controle sobre a sociedade civil organizada que prestará serviços à sociedade. Essa lacuna, em termos práticos, pode representar um sério problema, na medida em que as políticas sociais já se encontram fortemente sendo ofertadas pela sociedade civil organizada, como é o caso da atuação das OS's na saúde em estados como São Paulo e Bahia, por exemplo, sem, no entanto, se estruturar claramente formas de controle sobre principalmente os recursos financeiros destinados a elas.

A busca de formas mais flexíveis e supostamente mais “democráticas” e eficientes de se ofertar educação e saúde utilizando Organizações Sociais pode viabilizar lógicas de captura do Estado pelo privado, produzindo formas neoclientelistas e neopatrimonialistas sob o argumento da flexibilidade e formas contemporâneas de administração pública.

A desconsideração do passado brasileiro fortemente marcado pela indistinção do público e privado, pela apatia política dos indivíduos explicada pelas inúmeras interrupções da democracia e a baixa incidência que políticas sociais como educação tem no processo de legitimação de governos no Brasil tendem a permitir que se conclua no sentido de que a aposta na reforma gerencial como condicionante da mudança de controle da educação, como é o caso, é uma crença ingênua, pelo menos a princípio.

CAPÍTULO III

CONTROLE SOCIAL, ACCOUNTABILITY E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi aprovada após o período ditatorial e culminou na necessidade de se ampliarem as relações democráticas em todas as esferas da sociedade.

Segundo Adrião e Camargo (2007), o fato do país ter vivido entre os anos de 1964 e 1985 o regime militar, que tinha como característica o autoritarismo e a centralização do Estado fez com que a busca pela gestão democrática, pautada na descentralização do poder decisório e participação da sociedade (FREITAS, 2016), fosse voltada para a democratização do Estado, devido principalmente aos movimentos sindicais e populares, em busca de maior transparência e abertura para participação de todos, inclusive na gestão de suas políticas.

Sendo assim, a Constituição cidadã tinha por intuito também garantir os mecanismos e arcabouço legal para processar as demandas que exigiam compromissos e posturas democráticas. Para além disso, a Constituição de 1988 consolidou o Estado Democrático de Direito como nova forma de condução do país e restituiu, normativamente, os espaços políticos que haviam sido perdidos pela sociedade (LIBÂNEO, et. al. 2003; ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Ao analisar a CF/88, é possível observar os mecanismos de gestão democrática tanto no âmbito dos direitos individuais, quanto dos sociais, como se pode observar pelo artigo 5º, inciso XXXIII, que garante o acesso à informação sobre as atividades do Estado a todos os cidadãos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Já no artigo décimo, a Constituição reafirma que os cidadãos poderão participar dos colegiados dos órgãos públicos, assegurando a representação da sociedade em órgãos que teoricamente procurarão defender os interesses dos cidadãos.

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. (BRASIL, 1988)

A composição destes órgãos decisórios, como os Conselhos, prevê que o desenho seja no mínimo tripartite, isto é, formado por representantes de três setores diferentes, como descrito no art. 10 da CF/88, no qual a sua formação garante que haja representantes por parte dos trabalhadores, dos empregadores (ou seja, os que contratam) e do governo.

Sendo assim, a democratização do Estado é entendida e proposta mediante a ampliação da participação dos cidadãos nas esferas das políticas públicas e por instrumento do acesso à informação e controle social, via representação em órgãos da administração pública. (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 65).

A gestão democrática do ensino, no que lhe diz respeito, também foi introduzida pela primeira vez em um texto constitucional com a Constituição Federal de 1988, diferente de outros princípios como a gratuidade e obrigatoriedade que estavam presentes em textos constitucionais anteriores; o que para autores Adrião e Camargo (2007) pode estar associado ao protagonismo dos movimentos sociais que marcaram o período de redemocratização do Brasil.

A ideia na “Nova República” era implementar uma administração escolar baseada nas mudanças sociais do país, por meio da colaboração e participação ativa da sociedade, indo na contramão do que até então o país havia vivenciado, com a administração com bases técnicas e racionais, além de conservadora e centralizadora (FREITAS, 2016).

Assim, o artigo 206 da CF/88 determina os princípios sob os quais a educação deve ser pautada, entre eles, no inciso VI, está a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Nota-se que a gestão democrática é prevista apenas para o ensino público (ADRIÃO e CAMARGO, 2007; FREITAS, 2016; MILITÃO e MILITÃO, 2019), desinteressando-se pelo setor privado, o que para Adrião e Camargo (2007) representa uma conquista parcial da democracia, em termos educacionais, isso porque seu alcance foi restringido apenas para o setor público da educação. Em termos práticos, a própria constituição de grêmios estudantis ou associações de docentes no interior das escolas privadas estaria um pouco comprometida, uma vez que a gestão democrática não foi regradada juridicamente para essa dependência administrativa.

A gestão democrática carrega consigo a ideia de descentralização do poder decisório para incluir a participação da sociedade. No caso do ambiente escolar, o diretor que possuía como função

principal a de controlar, fiscalizar e estabelecer as direções da escola, passa, de acordo com o novo regramento jurídico, a ser o interventor da escola com a sociedade, de modo especial, com a comunidade em que está inserida a escola. (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Mesmo que a gestão democrática tenha sido regulamentada com a CF/88, a lei máximo do país, isso não significa que, de imediato, ela é implementada, uma vez que entre a norma e a realidade há muitas lacunas a serem preenchidas e a necessidade de construção de acordos políticos é necessária para a efetiva vigência.

Além disso, a predominância do modelo de gestão escolar ainda é alicerçada no saber técnico-científico, ou seja, muitas escolas ainda utilizam a forma de gestão baseada no modelo burocrático (MILITÃO e MILITÃO, 2019; LIBÂNEO, et. al. 2003; LUCK, 2006; PARO, 1997; SANTOS, 2002).

Para Militão e Militão (2019), esse modelo possui como base e fundamento a hierarquia, a centralização, regras e procedimentos; sendo assim, a valorização é do poder e da autoridade, segundo os atores, reduzindo a capacidade de se pensar e decidir o trabalho, por parte de outros sujeitos (MILITÃO e MILITÃO, 2019). Assim, as escolas “enquadradas” nesse modelo e lógica produzem decisões de modo centralizado e com baixo nível de participação de outros cidadãos, sejam eles, pais, professores, alunos e funcionários.

Diferente do proposto pelo modelo democrático, que considera as interações sociais extremamente importantes para garantir o alcance dos objetivos educacionais e sucesso escolar, as diretrizes do modelo burocrático, embora com contribuições importantes, limitam a autonomia e tende a situações mais delimitadas de tomada de decisão. (LIBÂNEO, et. al. 2003).

Segundo Paro (2008), a participação da comunidade no processo democrático é extremamente importante para trilhar o caminho progressista, mas é importante colocar em segundo plano as adversidades que se apresentam na sua efetivação cotidiana. Libâneo (1996) também corrobora com a ideia ao dizer que tornar um ambiente democrático de fato não é fácil, tem-se que considerar que uma “gestão participativa também é uma gestão de participação” (LIBÂNEO, 1996, p. 200).

Como já mencionado, estar positivada em um texto legal, ou seja, no corpo da lei, não é garantia de sua aplicação, na prática; assim, mesmo representando um avanço ter a gestão democrática prevista na CF/88, ainda é possível encontrar discordância entre o proposto e o implementado (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

De todo modo, a reivindicação dos setores democráticos organizados, que lutavam por uma gestão mais democrática estava relacionada principalmente com a legitimação dos conselhos ou mecanismo similares, que **garantissem a participação de representantes da sociedade civil diretamente sobre a elaboração de políticas sociais, além de assegurar o controle e fiscalização do Estado.**

Os conselhos escolares, por exemplo, existem nas escolas públicas, desde o final da década de 1980, e resultavam em “uma teia organizacional centralizadora, refletindo também o grau de disputas existentes entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade usuária quando de sua proposição”. Além disso, os conselhos eram considerados recursos para garantir a democratização das associações de autoridade que estavam presentes no âmbito escolar, com a imagem de centralização e poder do diretor ou seus superiores (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 69).

De modo geral, os conselhos representam ambientes específicos para a manifestação das tensões e conflitos existentes e ao serem discutidos podem desestruturar os hábitos já existentes, que tendem a manter a homogeneidade, que não encaram as diferenças que se fazem presentes e devem ser discutidas. Ademais, no caso dos conselhos educacionais, também é um espaço para articulação de debates dos problemas cotidianos escolares em prol de soluções (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

É possível encontrar os conselhos em diversos setores da administração pública, e esferas de poder. Segundo Fabíola Covas, promotora de justiça do Estado de São Paulo, um levantamento realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados estima que haja mais de 4.000 conselhos somente na área da saúde na esfera municipal, isso sem contar com os inúmeros outros relativos a diversas áreas das políticas sociais.

No que tange à área educacional, os principais conselhos presentes na esfera federal são o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS - Fundeb).

Em geral, os conselhos possuem características que objetivam a garantia da gestão democrática, como o fato de serem um órgão colegiado, com representantes do poder público e da sociedade; serem permanentes, pois são criados através de leis, estatutos ou regimentos internos; são orientados pelo princípio da paridade, devendo conter números semelhantes de representantes do poder público e da sociedade; e são submetidos à fiscalização dos Tribunais de Contas (COVAS,

s.d). Além disso, os conselhos operam utilizando os recursos orçamentários repassados por meio das secretarias as quais estão vinculados e suas reuniões devem ser públicas, permitindo que todos os cidadãos, incluindo os que não fazem parte da formação do conselho, possam assistir (COVAS, s.d). Com tais características e funções, os conselhos tornam-se importantes espaços de debates, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, nos quais a sociedade civil tem seu lugar demarcado para participação, propiciando a construção de espaços democráticos nos quais o controle social pode ser exercido.

Nos conselhos voltados para a educação, pode-se notar essas características em suas descrições, como por exemplo o Conselho Nacional de Educação, que foi instituído pela Lei nº 9.394 de 1996, com a missão de “busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade” (BRASIL, 2018). Além disso, entre suas atribuições estão a de auxiliar o Ministro do Estado da Educação de forma normativa, deliberativa e assessoria a fim de formular e avaliar a política nacional de educação, garantindo a qualidade do ensino e execução da legislação e principalmente comprometer-se com a participação da sociedade.

O CACS - Fundeb é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, e tem o seu objetivo, conforme explicita o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em garantir o controle social e a transparência na utilização e transferência dos recursos destinados à educação, bem como monitorar a prática escolar e assistir à construção da proposta orçamentaria anual na sua esfera governamental, ou seja, federal, estadual ou municipal (BRASIL, 2017), como se pode ler pelo excerto abaixo:

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado, cuja função principal, segundo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho do Fundeb não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo. (BRASIL, 2017)

Outro conselho importante na área da educação é o Conselho de Alimentação Escolar - CAE, que foi regulamentado pela Lei nº 11.947 de 2009 com o objetivo de fiscalizar os recursos que são destinados à alimentação escolar, proveniente do governo federal para os estados e

municípios, e que prevê, dentre outras coisas, a obrigatoriedade de utilização de no mínimo 30% dos recursos para ser gasto na agricultura familiar. Como previsto nos demais conselhos, aqui também é garantida a participação de representantes da sociedade civil na tomada de decisão (BALMANT, 2012; BRASIL, 2017).

Os conselhos, de modo geral, são ferramentas muito importantes para a gestão democrática, pois como discutido até o momento, são espaços que em teoria deveriam garantir fiscalização, acompanhamento, discussão e transparência na utilização dos recursos públicos com a sociedade. Assim, por meio deles, seria viabilizado o controle social e a *accountability* em diversos campos das políticas e ações públicas, e principalmente da educação que é o foco dessa dissertação. Porém, como toda ferramenta, faz-se necessário conhecimento, participação política e formação para que esses instrumentos, que são os conselhos, possam funcionar, garantindo o seu correto desempenho.

Dessa forma, no ambiente escolar, o controle social se faz presente nas relações da escola com a comunidade na qual está inserida, e se efetiva na sua participação no Conselho Escolar, onde é possível que o cidadão fiscalize e acompanhe tanto a utilização dos recursos públicos quanto o projeto político pedagógico da unidade escolar. (MARINO, 2013).

Os conselhos nas escolas públicas podem ser compreendidos como “elemento de articulação e mediação entre as ansiedades e expectativas individuais dos diferentes agentes da escola e os objetivos da política educacional propagada pelo sistema de ensino” (RISCAL, 2010, p. 23).

Logo, têm-se que os conselhos escolares são arenas para discussão da política educacional que é pensada pelo campo público, seguindo os regimentos dos municípios e estados, por exemplo. Além disso, é possível observar nos conselhos, segundo Ramos (2014), diferentes atuações e utilizações dos conselhos, isso porque muitas vezes eles são idealizados, mas não são colocados em prática efetivamente ou não recebem apoio do poder público. Em outras palavras, é possível encontrar escolas com conselhos estruturados, fortes e com grande capacidade de atuação e outras em que o conselho não possui expressividade e é apático.

Alguns conselhos contam com a participação dos alunos, a fim de introduzir mais profundamente a democracia escolar. Para Libâneo (1985), isso gera a “ampliação das oportunidades educacionais, difusão dos conhecimentos e sua reelaboração crítica, aprimoramento da prática educativa escolar visando à elevação cultural e científica das camadas populares” (LIBÂNEO, 1985, p. 12).

Os conselhos possuem potencialidades para contribuir com a construção da cidadania na escola pública ao criar espaços para a participação social como parte do currículo e aprendizagem, isso graças as suas principais funções que são “deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora” (RAMOS, 2014, p. 17).

3.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação frente à Gestão Democrática

Pode-se dizer que a gestão democrática da educação encontra terreno no Brasil com a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 206, inciso VI, que prevê a sua atuação no ensino público.

Contudo, o princípio inserido no texto constitucional deveria ser regulamentado nos seus detalhes na lei maior da educação que é a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de diretrizes e Bases da Educação - LDB, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1996).

A LDB, contudo, não avança em relação ao disposto na Constituição Federal, mesmo sendo um texto legal destinado a esta proposição. No seu artigo 3º, VIII, o que se nota é basicamente uma reprodução do texto constitucional sobre gestão democrática, encaminhando quaisquer outras definições para a atuação das redes de ensino, perdendo, assim, a oportunidade de legislar sobre o importante tema, como se pode ler pelo trecho abaixo:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; (BRASIL, 1996)

Já no artigo 12, ao se determinarem as obrigações dos institutos escolares, nota-se que é possível encontrar certo fundamento para o exercício da gestão democrática ao longo, principalmente pela importância dada à participação da comunidade, família e todos os indivíduos que compõem o meio escolar:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Nota-se que a possibilidade de elaboração de proposta pedagógica pela própria rede de ensino, bem como a articulação entre família e comunidade e prestação de informação aos pais pode ser perfeitamente interpretadas como elementos de controle social e *accountability* em uma perspectiva democrática de gestão da educação.

No art. 14, é possível ainda encontrar a abordagem tangencial do tema, na medida em se dispõe que os sistemas de ensino, ou melhor, os estados e municípios deverão definir suas próprias normas para o ensino público sobre a gestão democrática, mas seguindo os princípios estabelecidos no texto de sua lei:

Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

O movimento que faz a LDB é reforçar a ideia da necessidade de uma gestão democrática, apontar elementos como participação de sujeitos de dentro e externos à escola, ou seja, a totalidade do que se convencionou chamar de comunidade escolar. Certamente eles elementos são importantes e têm a dizer sobre a democracia. A questão é que a falta de delineamento claro pode levar à omissão de gestores para este aspecto, por exemplo.

Para alguns autores como Paro (2007) e Militão (2019), a regulação proposta pela LDB no art. 14 é muito elementar, sobretudo por serem determinações primárias, ou seja, que já deviam existir independente de sua regulamentação em lei. Os autores afirmam que decisões relevantes foram deixadas nas mãos dos municípios e estados, como por exemplo a escolha dos diretores ou gestores escolares. Para garantir de fato a democracia e participação da sociedade, a eleição para escolha de diretores seria uma importante opção a ser regrada na Lei de Diretrizes e Bases, em termos de critérios que se devesse privilegiar na formação dessa categoria, mesmo que pesquisas

mostrem que somente isso não é garantia para que de fato a democracia ocorra (LIBÂNEO et al. 2003; PARO, 2007; MILITÃO e MILITÃO, 2019).

Dados do Censo Escolar 2020 apontam que 65% dos diretores das redes municipais são exclusivamente indicados, enquanto na rede estadual esse percentual cai para 23%.

Se a LDB deixou lacunas sensíveis no que se refere à gestão democrática, a Lei n° 13.005 de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE¹, com vigência de 10 anos, ou seja, até 2024 (BRASIL, 2014), buscou preencher esse espaço na sua meta 19, destinada exclusivamente para a gestão democrática.

Já no início da Lei, no seu art. 2, a gestão democrática da educação pública é positivada, embora nos mesmos termos da Constituição Federal, que prevê esse princípio para apenas o setor público:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, grifos nossos).

No art. 5 são apresentados os responsáveis pela fiscalização da efetivação no PNE¹, e por mais que a gestão democrática não seja retratada diretamente neste ponto, vale ressaltar que entre esses atores está o Conselho Nacional de Educação - CNE, no qual, como apresentado anteriormente, possui representantes da sociedade civil, a fim de garantir que o controle social seja garantido, pelo menos em termos formais:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Ministério da Educação - MEC;

II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III - Conselho Nacional de Educação - CNE;

IV - Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014)

A gestão democrática volta a ser tratada no artigo 9º, na medida em que é determinado que os entes federados estabeleçam nos planos municipais de educação a sua regulamentação no prazo de dois anos após a publicação da Lei:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014)

Carvalho (2015) salienta que o prazo de dois anos é demasiadamente curto para um tema com tal grau de importância, que ainda está em discussão e sequer possui elucidação na própria Constituição, visto que não há definição clara de democracia.

A gestão democrática também está presente na meta 7, que trata da qualidade da educação, reconhecendo a sua necessidade tanto na gestão dos recursos da educação, quanto no campo da qualidade do ensino, que, juntamente com a participação da comunidade escolar, teria o objetivo de aumentar a transparência e garantir a divisão da responsabilidade, com a participação de todos, e conseqüentemente com ancoragem democrática:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

[...]

7.4) induzir processo contínuo de auto avaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

[...]

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática

[...]

7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais; (BRASIL, 2014).

Fica bastante claro que a construção do Plano Nacional de Educação esteve mais atenta ao desenho da gestão democrática. O que se vê nas estratégias 7.4, 7.16 e 7.28 é um esforço de fazer com a democracia no campo da educação perpassasse várias dimensões como a de avaliação,

orçamentária, formação, chamando atenção de modo especial para a construção de propostas de auto avaliação.

A meta 19, por sua vez, é voltada especificamente para a gestão democrática, estabelecendo para tanto, um conjunto de oito estratégias.

No âmbito do PNE, o desenho da gestão democrática vincula “critérios técnicos de mérito” com a “consulta pública a comunidade”, o que para alguns autores pode ser considerado temas opostos, que remetem à Nova Gestão Pública, isto é, ao modelo gerencial de gestão e administração, na perspectiva, por exemplo, de Peroni e Flores (2014). É nesse sentido que foi construído o texto da meta 19, que dispõe sobre a associação de desempenho e mérito e consulta à comunidade escolar, como forma de efetivação da gestão democrática:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014)

Entre as oito estratégias propostas para colocar em ação a meta 19, estão a formação de conselhos em diversos âmbitos, como forma de controle social e democracia sobre as políticas educacionais. Aliás, encontra-se uma notória preocupação em garantir a participação da sociedade civil, seja ela organizada ou mesmo individual, na gestão escolar a fim de garantir que a gestão seja de fato democrática.

Para Carvalho (2015), no entanto, não basta disponibilizar meios para a participação da sociedade, a fim de compartilhar as responsabilidades, se não houver uma formação dessa sociedade ou será possível encontrar apenas grupos que vão cumprir as decisões estabelecidas por outros, não participando de forma efetiva das decisões. Assim, esses **espaços não ultrapassariam uma participação homologatória, cuja função seria apenas endossar as decisões tomadas por outros.**

Neste sentido, o PNE também avança na medida em que não apenas reconhece a importância dessas instâncias, como propõe, no corpo da lei, a criação de ferramentas e espaços de formação para os atores envolvidas na educação, como se pode observar pelas estratégias 19.2, 19.3, 19.4 e 19.5, do anexo da Lei 13.005/2014:

Estratégias:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar,

dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; (BRASIL, 2014)

As estratégias incentivam o fomento de espaços de formação dentro e fora da escola, com o potencial de atuar na fiscalização do cumprimento do direito à educação e a avaliação do produto oferecido, em termos educacionais.

Souza e Pires (2018) realizaram um estudo, no qual evidencia que apenas 11 estados e o Distrito Federal cumpriram a meta 19 do PNE, ou seja, apenas 44,4% das unidades Federativas aderiram a algum elemento relacionado a gestão democrática, ou “incorporaram elementos da teoria democrática e da literatura da gestão democrática no país, por isso, inclusive apontam mecanismos que possibilitam a GD no contexto escolar” (SOUZA e PIRES, 2018, p. 73).

3.2 A Gestão democrática na perspectiva Gerencial

A Reforma Gerencial foi proposta no Brasil tendo como fundamento e justificativa a necessidade de adoção de novas formas de gestão da administração pública e diminuição do tamanho do Estado, principalmente em relação aos serviços não exclusivos, de natureza social, como a educação. Para isso, tratou-se de realizar a reforma administrativa, que ficou conhecida como Nova Gestão Pública, sendo estruturada em concepções e lógicas da iniciativa privada, como privilegiar o controle por resultados, descentralização e desburocratização, eficiência, competição administrativa, e, especialmente, melhoria de controle social somado a *accountability* (HOOD, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995).

O Estado, definido pelo modelo gerencial, retira-se do papel de investidor e sustentador da política social e apropria-se da função de regulador e facilitador da iniciativa privada, incluindo aí o terceiro setor. Dessa forma, pode se isentar da responsabilidade de produzir e fornecer

diretamente os bens e serviços como a educação, por meio de concessão das áreas de atividades sociais para instituições privadas ou públicas não-estatais, como as OS's (CARVALHO, 2009; BRASIL, 1995).

Essas afirmações encontram respaldo nos próprios Cadernos do MARE (1995) que afirmam que esta forma de regulação tende a favorecer tanto a competição dos serviços prestados, quanto a atuação do cidadão nos serviços públicos, como controlador da sua qualidade, melhorando assim, teoricamente, também a responsabilização.

Para Carvalho (2009), essa foi uma tática para “enfrentar a falta de recursos decorrente do déficit fiscal do Estado” e também aumentar a participação de entes privados, expondo a administração pública às regras do mercado (CARVALHO, 2009, p. 1148). Para o autor, acredita-se que alterar a função do Estado para regulador faz com que a sociedade e seus cidadãos busquem por conta própria soluções para seus problemas.

Para Tripodi e Souza (2018), a NGP pode alcançar a educação por meio de duas vertentes a) assimilação de lógicas e instrumentos gerenciais típicos da gestão privada na esfera pública e b) possibilidade de oferta educacional utilizando o terceiro setor, especialmente as Organizações Sociais. (TRIPODI e SOUZA, 2018).

No que tange a primeira vertente”, um exemplo de mecanismos do setor privado incorporado à educação pública, têm-se, ainda na década de 1990, a criação do programa “Acorda, Brasil! Está na Hora da Escola! ”, proposto com bases nos ideais gerenciais, lançado ainda no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O propósito desse programa foi de estimular os cidadãos a apropriarem de suas responsabilidades em relação as escolas públicas, por meio de patrocínios e doações (MENEZES, 2001; SOUZA, 2005; CARVALHO, 2009). Como abordado previamente no capítulo 1, esse programa impulsionou as parcerias entre o governo e o setor privado a fim de atingir a educação, pois dessa forma, o governo compartilharia a responsabilidade de financiamento da educação com a sociedade.

De modo muito próximo a este modelo, o país passou a desenvolver também a partir dos anos de 1990, e que foi incrementado a partir de 2007, um conjunto de indicadores de desempenho de estudantes que foram possíveis com a criação do Sistema de Avaliação da Educação - SAEB (1990) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (2007).

A criação do IDEB, por exemplo, passou a permitir que se fosse utilizado um indicador para confrontar os “resultados educacionais dos estados, municípios redes de ensino e escolas

brasileiras”, sendo considerado um instrumento de prestação de contas, ou seja, *accountability* sobre a qualidade da educação (SCHNEIDER e NARDI, 2013, p. 28).

Essa nova lógica de avaliação da educação, denominada de larga escala, passou a interagir no âmbito da escola e da gestão democrática, sendo assimilada, em uma perspectiva gerencial como um instrumento também que potencializaria o controle social e a *accountability*, ganhando centralidade. Contudo, o controle que passa a ser privilegiado é o controle sobre os resultados dos alunos nos testes de larga escala.

Assim, o controle social e a *accountability* passam a ser entendidos objetivos a serem perseguidos e alcançados por meio da divulgação de informações como as metas a serem alcançadas pelas escolas e os resultados obtidos pelos alunos. A responsabilização sobre a qualidade, vista desta perspectiva, é direcionada tanto à escola quanto as redes de ensino, na figura do professor, principalmente. (SCHNEIDER e NARDI, 2013). Para Schneider e Nardi (2013), existem “evidências suficientes para afirmar que o IDEB constitui a fase inicial de construção de modelos *accountability* em educação no Brasil, dado a forte presença do pilar da prestação de contas na aferição do indicador” (SCHNEIDER e NARDI, 2013, p. 41).

Essas avaliações são instrumentos da gestão educacional com base no modelo gerencial, porque além de fornecerem o controle por resultados, que segundo Souza e Oliveira (2003), servem para o “estabelecimento de parâmetros para a comparação e classificação dos desempenhos, estímulo por meio de premiação, possibilidade de controle público do desempenho do sistema escolar” (SOUZA e OLIVEIRA, 2003, p. 881), também garantem a introdução de mecanismos de responsabilização e prestação de contas, ou seja, mecanismos de *accountability*, por meio do controle de resultados, com o objetivo de garantir o controle da eficiência e produtividade da educação (CARVALHO, 2009; SOUZA e OLIVEIRA, 2003; SCHNEIDER e NARDI, 2013).

Com isso, para Carvalho (2009), os instrumentos de avaliação proporcionam a participação dos “clientes no controle dos serviços públicos”, ou seja, garantem a participação da comunidade por meio da divulgação dos resultados e a premiação dos melhores desempenhos, logo, “estimulariam a responsabilização pelos resultados escolares e a competição entre as instituições” (CARVALHO, 2009, p. 1.151).

No estado de Minas Gerais, por exemplo, a reforma mineira proposta a partir de 2003, apresentou como um dos elementos estruturais a fixação de placas com resultados do IDEB em toda escola estadual. Segundo Tripodi (2014) a ideia da secretária de educação Ana Lúcia Gazzola,

que atuou no período de 2011 a 2014 junto com o governador do estado, era de “homenagear as escolas e superintendências que se destacaram em 2011, no IDEB e no PROEB” (TRIPODI, 2014, p. 149). Ademais, as placas tinham a finalidade de “prestar contas à sociedade das ações que o governo vem empreendendo na melhoria da educação do Estado”, sendo está uma forma de manter a transparência com a sociedade segundo a secretária de educação. Para a então secretária da educação, segundo Tripodi (2014, p. 150), as placas cumpriram uma pauta democrática, na medida em que representariam formas de transparência e de “prestar contas à sociedade mineira, para dizer aos pais os resultados das escolas, para que eles nos cobrem e colaborem conosco para que possamos continuar avançando ainda mais”.

No mesmo ano de criação do IDEB, 2007, foi lançado também, pelo governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, por meio do decreto 6.094/07, que implementava o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, cuja ideia era de que a União, em colaboração dos municípios e dos estados, além das famílias e a comunidade, na qual a escola estava inserida, conseguisse, por meio de “programas e ações de assistência técnica e financeira” melhorar a educação básica (BRASIL, 2007).

Dentre as diversas atribuições determinadas aos sistemas de ensino, o decreto apresentava, em seu art. 2º, a criação de conselhos, participação da sociedade e a transparência, sendo, portanto, todos esses aspectos relativos à gestão democrática:

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...]

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

[...]

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007)

Pode-se considerar que esse Plano de Metas é **um dos primeiros documentos em que se tem a discussão da gestão democrática que absorve a perspectiva de controle de resultados da gestão, especialmente a de resultados de alunos e de metas estipuladas para as unidades escolares**, como uma de suas dimensões.

De igual modo novo, **é a própria definição de participação que traz para dentro da perspectiva democrática da educação um conjunto de atores da sociedade civil organizada e empresários, para atuar em esferas de melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas**, além de acompanhamento de metas de evolução do IDEB. É nesta perspectiva que é formalizado o “comitê local do Compromisso”, conforme o inciso XXVIII, do art. 2°.

Assim, a forma de participação e de gestão democrática que passa a ser induzida por meio da União, via Plano de Metas, previa a participação de autores externos à escola e comunidade escolar, mas, também, participação desses agentes privados na divisão de responsabilidades com os entes federados. A sociedade civil organizada que é mobilizada neste momento para participar da gestão da educação já havia sido respaldada legalmente a tomar parte em outra dimensão do campo educacional que era a oferta educacional, com a aprovação da Lei n° 9.637/1998, que dispunha sobre a atuação de Organizações Sociais na esfera pública, como já tratado.

CAPÍTULO IV

MAPEAMENTO, UNITARIZAÇÃO E ANÁLISE DOS MARCOS LEGAIS ESTADUAIS: DADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS

Este capítulo tem por objetivo mapear, nos marcos legais estaduais sobre publicização, os dados relativos às formas de controle positivadas na esfera da interação Estado e Sociedade Civil Organizada, de modo especial, as Organizações Sociais. Em seguida, busca-se sistematizar esses dados a partir das 04 unidades de análises privilegiadas pelo trabalho. Salienta-se que essas unidades foram construídas a partir da literatura que trabalha a temática e que tentam abarcar o conjunto de discussões em torno das possibilidades de exercício de controle e *accountability* sobre instituições do Terceiro Setor. Além da literatura acadêmica, as publicações do MARE quando da formulação da reforma gerencial também foram importante fonte de material para produção das unidades.

Do ponto de vista teórico-metodológico, este capítulo obedece à seguinte racionalidade: i) apresentam-se as unidades de análises delineadas; ii) descreve-se a natureza da produção normativa; iii) vinculam-se as unidades de análises à normativa produzida, bem como à instância federada que a produziu; iv) descrevem-se trechos das normativas que expressem a proposta da unidade de análise. Por fim, segue-se para a análise do material, tendo em mente a questão de pesquisa que é o exame do alcance do controle e *accountability* na área educacional, expresso nas leis estaduais e normativas do Tribunal de Contas.

4.1 Unidade de Análise 1: Conselho de Administração e o controle das OS's

O Conselho de Administração nas Organizações Sociais que foi previsto na Lei Federal nº 9.637/98 possuía um forte apelo da burocracia que constituía o MARE, incluindo o próprio ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que, por sua vez, idealizou o PDRAE (1995) que já discutia a importância da utilização dessa instância nas OS's. Para esses atores, o Conselho seria um importante instrumento de controle social, sobretudo, por, teoricamente, permitir a participação da sociedade civil de forma direta, ou seja, representantes da sociedade participarem de Conselhos de

Administração das OS's garantindo, em um plano ideal, o controle sobre os recursos, desempenho, avaliação, formulação de políticas, por parte dessas organizações.

O Caderno n° 15 do MARE, que trata “Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995 – 1998”, explicita em seu texto que uma das características jurídico-legal prevista para as OS's sobre controle social é a utilização dos conselhos de administração, por conterem de forma obrigatória **“representantes da sociedade civil, personalidades de notória capacidade e idoneidade, além de representantes do Estado e associados das OS's”** (BRASIL, 1998. grifos nossos.).

Para Pacheco (2002), o Conselho **Administrativo é uma forma de controle interno** das OS's, sendo que todo seu regimento, assim como prestação de contas devem ser aprovados por meio do conselho, por exemplo. Segundo a autora, mesmo que a Lei Federal n° 9.637/98 **preveja o maior número de representantes do Poder Público o fato de garantir representantes da sociedade civil assegura que haja “mecanismos de controle adequados”** (PACHECO, 2002, p. 59. grifos nossos).

Já para Nassuno (1997), a premissa do Conselho de Administração é garantir o controle social, porque os dirigentes das OS's passam a prestar contas de seus atos aos representantes da sociedade civil, ou seja, representantes dos usuários dos serviços prestados por essas organizações, além do que, esse instrumento de controle social, segundo a autora, pode cooperar para o fortalecimento da cidadania.

Para Prado e Castro (2002), o Conselho de Administração é responsável por gerir o “autocontrole das OS's”, já que eles devem aprovar e encaminhar o contrato de gestão para o órgão supervisor, assim, as autoras afirmam que o controle existente nas OS's é o controle por resultados, sendo o conselho o primeiro recurso para atingir essa forma de controle, já que o mesmo é essencial para garantir que as metas sejam cumpridas (PRADO e CASTRO, 2002).

Os Conselhos de Administração podem representar duas dimensões do controle social, para Sano (2003), que são o horizontal, quando o conselho assiste ao desenvolvimento das atividades das Organizações Sociais com o intuito de respeitar o contrato de gestão, mas, também, verticalmente de duas formas, uma por meio de eleição de seus dirigentes e outra prevista no PDRAE (1995), referente à definição de metas que devem ser elaboradas em comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora (representando o Poder Público) e as OS's para o contrato de gestão (BRASIL, 1998; SANO, 2003).

O que a revisão da literatura em torno dos Conselhos de Administração aponta é que essa instância se faz importante no âmbito das OS's, uma vez que, ao ser firmado o contrato, com instituições qualificadas como Organizações Sociais, o repasse de recursos e orçamentos, assim como os bens e servidores públicos passam a ser permitidos para estas entidades, tornando-se essencial o controle estrito sobre as OS's realizados por esses conselhos.³ Além disso, é possível observar que embora haja concordância entre os autores sobre a importância dos Conselhos, por eles supostamente garantirem a presença da participação de membros da sociedade civil que fiscalizaria a execução dos contratos, nota-se também, que uma de suas atribuições é atuar sobre os resultados pactuados nos contratos de gestão.

A tabela 06 sistematiza a estruturação do Conselho de Administração nos marcos legais que instituem OS's, tanto no âmbito federal, quanto estadual. A partir desta sistematização, espera-se ser capaz de examinar qual o potencial dessa instância para o exercício do controle social, especialmente, de recursos, pelas OS's.

Tabela 6 – Unidade de Análise 1, Conselho de Administração em leis de Organizações Sociais da União e Estados.

(continua)

Unidade de Análise	Natureza e Origem da Produção normativa-legal	Descrição
I Conselho de Administração	Lei Federal n° 9.637/1998	<p>Art. 2º, inciso I, alínea c – Previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;</p> <p>Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos: I – ser composto por a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade; b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto; c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto; (BRASIL, 1998, grifos nossos).</p>

³ Embora não seja objeto de investigação neste trabalho, sublinha-se que todas essas formas de repasse, tanto de recursos financeiros, quanto de recursos humanos e infraestrutura, foram julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 1923/DF, em 2015.

Tabela 06 – Unidade de Análise 1, Conselho de Administração em leis de Organizações Sociais da União e Estados.

(continua)

<p style="text-align: center;">I Conselho de Administração</p>	<p style="text-align: center;">Lei Estadual nº 15.503/05 Estado de Goiás</p>	<p>Art. 2º, inciso II, alínea c – previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei, bem assim, como órgão de fiscalização, um conselho fiscal, com as atribuições e composição previstas na Seção III desta Lei;</p> <p>Art. 3º O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:</p> <p>I - ser composto por: a) até 55 % (cinquenta e cinco por cento), no caso de associação civil, de eleitos dentre os membros ou os associados; b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade; (GOIÁS, 2005, grifos nossos).</p> <p>Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:</p> <p>I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;</p> <p>II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;</p> <p>III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;</p> <p>IV - designar e dispensar os membros da diretoria;</p> <p>V - fixar a remuneração dos membros da diretoria, em valores compatíveis com os de mercado onde, no Estado de Goiás, atua a organização social, desde que não superiores ao teto estabelecido pelo art. 92, XII, da Constituição Estadual;</p> <p>VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;</p> <p>VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal, bem como o plano de cargos, benefícios e remuneração dos empregados da entidade, que não poderá ultrapassar o limite de 90% (noventa por cento) da maior remuneração paga aos membros da diretoria;</p> <p>IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;</p> <p>X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. (GOIÁS, 2005, grifos nossos).</p> <p>Parágrafo único. O regulamento próprio de que trata o inciso VIII deste artigo deverá, ainda, vedar a organização social de manter relacionamento comercial ou profissional com entidades privadas cujos dirigentes, diretores, sócios, gerentes colaboradores e/ou equivalentes sejam agentes públicos de poder, órgão ou entidade da administração pública estadual, bem assim com cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo, adotivo ou afim, em linha reta ou colateral, até o 3º grau, de dirigentes e/ou equivalentes da organização social os quais detenham poder decisório. (GOIAS, 2005, grifos nossos).</p>
---	--	---

Tabela 06 – Unidade de Análise 1, Conselho de Administração em leis de Organizações Sociais da União e Estados.

(conclusão)

I Conselho de Administração	Lei Estadual nº 23.081/18 Estado de Minas Gerais	Art. 44, inciso I, alínea c – a previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria executiva, definidos nos termos do estatuto social, asseguradas àqueles composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta lei; (MINAS GERAIS, 2018, grifos nossos).
	Lei Complementar nº 140/11 Estado do Paraná	Art. 2, inciso II, alínea b - Conselho Curador , Deliberativo ou Superior, como órgão de deliberação superior, para as fundações privadas; (PARANÁ, 2011, grifos nossos)
	Lei Estadual nº 11.743/00 Estado de Pernambuco	Art. 5º, inciso III - previsão expressa de ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas aquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei; Art. 6º O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos: I - ser composto por: a) 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento) de seus membros natos, representante do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade; b) 20% (vinte por cento) a 30% (trinta por cento) de seus membros natos, representantes de entidades da Sociedade civil, definidos pelo estatuto; c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; d) 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) de membros eleitos, pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto; (PERNAMBUCO, 2000, grifos nossos).
	Lei Estadual nº 846/98 Estado de São Paulo	Art. 2º, inciso I, alínea c - previsão expressa de ter a entidade, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria, definidos nos termos do Estatuto, assegurado àquele composição e atribuições normativas e de controle básicos previstos nesta lei complementar. Art. 3º - O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos do respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos: I - ser composto por: a) até 55 % (cinquenta e cinco por cento) no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados; b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade; (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)

Fonte: Elaboração própria

Como é possível depreender da leitura à tabela 6, tanto na lei federal, quanto nas estaduais, foi possível observar a presença de Conselhos de Administração, embora no caso do estado do Paraná, ele receba contornos próprios, com outra nomenclatura, de “Conselho Curador”.

A lei do estado de Goiás, nº 15.503/2005, no seu art. 2º, ao definir os requisitos específicos para que as entidades privadas recebam qualificação como organização social, insere no seu inciso

II, alínea C, a necessidade de se ter previsão expressa de existência de uma Conselho de Administração, com atribuições relativas a controle e fiscalização das OS's. O marco legal ainda destina uma seção específica para se tratar dessa instância. Assim, o art. 3º e o 4º tratam unicamente da composição e atribuições do Conselho.

No art. 4º, estão definidas as atribuições desta instância, de presença obrigatória na esfera das OS's, para inclusive se qualificarem como tal, chamando a atenção especialmente para as alíneas VIII, IX e X do mencionado artigo:

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

[...]

VIII – aprovar por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal, bem como o plano de cargos, benefícios e remuneração dos empregados da entidade, que não poderá ultrapassar o limite de 90% (noventa por cento) da maior remuneração paga aos membros da diretoria;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. (GOIÁS, 2005).

Como se pode observar, o Conselho de Administração do estado goiano prevê que cabe a esta instância aprovar regulamento que envolva procedimentos relativos à contratação, admissão de pessoal, benefícios, remunerações. Ou seja, por um lado, o Conselho é responsável em larga medida por aspectos fiscais e orçamentários, sobre valores a serem gastos, pagos, quem contratar. E por outro lado, ele é responsável também por fiscalizar e aprovar os demonstrativos contábeis e financeiros da entidade. A princípio, parece existir neste caso um possível conflito de interesses que tem potencial para tornar as prestações de conta da entidade opacas, já que a instância que aprova determinado procedimento como compras e contratação é a mesma que aprova a prestação de contas. Em caso de haver algum desvio ou superfaturamento, por exemplo, seria razoável supor que o Conselho possuiria a idoneidade necessária para demonstrar tais irregularidades? Tem sido frequente matérias na grande mídia que dão conta de toda sorte de desvios e ilegalidades envolvendo estes tipos de interação entre Estado e entidades da sociedade civil. Em 2017, por exemplo, a justiça de São Paulo determinou que a OS “Instituto Brasileiro de Gestão Cultural” devolvesse a administração do Theatro Municipal à prefeitura de São Paulo, ao serem identificadas irregularidades. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Mais recentemente, em 2019, o mesmo veículo de comunicação tratou da “máfia das creches”, que se configurou como um esquema de irregularidades em cerca de 120 creches administradas por 35 Organizações da Sociedade Civil Organizada - OSC's e que, segundo o jornal Folha de São Paulo, recebiam R\$ 153 milhões por mês em recursos públicos. A máfia das creches, como tem sido chamado o esquema, é suspeita de crimes como apropriação indébita, peculato, formação de quadrilha, ocultação de patrimônio e até de desviar comida das crianças. Importante sublinhar, no que diz respeito a este trabalho de pesquisa, que a existência de Conselho de Administração não foi suficiente para impedir irregularidades e ilegalidades pelas OSC's. Como sanção, as entidades deverão ser descredenciadas, entretanto, não se discute no marco legal possível ressarcimento aos cofres públicos dos valores desviados. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

A lei nº 846/98, do estado de São Paulo, alterada pela Lei Complementar nº 1.243, de 30 de maio de 2014, prevê a obrigatoriedade de que haja um Conselho de Administração como requisito para que determinada entidade possa receber qualificação de OS's. Contudo, conforme já se discutiu anteriormente, assinala-se que os dados mostram que o estado de São Paulo não prevê a possibilidade de atuação de OS na área educacional, portanto, não se deterá nos aspectos mais detalhados deste ente federado. A discussão anterior que se trouxe sobre as creches dizia respeito ao município de São Paulo, mas, sobretudo, sobre as parcerias entre o município e Organizações da Sociedade Civil - OSC's, não OS's, que embora seja uma organização da sociedade civil é um instrumento jurídico diferente dos demais.

Já o estado de Pernambuco, prevê em sua Lei nº 11.743/00, que entre 20 a 40% dos assentos do Conselho da Lei Estadual sejam ocupados por representantes do Poder Público; de 20 a 30% da Sociedade Civil, sendo a mesma proporção presente na Lei Federal, o que desperta os mesmos questionamentos e deduções referentes à União. Ao manter o Poder Público como principal representante nos conselhos de administração, perde-se a identidade dessas Organizações que foram pensadas, de acordo com o próprio PDRAE (1995), com o intuito de aproximar, teoricamente, o cidadão de serviços consumidos por dele, aumentando, assim, a eficiência, efetividade e principalmente o controle social, garantindo o serviço com mais qualidade e menor custo. Porém, a julgar pela composição do conselho, parece remota a possibilidade de exercício de controle social ou a *accountability* societal sobre essas entidades.

No estado de Minas Gerais no ano de 2003 foram criadas duas Leis, nº 14.868 e nº 14.870, ambas de 16 de dezembro, que dispunham sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-

Privadas e sobre as OSCIP's - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, respectivamente, tendo sido promulgadas no primeiro ano da reforma do estado de Minas Gerais (TRIPODI, 2014; MINAS GERAIS, 2003 a; MINAS GERAIS, 2003 b), ou seja, ambas as leis foram as primeiras medidas legais para instituir a parceria com o setor privado.

A Lei nº 14.870 foi caracterizada como híbrida, já que segundo Tripodi (2014), possuía características tanto de OSCIP, quanto de OS, possibilitando, dessa forma, “o fomento e a implementação de políticas públicas por meio do terceiro setor” (TRIPODI, 2014, p. 257).

A Lei mineira nº 14.868/03, contudo, foi revogada por meio da Lei nº 22.606/17, art. 56, inciso I. Seguindo o mesmo destino que a anterior, a Lei nº 14.870/03 foi revogada e o novo marco legal do Estado, a Lei 23.081/18, passa a dispor sobre abrangente programa de parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor, chamado “Programa de descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor”. No âmbito desta legislação, normatiza-se a interação com OS's, OSCIP's e outras formas de convênio.

No art. 44 da Lei 23.081/2018 é possível ler, na alínea C, que um dos requisitos para que haja credenciamento de uma entidade como OS é que ela possua “como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria executiva, definidos nos termos do estatuto social, asseguradas àqueles composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta lei” (MINAS GERAIS, 2018). O mesmo artigo ainda traz na alínea d, a necessidade de a Organização Social constituir “conselho fiscal ou órgão equivalente dotado de competência para emitir parecer sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas com a finalidade de subsidiar as atividades dos organismos superiores da instituição”. (MINAS GERAIS, 2018).

No caso mineiro, foi possível observar que o legislador buscou criar duas “travas” para tentar inibir atos irregulares envolvendo recursos financeiros, com a criação da figura de conselho fiscal, ao mesmo tempo em que se busca promover maior exercício de fiscalização com o Conselho de Administração.

No caso do estado do Paraná, não há previsão de se constituir Conselho de Administração, mas é possível observar a figura do Conselho Curador, que embora seja entendido, por autores como Guimarães (2008), como equivalentes, não há atribuições destinadas a essa instância, ou seja, não se estabelecem quais as funções que o Conselho Curador terá que desempenhar. De acordo com o sítio da Universidade Federal de Santa Catarina, o Conselho é como um órgão deliberativo

e consultivo em matéria de fiscalização econômica e financeira (UFSC, 2020). Definição muito próxima também é apresentada no site da Fundação Clóvis Salgado, que o define como uma “unidade colegiada da estrutura orgânica da fundação, criada para aprimorar o processo de elaboração e aplicação das políticas públicas da instituição”, além disso é composto por “representantes do Estado de Minas Gerais, do Município e por membros da comunidade cultural do Estado” (FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO, 2020). Dessa forma, acredita-se nesse trabalho, que o estado do Paraná apresenta a figura do conselho curador como uma forma análoga à do Conselho Administrativo, com presumivelmente as mesmas atribuições, quais sejam, auxiliar a fiscalização e controle interno de OS's.

De modo a compreender os delineamentos de cada um dos estados e assim poder examinar o potencial de exercício de controle sobre as OS's, está disposta no quadro 1 a composição desses Conselhos.

Quadro 1 - Composição da estrutura dos Conselhos de Administração Previsto nas leis das Organizações Sociais.

Ente Federado	Poder Público	Sociedade Civil	Membros eleitos/ associados	Membros eleitos de notória capacidade profissional	Membros indicados ou eleitos conforme o estatuto.	Membros eleitos pelos funcionários
União	20 a 40 %	20 a 30%	Até 10%	10 a 30%	Até 10%	-
Estado de Goiás	-	55%	-	35%	10%	-
Estado de Minas Gerais	-	-	-	-	-	-
Estado do Paraná	-	-	-	-	-	-
Estado de Pernambuco	20 a 40%	20 a 30%	Até 10%	10 a 30%	10%	-
São Paulo	-	55%	-	35%	-	10%

Fonte: Elaboração própria.

A Lei Federal nº 9.637/1998 dispõe, no seu art. 3, sobre a instituição de um Conselho Administrativo, no âmbito das Organizações Sociais, a ser composto por 20 a 40% de representantes do Poder Público; um percentual entre 20 a 30% de membros da Sociedade Civil, ou seja, representantes da população e conseqüentemente a principal forma de controle social presente nos conselhos; até 10% de membros eleitos entre os associados; de 10 a 30% de membros

com notória capacidade profissional e idoneidade moral, que também devem ser eleitos, e até 10% de membros indicados ou eleitos conforme o estatuto próprio de cada entidade (BRASIL, 1998).

Essa disposição estruturante do conselho presente na lei federal, de imediato, **aponta para um aspecto que contradiz o argumento central dos defensores da reforma de 1995, na medida em que a centralidade nas OS's deveria ser da sociedade civil que, teoricamente, iria exercer o controle social. No entanto, percebe-se que o maior percentual, de 20%, podendo chegar a 40% dos assentos no Conselho, está destinado ao poder público, que são atores estatais.** Assim, uma conclusão parece permitida neste caso: os argumentos do PDRAE em defesa do Conselho de Administração como uma fonte de viabilizar o controle social parecem situá-los mais como um debate retórico do que exatamente teórico ou mesmo factível.

Para Sano (2003), esse tipo de configuração apresentada pela lei federal endossa a ideia de que o Poder Público é quem de fato irá “comandar” as OS's, revogando a concepção inicial apresentada por Bresser-Pereira no PDRAE (1995) de que essas instituições seriam a melhor forma de garantir o controle social além de colidir com os ideais de publicização (SANO, 2003). No plano federal, a estrutura dessas organizações não se desvincula do Estado, que mantém a maior quantidade de representantes do Poder Público garantindo que o controle administrativo vigente e atuante seja do Poder Executivo (BARRETO, 1998).

É nesta perspectiva que Prado e Castro (2007) afirmam que:

Esta formação deixa claro o intuito do legislador em manter o controle interno das organizações sociais preponderantemente nas mãos do Poder Público, fato que só corrobora a ideia de tratar-se este novel instituto de verdadeiro desvirtuamento das características fundamentais do terceiro setor, dentre as quais ser controlado pela sociedade. (PRADO e CASTRO, 2007, p.13, grifos nossos)

Isto pode significar que além do controle social ser pouco, ou nada exercido, o Poder Público, ao se relacionar com uma entidade do terceiro setor a qual ele controla, por meio do maior número de representantes no conselho de administração, é responsável pela qualificação, contrato e até mesmo desqualificação das OS's em caso de irregularidades, tornando a relação entre as partes passível de conflito interesses. Como afirma Juarez Freitas (2004) "o referido conselho é que deve aprovar o contrato de gestão (lei 9.637/98, art. 4, II), sendo este celebrado entre o Poder Público e a entidade qualificada, donde segue o risco de uma relação nada isenta entre as partes." (FREITAS, 2004, p. 285). Com isso se quer dizer que em caso de malversação de recursos públicos transferidos às OS's ou de qualquer outra ilegalidade, o fato de a maioria do Conselho ser presidido pelo poder

público, por membros especialmente do Executivo, pode levar a que determinadas situações que possam trazer problemas políticos para o Executivo sejam minimizadas ou mesmo negligenciadas⁴. Além disso, é bastante vago e solto o critério de pessoas com “notória capacidade” e “idoneidade moral” passível de se ocupar um alto percentual, de 10 a 30%, em assentos também do Conselho, que podem, inclusive, ser de cidadãos de interesse do Executivo.

Um outro aspecto que merece atenção é o poder indutor da União já fartamente documentado pela literatura tanto das ciências públicas, como da subárea políticas públicas. Se, de fato, a União tem potencial de induzir processos, um possível efeito dessa legislação seria sua reprodução no âmbito estadual e que se investigará em seguida.

O estado de Pernambuco, por exemplo, pode ser pensado neste sentido, na medida em que prevê em sua Lei nº 11.743/00, que 20 a 40% dos assentos do Conselho da Lei Estadual sejam ocupados por representantes do Poder Público; de 20 a 30% pela Sociedade Civil, sendo, portanto, a mesma proporção presente na Lei Federal, o que desperta os mesmos questionamentos e deduções referentes à União. Ao manter o Poder Público como principal representante nos Conselhos de Administração, perde-se a identidade dessas Organizações que foram pensadas, de acordo com o próprio PDRAE (1995), com o intuito de aproximar, teoricamente, o cidadão de serviços consumidos por dele, aumentando, assim, a eficiência, efetividade e principalmente o controle social, garantindo o serviço com mais qualidade e menor custo. Porém, a julgar pela composição do conselho, parece remota a possibilidade de exercício de controle social ou a *accountability* societal sobre essas entidades.

O estado de São Paulo, na sua Lei nº 846, de 1998, do mesmo ano da Lei Federal, que prevê atuação das OS's na à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, mas não em educação, no seu art. 3º, inciso I, determina a composição do Conselho das Organizações Sociais seja de até 55% de membros da Sociedade Civil, 35% de membros de notória capacidade profissional e idoneidade moral e 10% de eleitos pelos empregados

⁴ É neste sentido que se insere a recente denúncia das OS's de saúde do estado de Rio de Janeiro, envolvendo o governador afastado Witzel e desembargadores, em que as OSs eram beneficiadas com a aceleração de processos trabalhistas, para que as organizações obtivessem certidões negativas de débitos e possam firmar novos contratos com a administração pública, mesmo inadimplentes. A esse respeito, ver <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/03/02/operacao-prende-desembargadores-e-advogados-ligados-a-wilson-witzel.htm?cmpid=copiaecola>

da entidade (SÃO PAULO, 1998), não discriminando a participação do Poder Público na composição do Conselho de Administração. Embora a lei paulista pareça avançar em relação às duas outras, uma vez que reserva mais da metade das vagas à sociedade civil, a garantia de 10% para empregados da entidade, somado aos 35% para membros de notória capacidade, sem definição de que sujeitos está se tratando neste caso, pode dificultar certa centralidade da sociedade civil.

O marco goiano prevê em seu art. 3º, inciso I, a mesma distribuição do percentual encontrado na lei paulista; sendo a composição de seu conselho com até 55% de membros da Sociedade Civil; 35% de pessoas eleitas com notória capacidade profissional e idoneidade moral, sem definição do que seja exatamente esses atributos, e o que se espera da capacidade profissional; e 10% de eleitos entre os empregados da própria OS (GOIÁS, 2005). Também aqui não há qualquer menção à participação do Poder Público, embora ele possa se apresentar por meio de servidores ou burocratas de “notória capacidade”.

Nota-se que os estados de São Paulo e Goiás aproximam, em alguma medida, da Lei Federal no que diz respeito à estruturação dos Conselhos Administrativos. Contudo, se separam daquele ao não assegurarem a participação do Poder Público na representação dos seus Conselhos, ainda que de modo explícito.

O estado de Minas Gerais com as Leis nº 14.870/03 não previu o conselho de administração, apenas o conselho de fiscalização e atualmente com a Lei 23.081/18 foi previsto apenas o Conselho de Administração sem especificar sua composição. Já o Paraná, com a Lei nº 140/11, previu apenas o conselho curador, como já apresentado anteriormente, pode ser considerado o mesmo que um conselho de administração, porém, também não foi discutido em seu marco legal, a estrutura e composição desse conselho. Dessa forma, fica em aberta a participação tanto da sociedade civil como do Poder Público provocando, assim, uma brecha para o entendimento de que a Organização Social poderá compor seu conselho segundo seus interesses, não sendo possível determinar se o controle social e/ou a *accountability* societal serão de alguma forma garantidos.

Outro ponto a ser levado em consideração é a participação prevista de pessoas de notório saber e idoneidade moral na União e nos estados que definem a estrutura de seus conselhos, a exemplo de Goiás, Pernambuco e São Paulo, que preveem o percentual de até 35% desse segmento, sem que se determine, como apontado, o que seria, ou quem seriam considerados de “notório saber”. Ao mesmo tempo, que não se justifica a razão da escolha desse grupo específico e sua relação com controle social. Além disso, a maioria dessas leis afirmam que esses integrantes seriam

eleitos pelos membros do conselho, ou seja, se a maioria dos integrantes forem do Poder Público, como no caso da União e Pernambuco, essas pessoas podem corroborar com seus interesses, desfavorecendo novamente a *accountability* societal.

Os Conselhos de Administração podem ser considerados uma forma de controle sobre as Organizações Sociais, principalmente em relação aos recursos recebidos do Poder Público, ao colocar em prática o controle social e *accountability* societal. Porém, para que essa instância tenha potencial para melhorar os índices de controle, parece importante que alguns pontos sejam objeto de melhor exame como a prevalência do Poder Público nos conselhos da União e de Pernambuco, já que o modo como está pode ser entendida conforme apresentam Prado e Castro (2007) em suas conclusões “uma forma de maquiagem a subsidiariedade que deve nortear as relações com o terceiro setor já que trata do mesmo Estado, mas, com uma outra roupagem” ou seja, pode ser um modo que o Estado encontra para burlar suas próprias burocracias, além de não garantir a transparência no uso dos recursos. (PRADO e CASTRO, 2007, p. 31).

De acordo com Nassuno (1997), é desejável e necessário que na estrutura do Conselho, o controle social tenha mais espaço e possam ser garantidas ferramentas que o viabilizem. Isso porque, teoricamente, a população que consome os serviços providos pelas OS's poderia, em um cenário ideal, ter acesso aos integrantes do conselho que os representam, sendo esse um potencial instrumento tanto de gestão para a concreta participação da sociedade civil, quanto de comunicação entre os usuários e os políticos para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. (NASSUNO, 1997).

Além disso, é possível que a *accountability* societal ganhe forças a fim de garantir menores níveis de deturpação das OS's e Poder Público, conforme afirma Filgueiras (2011), uma vez que a “representação da sociedade civil em órgãos como os conselhos pode ser um remédio fundamental para combater a corrupção” (FILGUEIRAS, 2011, p.3). O argumento que subjaz é que a *accountability* societal tem como objetivo “controlar e responsabilizar os agentes públicos dentro de instituições públicas de caráter não-estatal” (FILGUEIRAS. 2011 p. 10;).

Entretanto, como bem alerta Arretche (1996), ao discutir os “mitos da descentralização”, é preciso atentar para o fato de que não há uma relação direta e a rigor entre um marco legal e a alteração de uma dada situação. O que se quer dizer é que a existência de um Conselho de Administração embora possa melhorar a qualidade do controle social, é preciso não esquecer que esse exercício demanda ainda outros instrumentos e domínio de capacidades como por exemplo, a

qualidade da democracia de um país, a qualidade da informação que se tenha para analisar, além da tradição em participar da vida política de uma sociedade; não se pode esquecer que no país, a democracia é marcada por interrupções que dificultaram seu amadurecimento.

4.2 Unidade de Análise 2: Tribunais de Conta e alcance dos controles

Os Tribunais de Conta – TC's, ao contrário do que o nome sugere, não se constituem como entidades do poder judiciário, e nem se vinculam diretamente a nenhum dos três poderes, embora, por força da lei, eles sejam considerados órgãos autônomos e colaboradores do Poder Legislativo no controle externo, tendo como objetivo o controle e a fiscalização de execução orçamentária e atos contra o patrimônio público.

O órgão data da Constituição republicana de 1891 e chega à Constituição de 1988 com alterações consideradas por alguns autores como inovadoras, enquanto, para outros, não apresentou avanços significativos.

Fernandes, Fernandes e Teixeira (2017), por exemplo, compreendem que a Constituição Cidadã não inovou quanto se esperava em termos de controle externo, além da ênfase na supervisão do orçamento e da operação das agências governamentais. Já Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) consideram que houve ganhos com a Carta de 1988, uma vez que as atribuições dos TC's se ampliaram na medida em que, “além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou”, o que “significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado.” (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 748). De acordo com os autores, cabe ainda aos TC's a observação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, “além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos.” (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 749).

Considerado como um entrave a melhor atuação do órgão, os autores entendem que a não transferência para os TC's das cobranças de multas resultantes de atos do órgão deveria ter sido efetivada, pois manter essa etapa nas mãos do Executivo levaria à morosidade e falta de eficiência no processo.

Um ponto de concordância entre os diversos autores reside no fato de que a CF/88 introduziu uma importante mudança no recrutamento do corpo dirigente dos TC's. No desenho assumido, o Executivo perdeu a prerrogativa de indicar os membros dirigentes, o que historicamente se verificava. Assim, coube a esse poder a indicação de apenas 1/3 deles, ficando os dois outros terços sob responsabilidade do Legislativo indicar, seguido pela aprovação dos parlamentares. Segundo Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), “além de ver reduzido seu poder de indicação, o Executivo acabou limitado a uma ou duas indicações de livre-escolha [...] devido ao fato de que a CF/88 prevê que para cada três membros indicados pelo Executivo, dois devem ser selecionados entre auditores de carreira dos próprios TC's e representantes do Ministério Público de Contas” (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 749).

Quanto aos critérios previstos de modo a compor os TC's, a CF/88 dispõe que a idade mínima seja de 35 e máxima de 65 anos. Essa estratégia, segundo os autores, “reduziu práticas clientelistas comuns, anteriormente, de nomeação de correligionários políticos com idade próxima dos 70 anos, beneficiando-os, logo a seguir, com aposentadoria integral” (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009, p. 751). Além disso, exige-se, pelo menos, 10 anos de atividade profissional que tenha possibilitado ao candidato adquirir conhecimentos jurídicos, financeiros e alguma noção de administração pública. (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009). Ainda que se tenha criado algumas travas para tornar os TC's mais democráticos e *accountable*, não raro o órgão tem sido objeto de investigação por práticas nepotistas e clientelistas, dando conta da resiliência de padrões pouco democráticos e republicanos.

Um relatório produzido pelo Instituto “Transparência Brasil”, no ano de 2014, já alertava para os aspectos pouco democráticos dos Tribunais. Segundo o documento, “a indicação política é a regra na escolha de conselheiros, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos.” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014, p.02). Outros aspectos igualmente graves foram objeto de discussão pelo Transparência Brasil, como a improbidade administrativa relatada para vários conselheiros. Segundo o documento, àquela altura, dos 238 conselheiros, 47 (20%) possuíam ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas, relativas a peculato, sendo naquele momento o estado de Goiás com o maior número de conselheiros de TCE processados: cinco dos sete conselheiros encontravam-se nesta situação. Em seguida, os TCE's de Amapá, Espírito Santo,

Mato Grosso e Roraima também apresentavam o mesmo problema. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014).

De acordo com o relatório, além de crimes de improbidade administrativa, há outros conselheiros que respondiam por crimes como acumulação indevida de cargos ou salários, nepotismo, por crimes eleitorais, crimes contra o sistema financeiro, falsidade ideológica, um por homicídio, um por formação de quadrilha, um por sonegação fiscal e um por lavagem de dinheiro.

Um outro aspecto apontado por diferentes trabalhos diz respeito à heterogeneidade de práticas, produção normativa e níveis de institucionalização de regras democráticas destes tribunais. Esta é uma importante dimensão para este trabalho, **uma vez que embora os marcos legais tenham previsto a atuação dos Tribunais de Contas, é necessário examinar como eles têm lidado, e se têm lidado, com o controle das entidades do terceiro setor, especialmente, no que se refere aos recursos financeiros repassados pelo Estado.** É nesta direção que se busca examinar a previsão de controle pelos TC's, nos estados investigados, bem como o modo que se dá a produção normativa desses órgãos que compõem a presente pesquisa.

Tabela 7 – Unidade de Análise 2, previsão de atuação de Tribunais de Contas, em leis de Organizações Sociais da União e dos estados analisados

(continua)

Unidade de Análise	Natureza da Produção Normativa-legal	Descrição
2 – Tribunal de Contas	Lei Federal nº 9637/1998	Art. 9 Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.(BRASIL, 1998, grifos nossos).

Tabela 07 – Unidade de Análise 2, previsão de atuação de Tribunais de Contas, em leis de Organizações Sociais da União e dos estados analisados

(continua)

2 – Tribunal de Contas	Lei Estadual nº 15.503/05 Estado de Goiás	Art. 11 Os responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos públicos por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado e à Assembleia Legislativa, sob pena de responsabilidade solidária. (GOIÁS, 2005, grifos nossos)
	Leis Estadual nº 14.870/2003, Estado de Minas Gerais	Art. 9º – A pessoa jurídica qualificada como OSCIP nos termos desta Lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao controle externo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado . (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos) Art. 15 – Os responsáveis pela fiscalização do termo de parceria, ao tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência do fato ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos)
	Lei Estadual nº 23.081/18, Estado de Minas Gerais	Art. 56 A entidade qualificada como OS nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, bem como ao controle externo da ALMG, que o exercerá com o auxílio do TCEMG . (MINAS GERAIS, 2018, grifos nossos)
	Decreto Estadual nº 47.553/18, Estado de Minas Gerais	Art. 70, § 1º Na hipótese do inciso II, caso sejam identificadas irregularidades graves e insanáveis, o OEP [ÓRGÃO ESTATAL PARCEIRO] promoverá a representação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008. (MINAS GERAIS, 2018, grifos nossos)
	Lei Estadual, Complementar nº 140/2011, Estado do Paraná	Art. 15. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas Organizações Sociais ao Tribunal de Contas e à Assembleia Legislativa do Estado. (PARANÁ, 2011, grifos nossos) Art. 16. O balanço e demais prestações de contas da Organização Social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná , bem como pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. (PARANÁ, 2011, grifos nossos)

Tabela 07 – Unidade de Análise 2, previsão de atuação de Tribunais de Contas, em leis de Organizações Sociais da União e dos estados analisados

(conclusão)

	<p>Lei Estadual n° 11.743/2000 Estado de Pernambuco</p>	<p>Art. 22. A execução do objeto dos instrumentos de ajuste de que cuida esta Lei será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público de área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados, com o auxílio do órgão estadual de controle interno.</p> <p>§ 1º Os resultados atingidos com a execução dos instrumentos de ajuste devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, indicada pela autoridade supervisora (PERNAMBUCO, 2000)</p> <p>Art. 23. Os responsáveis pela fiscalização dos ajustes, ao tornarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária. (PERNAMBUCO, 2000, grifos nossos)</p>
<p>2 – Tribunal de Contas</p>	<p>Lei Estadual Complementar n° 846/1998 Estado de São Paulo</p>	<p>Art. 1º Parágrafo único - As pessoas jurídicas de direito privado, a que se refere o “caput” deste artigo serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 10 - Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária.</p> <p>Artigo 11 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)</p> <p>Artigo 12 - O balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)</p>

Fonte: Elaboração própria

A tabela 07, conforme se pode depreender de sua leitura, descreve a unidade de análise 2, que investiga se nas leis estaduais há previsão de atuação dos Tribunais de Conta dos Estados e em que bases se efetivaria. Como se pode observar, a União e todos os estados analisados, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e São Paulo, expressaram em seus textos legais a atuação dos Tribunais de Contas.

A Lei Federal nº 9.637 de 1998, no seu art. 9, conforme se pode ler, dispõe que o Tribunal de Contas da União seja incumbido de receber denúncias, de irregularidades e ilegalidades com a utilização de bens e recursos que tenham origem pública, por meio de seus responsáveis pela

fiscalização do contrato de gestão, firmado entre o Estado e a Organização Social (BRASIL, 1998). Este é o único regramento que se encontra na lei federal, ao tratar de atuação do TCU para fiscalização, controle ou ainda ações que poderiam ser tomadas quando possíveis notificações de irregularidade e ilegalidade fossem apresentadas. Um ponto importante a ser destacado é que a Lei dispõe que apenas os responsáveis pela fiscalização poderão “dar ciência ao TCU” (BRASIL, 1998). **Com isso, a legislação está delimitando o grupo de atores que poderiam ser considerados “legítimos” para exercer o controle sobre as instituições, denunciando práticas danosas ao Tribunal de Contas.** Note-se que o art. 8º dessa mesma lei expressa que a “execução do contrato de gestão celebrado por organização social será **fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora** da área de atuação correspondente à atividade fomentada” (BRASIL, 1998).

A leitura desses dois dispositivos em conjunto sugere que apenas o órgão ou entidade supervisora poderão denunciar as irregularidades das OS's, excluindo, assim, a população e consequentemente reduzindo as possibilidades de controle social. Percebe-se, pois, haver uma situação posta neste caso que não apenas inibe o controle como pode induzir comportamentos não desejados. Pode-se considerar, por exemplo, que um gestor que fez parceria com OS, ao constatar, hipoteticamente, desvios de recurso transferidos decida por não publicizar o fato ao TCU para, assim, não sofrer perda de capital político.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, outros estados como Goiás, por exemplo, no art. 11, da Lei Estadual nº 15.503, de 2005, apresenta uma redação bastante próxima da federal, na medida que prevê no seu art. 10 que o responsável pela fiscalização do contrato de gestão com as OS's é “o órgão ou entidade supervisora da área de atuação” (GOIÁS, 2005), que, também, neste caso, se refere ao poder estadual, por meio de suas Secretarias de Estado:

Art. 11 Os responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos públicos por organização social, dela **darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado** e à Assembleia Legislativa, sob pena de responsabilidade solidária. (GOIÁS, 2005) (grifos nossos)

O aspecto que se diferencia do desenho da União é que no caso de Goiás está prevista a obrigação dos responsáveis pela fiscalização em dar “ciência ao Tribunal de Contas do Estado e à Assembleia Legislativa” (GOIÁS, 2005). Mas, em seguida, **o texto legal se silencia sobre quais medidas o TC poderá tomar em relação à constatação de irregularidades.**

O estado de Pernambuco, com a Lei nº 11.743 de 2000, apresenta em seu art. 23, uma previsão semelhante à da Legislação Federal e de Goiás, não sendo previsto qualquer sanção por meio do TCE em caso de ato ilegal ou irregularidade encontrada, sendo este responsável apenas por receber as notificações de “ilegalidade e irregularidade na utilização dos bens e recursos de origem pública” (PERNAMBUCO, 2000), como se pode observar pelo trecho abaixo:

Art. 23. Os responsáveis pela fiscalização dos ajustes, ao tornarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, **darão imediata ciência ao Tribunal de Contas** do Estado e ao Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária. (PERNAMBUCO, 2000) (grifos nossos)

Também acompanhando os dois outros casos anteriormente trazidos, legislação federal e Goiás, o art. 22, do texto pernambucano, afirma que caberá ao “órgão do Poder Público de área de atuação correspondente e pela Agência Reguladora de Serviços Público Delegados, com auxílio do órgão estadual de controle interno”, a fiscalização dos contratos efetivados com a administração pública. (PERNAMBUCO, 2000).

A primeira interpretação que parece ser permitida fazer é que esses dois estados reproduziram na sua legislação o desenho do marco federal. No entanto, um aspecto digno de observação é que ao reproduzirem esse contorno da Lei Federal 9.637/98, eles se distanciam da própria Constituição Federal de 1988, que, em seus art. 70 e 71, determina que os Tribunais de Contas sejam considerados órgãos auxiliares do Poder Legislativo, com a função de fiscalizar setores financeiros, contábil, orçamentário, operacional e patrimonial da União além das entidades de administração pública direta e indireta, de modo a garantir a legalidade, legitimidade, economicidade e aplicações de subvenções e renúncias de receitas.

O texto constitucional expressa a atuação dos Tribunais de Conta nos seguintes termos:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

O art. 70 expressa que a fiscalização deverá ocorrer por meio do controle interno e externo, já no art. 71 é definido que o Tribunal de Contas auxiliará o Congresso Nacional na realização desse controle externo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

[...]

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...] (BRASIL, 1988)

Dessa forma, como afirmam Padro e Castro, (2007), por serem os TCE's órgãos auxiliares da fiscalização do dinheiro público, eles precisam estar abertos a denúncias da sociedade como um todo, ou seja, "todo cidadão tem o direito de denunciar as irregularidades contra o patrimônio público" (PRADO e CASTRO, 2007, p. 24), o que inclui aquelas praticadas no âmbito de parcerias com Terceiro Setor. O que se observa, assim, é a lei federal, mas também as estaduais, restringindo o raio de atuação dos Tribunais de Conta, em uma atividade que pouco se tem de conhecimento acumulado como formas de controle, que são as entidades do chamado terceiro setor, que como se disse, abriga entidades de toda natureza. Além disso, é importante sublinhar que a educação, ao contrário de outras políticas, tem um orçamento maior, haja vista que se tem em torno de 38 milhões de matrículas no setor público. A transferência de recursos dessa área, por conta do número de alunos, pode ter um impacto bem maior que em outras áreas, como cultura, por exemplo, onde abundam OS's. Caso não haja regras claras e formas de controle também claras desses tribunais, uma hipótese é que se tenha novamente aquilo que o Bresser-Pereira no PDRAE (1995) criticava, que era o clientelismo, falta de clareza entre público e privado e desvio de dinheiro público.

Tendo, pois, em vista, o que estabelece a Constituição Federal, nos seus art. 70 e 71, o TC tem autoridade legal para realizar a fiscalização dos entes do Terceiro Setor e além de possuir atribuição para aprovar (ou não) a utilização de recursos e bens e solicitar informações sobre o contrato de gestão, tipos de contratação, investimentos realizados, ou seja, qualquer informação sobre a utilização dos bens, serviços e dinheiro público. (BRASIL, 1988; PRADO e CASTRO, 2007).

O estado de São Paulo, por sua vez, com a Lei Complementar nº 846 de 1998, previu já em seu art. 1º que as OS's fossem objeto de controle pelos Tribunais de Conta, sugerindo, logo de início, a necessidade de controle das atividades das OS's, também, por este órgão, como se pode ler pelo excerto abaixo:

Art. 1º Parágrafo único - As pessoas jurídicas de direito privado, a que se refere o “caput” deste artigo serão submetidas ao **controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.** (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos).

Em seguida, no art. 10 está positivada a obrigação dos responsáveis pela fiscalização do contrato de gestão darem ciência ao TCE-SP, em caso de irregularidades e ilegalidades observadas, bem como ao Ministério Público ser acionado, considerando, ainda, que em caso de não se comunicar a esses órgãos o ato considerado ilícito, pode-se configurar também responsabilidade solidária por parte daquele que não apresentou denúncia, uma vez conhecendo os fatos:

Artigo 10 - Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer **irregularidade ou ilegalidade** na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela **darão ciência ao Tribunal de Contas** e ao Ministério Público, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos).

Neste caso, o ente federado parece buscar estabelecer no seu marco legal formas de induzir o comportamento de possíveis sujeitos que poderiam optar por não denunciar fraudes no âmbito das parcerias, na medida em que se institui a pena de responsabilidade solidária. Nesse sentido, o legislador espera que tal procedimento leve a comportamentos cooperativos de modo a evitar possíveis desvios considerados ilegais.

Também o art. 11, da lei paulista, avança em relação às demais até aqui analisadas, uma vez que alarga o rol dos sujeitos que passam ser considerados legítimos para apresentarem denúncias relativas às OS's:

Artigo 11 - **Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas** ou à Assembleia Legislativa. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)

Disciplinando a possibilidade de intervenção por parte do cidadão comum, mas também de instituições representativas ou mesmo de classe, como sindicatos, a lei complementar de São Paulo

busca construir um ambiente jurídico mais robusto e definido de modo a possibilitar o exercício do controle social.

Por fim, em seu art. 12, o estado apresenta outro delineamento importante, neste debate, que é submeter a análise de prestação de contas das Organizações Sociais ao escrutínio do Tribunal de Contas:

Artigo 12 - O balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e **analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)

Entende-se que esta é uma decisão importante, principalmente, quando se pensa nos aspectos financeiros que envolvem transferência de recursos públicos para entidades do terceiro setor. A articulação entre controles em múltiplas dimensões, incluídas as fiscais, e atuação de um conjunto maior de atores na fiscalização pode representar um potencial maior da lei para frear possíveis comportamentos oportunistas e práticas ilegais no que diz respeito a estas interações.

O estado do Paraná trilha o mesmo caminho que o estado de São Paulo, com sua Lei Complementar nº 140, de 2011. No art. 15 fica estabelecido o rol de atores, individuais e coletivos, considerados legítimos para atuar sobre as entidades do terceiro setor, fiscalizando-as e, em caso de malversação do recurso público, ou irregularidades de outra natureza, apresentando denúncias ao Tribunal de Contas. É nesse sentido que se pode ler o art. 15:

Art. 15. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para **denunciar irregularidades** cometidas pelas Organizações Sociais **ao Tribunal de Contas** e à Assembleia Legislativa do Estado. (PARANÁ, 2011, grifos nossos)

Ao garantir normativamente que qualquer pessoa possa denunciar possíveis irregularidades ao TCE, o estado do Paraná viabiliza formas mais plurais e democráticas para que se efetive o controle social, já que os cidadãos, usuários dos serviços prestados pelas OS's possuirão a prerrogativa de oferecer denúncias, caso haja necessidade. Além disso, no art. 16 ainda da Lei nº 140/11, o estado paraense normatiza a fiscalização da dimensão fiscal, contábil e orçamentária seja “**necessariamente**” objeto de escrutínio por parte do TCE:

Art. 16. O balanço e demais prestações de contas da Organização Social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e **analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, bem como pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. (PARANÁ, 2011, grifos nossos)

Percebe-se que a lei paranaense, ao inserir o termo “necessariamente” aprofunda a necessidade de atuação do TCE sobre os aspectos contábeis que envolvem interação entre Estado e OS’s, exigindo que os órgãos de controle atuem sobre os processos.

O que se pode observar é que tanto o estado de São Paulo, com art. 12 da Lei nº 846/98, quanto o Paraná, com art. 16 da Lei nº 140/11, ambas leis complementares, buscam garantir estratégias para que haja qualidade e idoneidade na prestação de contas, incluindo transparência, justificção e possíveis sanções por parte do controle social (ROCHA, ZUCCOLOTO e TEIXEIRA, 2020), ou seja, pode-se considerar essas estratégias como instrumentos que buscariam assegurar algum nível de *accountability*.

O Estado de Minas Gerais é um caso peculiar, pois como se pode observar pela tabela 07, a análise do estado mineiro demanda que se considerem três leis diferentes: a Lei nº 14.870/03, aprovada pela gestão de Aécio Neves, e que disciplina as OSCIP’s, mas que segundo Tripodi (2014), ela possui natureza híbrida, ou seja, tem característica de OSCIP e OS, possibilitando, por isso mesmo, tanto o fomento, quanto a implementação de políticas públicas por meio do Terceiro Setor (TRIPODI, 2014). Nesta lei de 2003, previa-se, em seu art. 9, que o Tribunal de Contas fosse responsável por auxiliar a Assembleia Legislativa com o controle externo das entidades, assim como os estados de São Paulo e Paraná. Já no art. 15, assim como na lei federal, previa-se a obrigação dos responsáveis pela fiscalização darem ciência dos atos de irregularidade ou ilegalidade aos TCE e ao MP. Em 2018, esta lei foi revogada pelo art. 116, da Lei estadual nº 23.081.

A segunda lei mineira, portanto, a ser examinada, é de nº 23.081, de 2018, que institui parcerias com OS’s, OSICP’s e outras formas de parcerias, em um único dispositivo legal.

O seu art. 56 mantém a mesma redação do art. 9 da revogada Lei nº 14.870/03, dispondo que o TCE-MG devesse auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado com o controle externo das OS’s, além de que a fiscalização dessas entidades é responsabilidade do Ministério Público:

Art. 9º – A pessoa jurídica qualificada como OSCIP nos termos desta Lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao

controle externo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. (MINAS GERAIS, 2003)

[...]

Art. 56 A entidade qualificada como OS nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, bem como ao controle externo da ALMG, que o exercerá com o auxílio do TCEMG. (MINAS GERAIS, 2018).

Como se pode observar, embora o trecho da lei de 2003 regrasse a atuação do TCE em relação às OSCIP's, na lei de 2018, passa-se a normatizar a fiscalização do TCE sobre as OS's. Contudo, cabe sublinhar que o TCE, nos dois momentos mineiros, atua mais como coadjuvante, do que propriamente um ator central, uma vez que o papel de controle está destinado à Assembleia Legislativa.

Já o Decreto nº 47.553, de dezembro de 2018, que regulamenta a qualificação das OS's e a instituição do contrato de gestão, prevê, em seu art. 70, § 1º, que o TCE poderá ser acionado apenas pelo Órgão Estatal Parceiro - OEP, em caso de irregularidade grave ou insanável:

Art. 70, § 1º Na hipótese do inciso II, caso sejam identificadas irregularidades graves e insanáveis, o OEP promoverá a representação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008. (MINAS GERAIS, 2018)

A exemplo de estados como Goiás e Pernambuco, o estado de Minas Gerais reduz o número de atores que podem apresentar denúncias em casos que envolvam OS's, reduzindo, assim, por tabela, as possibilidades de exercício de controle social. Novamente se esbarra no problema de conflito de interesses que pode resultar da decisão de apenas ator estatal apresentar denúncias. A depender da perda de capital político em questão, parece difícil que o sujeito que represente o mesmo Estado que decidiu pela adoção de OS's apresente denúncias que as envolva.

Os dados trazidos pelo exame da unidade de análise 2 permitem afirmar que os estados de Goiás e Pernambuco reproduziram nos seus marcos estaduais os traços definidos pela Legislação Federal, levando a um “mimetismo da proposta federal”, conforme aponta Sano (2003), que prevê o TC atuando apenas como o receptor de denúncias de irregularidades.

Os estados de São Paulo e Paraná, por sua vez, parecem ter se valido mais fortemente pelos preceitos postos nos art. 70 e 71 da CF/88, que dispõe sobre as funções dos TCE, no tocante a

auxiliar a análise de prestação de contas e balanço das OS's, receber as denúncias de qualquer cidadão e dos responsáveis pela fiscalização.

Já o caso de Minas Gerais, conforme se viu, positiva na atual legislação que o TCE aja como auxiliar do controle externo que deverá ser realizado pela Assembleia Legislativa. Além disso, a lei mineira limita o número de atores considerados legítimos para o exercício do controle social sobre as OS's, sobretudo na oferta de denúncias, reservando este lugar apenas para os atores estatais parceiros, ou seja, os representados do Estado na interação com o terceiro setor.

4.3 Unidade de Análise 3: Controle por Resultados das OS's

O controle por resultados ou controle *a posteriori* ganhou forças no Brasil com a Reforma Gerencial prevista para administração pública, principalmente, com a publicação do PDRAE (1995) que tinha como objetivo “criar condições para a reconstrução da administração em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995). Ou seja, o controle por resultados era um dos ideais previstos na administração gerencial afim de garantir a eficiência e agilidade da administração pública. Além disso, o PDRAE previa que essa forma de controle, *a posteriori*, deveria ser rigorosa para garantir a punição aos que falharem (BRASIL, 1995). O caderno 1 do MARE também descreve que a ênfase no controle dos resultados é uma das principais características da “nova administração pública” e deve ser realizada por meio dos contratos de gestão (BRASIL, 1997, p.42).

Já no caderno 2 do MARE, o controle por resultados é descrito como “instrumento inovador e mais eficaz” que será utilizado pelo Estado para controlar a utilização dos recursos que serão transferidos para as OS's (BRASIL, 1998, p.15). O Caderno n° 2 argumenta ser essa uma vantagem, visto que a avaliação dessas entidades será realizada por cumprimento de metas já estabelecidas no contrato de gestão (BRASIL, 1998).

Para Evelyn Levy (1999), o controle de resultados foi criado para “melhorar a efetividade da administração pública” e conseqüentemente “aumentar o controle dos políticos sobre a burocracia”. A autora ainda aponta que a atuação dos cidadãos na deliberação dos “padrões de serviços” também permite que esse tipo de controle aconteça (LEVY, 1999, p. 398). Ou seja, para Levy (1999), o controle de resultado vem se revelando como uma possível forma de atuação do controle social, além disso, é possível que o controle por resultados também atue para efetivação

da *accountability* à medida em que torna conhecido os objetivos, Porém é preciso ter cautela visto que ainda segundo Levy (1999) essa mesma forma de controle pode se tornar “um instrumento pouco democrático” caso as metas e indicadores sejam elaborados apenas por agentes, ou um grupo específico de pessoas (LEVY, 1999, p. 399).

Para o autor Hironobu Sano (2003), “o controle por resultados é o principal mecanismo de responsabilização presente no contrato de gestão” (SANO, 2003, p. 116), já que é nesse contrato que estão detalhadas as metas que devem ser atingidas. Para o autor, o controle por resultados ainda pode apresentar as duas dimensões da *accountability* (horizontal e vertical), pois o mesmo pode ser exercido tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade (SANO, 2003). As autoras Prado e Castro (2007) corroboram com a ideia que o controle presente nas OS's são realizados por meio do controle de resultados, dado que, a principal forma de acompanhamento dessas instituições é por meio da realização de suas metas propostas no contrato de gestão, sendo ainda que para elas o conselho de administração é o primeiro componente para realização desse tipo de controle, posto que, o mesmo deve apurar o cumprimento das metas.

Portanto, até o momento, os autores Sano (2003) e Prado e Castro (2007) mostraram que de fato o controle presente nas OS's é baseado no controle de resultados realizado por meio do contrato de gestão firmado junto ao Poder Público. Por meio dessa forma de controle, os autores evidenciaram que é possível praticar o controle social, a partir do momento que o cidadão usuário dos serviços toma conhecimento das metas e pode se manifestar em relação à prestação desses serviços e *accountability* utilizando os resultados como forma de prestação de contas e meio de responsabilização quando as metas não são atingidas.

Tabela 8 – Unidade de Análise 3, Controle por resultado em leis de Organizações Sociais da União e dos Estados analisados.

(continua)

Unidade de Análise	Natureza e Origem da Produção normativa-legal	Descrição
<p style="text-align: center;">III Controle por Resultado</p>	<p style="text-align: center;">Lei Federal nº 9.637/98</p>	<p>Art. 4, inciso X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. (BRASIL, 1998)</p> <p>Art. 8º, § 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. (BRASIL, 1998)</p> <p>§ 2º- Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. (BRASIL, 1998)</p>
	<p style="text-align: center;">Lei Estadual nº 15.503/05 Estado de Goiás</p>	<p>Art. 4, inciso X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa. (GOIÁS, 2005)</p> <p>Art. 10, § 1º O parceiro privado apresentará ao órgão ou à entidade do Poder Público supervisora signatária do ajuste, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro e, ainda, a cada 6 (seis) meses, certidões negativas de débitos perante a Fazenda estadual, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem como relação das demandas em que figure como réu, além de decisões judiciais que lhe foram desfavoráveis e os valores das respectivas condenações. (GOIÁS, 2005)</p> <p>Art. 10, § 2º Os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. (GOIÁS, 2005).</p>

Tabela 08 – Unidade de Análise 3, Controle por resultado em leis de Organizações Sociais da União e dos Estados analisados.

(continua)

	<p>Lei Estadual nº 14.870/03 Estado de Minas Gerais</p>	<p>Art. 13, inciso VI – as obrigações da Oscip, entre as quais a de apresentar ao poder público estadual, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados e a prestação de contas contábil, independentemente das previsões mencionadas no inciso V; (MINAS GERAIS, 2003)</p> <p>Art. 14, § 1º Os resultados atingidos com a execução do termo de parceria serão analisados semestralmente, no mínimo, por comissão de avaliação[...]. (MINAS GERAIS, 2003)</p>
	<p>Lei Estadual nº 23.081/18 Estado de Minas Gerais</p>	<p>Art. 50, inciso VIII - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis, bem como as contas anuais da entidade sem fins lucrativos. (MINAS GERAIS, 2018)</p> <p>Art. 71 - A OS apresentará à comissão de monitoramento relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados físicos e financeiros alcançados, de acordo com as instruções editadas pelo Estado e, caso haja, pelo TCEMG. (MINAS GERAIS, 2018).</p> <p>Art. 76 - Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão avaliados trimestralmente, no mínimo, por comissão de avaliação [...] (MINAS GERAIS, 2018).</p>
	<p>Lei Estadual nº 140/11 Estado do Paraná</p>	<p>Art. 8, inciso III - previsão para que o Poder Público possa requisitar a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Estado. (PARANÁ, 2011)</p> <p>Art. 12, § 1º Os resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão serão analisados, em período não superior a seis meses, por Comissão de Avaliação e Fiscalização indicada pelo Secretário de Estado competente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirá relatório conclusivo a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado do Paraná. (PARANÁ, 2011)</p>

Tabela 08 – Unidade de Análise 3, Controle por resultado em leis de Organizações Sociais da União e dos Estados analisados.

(conclusão)

	<p>Lei Estadual nº 11.743/00 Estado de Pernambuco</p>	<p>Art. 1º, § 1º, inciso III - redesenhar a atuação do Estado no desenvolvimento das funções sociais, com ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultados, baseado em metas e indicadores de desempenho; (PERNAMBUCO, 2000)</p> <p>Art. 7º, inciso X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com auxílio de auditoria externa. (PERNAMBUCO, 2000)</p> <p>Art. 22, § 1º Os resultados atingidos com a execução dos instrumentos de ajuste devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente. (PERNAMBUCO, 2000)</p>
	<p>Lei Estadual nº 846/98 Estado de São Paulo</p>	<p>Art. 4, inciso IX - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa (SÃO PAULO, 1998)</p> <p>Art. 9º, § 1º - O contrato de gestão deve prever a possibilidade de o Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Estado. (SÃO PAULO, 1998)</p> <p>Art. 9, § 2º - Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente por comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado competente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado. (SÃO PAULO, 1998)</p>

Fonte: elaboração própria

A tabela 8 tem como objetivo discutir a unidade de análise 3, ao apresentar os trechos de legislação buscando investigar como está previsto o controle por resultados nos marcos legais da União e dos estados selecionados. Como se pode observar, a União e todos os estados analisados expressaram em sua redação formas de controle por resultados.

A primeira lei a ser analisada é a Lei Federal nº 9.637/98. Para isso, foi separado o art. 4º por expressar “as atribuições privativas do Conselho de Administração” (BRASIL, 1998) e perante seu inciso X, trecho apresentado na tabela 8, prevê a obrigação do conselho em fiscalizar as metas

presentes no contrato de gestão, além das diretrizes, aprovação das contas anuais, demonstrativos contábeis, financeiros contando sempre com auxílio de auditoria externa.

Como já dito anteriormente, na análise da Unidade de Análise 1, os conselhos de administração podem ser considerados a primeira ferramenta para garantir o controle por resultados, dado que é previsto sua obrigação em fiscalizar o alcance das metas (PRADO e CASTRO, 2007). Já em seu art. 8º, § 1º, da lei em questão, exprime que a OS deverá apresentar ao Poder Público “ao término de cada exercício ou a qualquer momento” um relatório sobre o cumprimento do contrato de gestão afim de comparar as metas com os resultados além da prestação de contas (BRASIL, 1998).

Dessa forma, garante-se que o controle por parte do Poder Público através dos resultados, assim como foi previsto no PDRAE (1995) e nos Cadernos MARE (1998), “a avaliação da gestão de uma Organização Social dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão”. (BRASIL, 1998). Por fim, no § 2º, ainda do art. 8 da Lei Federal, determina-se que os resultados do contrato de gestão devam ser analisados por meio da comissão de avaliação, que deve ser “composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação” (BRASIL, 1998), isso porque a avaliação deveria funcionar para analisar as “causas e efeitos dos desvios entre o programado e o realizado” caso aconteça, pois só assim poderia haver ações corretivas de fato (BRASIL, 1998, p. 33). Como previsto no PDRAE, com a premissa de tornar a administração pública pautada no modelo gerencial por meio da aquisição de estratégias como o próprio controle por resultados, nota-se que as OS’s foram bem instruídas no plano Federal para aderirem a essa estratégia.

O estado de Goiás, com a Lei nº 15.503/05, seguiu os mesmos caminhos da União, visto que em seu art. 4º também apresenta as atribuições exclusivas do conselho de administração, constando entre eles no inciso X, a obrigação de fiscalizar as metas, sendo o texto legal idêntico ao da Lei Federal. No Art. 10, § 1º, Goiás também prevê que o “parceiro privado” deve apresentar um relatório referente ao cumprimento do contrato de gestão com comparativo entre as metas e resultados ao Poder Público. A diferença com a União está na previsão de que a cada 6 meses a OS deveria apresentar as certidões negativas de débito para a Fazenda estadual, INSS e o FGTS, além das ações judiciais em que seja réu, decisões judiciais contrárias, caso haja condenação. Ou seja, além de garantir o controle por resultados por meio dos relatórios apresentados pela entidade, o Poder Público tenta se inteirar da vida financeira e criminal das entidades. Já no § 2º desse mesmo

artigo, a lei garante que os resultados devem ser analisados da mesma forma que a União, por uma comissão de avaliação composta por especialistas.

Minas Gerais por sua vez, na sua antiga Lei Estadual nº 14.870/03, apresenta no art. 13, inciso IV, que o termo de parceria firmado com a entidade privada deve conter a obrigação da OSCIP em apresentar o relatório comparativo com as metas e resultados, além da prestação de contas, ao término de cada exercício. Já em seu art. 14, § 1º, consta, assim como na Lei Federal, que os resultados devem ser avaliados pela comissão de avaliação, estruturada com “um membro indicado pela Seplag; um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro; um membro indicado pela OSCIP; um membro indicado pelo conselho de políticas públicas e um especialista”.

Nota-se que a maioria dos membros é indicação do Poder Público ou ligados a ele, conforme afirma Tripodi (2014), sendo formada por burocratas do governo “e, portanto, envolvidos na elaboração do desenho e implementação do programa, o que poderia comprometer a imparcialidade de julgamento na tomada de decisões” (TRIPODI, 2014, p. 164).

Já na Lei mineira vigente nº 23.081/18, o art. 50 apresenta as atribuições do conselho de administração e no inciso VIII, bem como a União, prevê sua obrigação em fiscalizar as metas do contrato de gestão, assim como suas diretrizes, demonstrativos e contas anuais, sem, no entanto, prever auxílio da auditoria externa.

Já o seu art. 71, apresenta uma novidade ao determinar que a OS deverá apresentar seu relatório com o comparativo de metas e resultados a uma comissão de monitoramento, visto que a comissão de avaliação fica a cargo de analisar os resultados trimestralmente, como previsto em seu art. 76. Além disso, sua composição também é definida, sendo a única diferença para a comissão de avaliação que inclui um integrante indicado pelo Órgão Estatal Interviente.

O estado do Paraná, com sua Lei 140/11, art. 8º, dispõe sobre os princípios e preceitos que o contrato de gestão deve seguir, entre eles, a possibilidade de o Poder Público requerer o relatório com o comparativo de metas e resultados no final de cada exercício ou em qualquer outro momento. A maior inovação no dispositivo é a previsão de publicação no Diário Oficial do Estado, a fim de que todos que tenham interesse possam acessar, contribuindo para a ocorrência do controle social, visto que as metas e os relatórios poderão ser acessados por cidadãos-usuários dos serviços dessas entidades (LEVY, 1999).

Já em seu art. 12, § 1º, o estado do Paraná esclarece que os resultados do contrato de gestão serão analisados por uma comissão de avaliação e fiscalização, que deve ser indicada pelo

Secretário do Estado e constituído por profissionais com “notória especialização”. Essa comissão seria responsável por emitir relatório a ser encaminhado para os órgãos de controles tanto interno, quanto externo do Estado. (PARANÁ, 2011). Ao fim, o relatório ainda deve ser enviado para o controle externo, sendo o TCE um dos auxiliares na fiscalização.

Fugindo um pouco à regra tem-se o estado de Pernambuco, o único a expor em seu texto legal, Lei nº 11.743/00, art. 1º, que o seu “Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-exclusivos”, que inclui OS e OSCIP, tem como objetivo § 1º, inciso III, reconfigurar atividade do Estado no seguimento dos serviços sociais, “com ênfase nos modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultados, baseado em metas e indicadores de desempenho” (PERNAMBUCO, 2000). Agora em seu art. 7, inciso X, o estado estabelece que a função do conselho de administração é fiscalizar o cumprimento das metas, com o mesmo texto apresentado pela Lei Federal nº 9637/98. Por fim, o seu art. 22 corrobora novamente com a União ao afirmar que os resultados atingidos com a realização do contrato de gestão devem ser analisados pela comissão de avaliação que deve ter em sua estrutura especialistas com notória capacidade e indicados pela autoridade supervisora (PERNAMBUCO, 2000).

Por último, o estado de São Paulo com sua Lei nº 846/98, assim como a maioria das leis apresentadas até o momento, garante em seu art.4º, inciso IX, que é dever do conselho de administração fiscalizar as metas definidas no contrato de gestão. O seu art. 9º, § 1º, retrata que deve conter no contrato de gestão a possibilidade do Poder Público em requerer o relatório com o comparativo entre metas e resultados no final de cada exercício. Além disso, garante que deverá haver publicações no Diário Oficial do Estado, assim como o estado do Paraná, sendo uma pequena inovação presente no corpo da lei e poderia melhorar a possibilidade de ocorrer o controle social, pois permitiria que a população tivesse acesso à prestação de contas. No § 2º, ainda do art. 9, o estado de São Paulo estabelece que os resultados deverão ser analisados pela comissão de avaliação, também indicada pelo Secretário de Estado e composta por profissionais de notória especialização, além disso, o relatório emitido por eles deve ser encaminhado para os órgãos de controle interno e externo.

Ao analisar as leis apresentadas acima nota-se que **em relação ao controle por resultados**, a maioria dos estados seguiram os mesmos caminhos da Lei Federal nº 9.637/98 com pouquíssimas inovações ou diferenças entre si. Os maiores destaques estão em São Paulo (Lei nº 846/98) e Paraná (Lei nº 140/11) que preveem a publicação no Diário Oficial do relatório sobre a execução do

contrato de gestão, incluindo a comparação entre as metas planejadas e os resultados alcançados, percebe-se também que é a mesma redação de lei para os dois estados. Além disso, o estado de Minas Gerais (Lei nº 23.081/18) destaca-se ao prever uma comissão de monitoramento, para além da comissão de avaliação, sendo ela responsável apenas pela análise do relatório com os comparativos entre as metas e os resultados.

O que se pode observar é que as OS's possuem como sua forma mais comum e recorrente a controle o de resultados. Isso porque desde sua qualificação, recebimento de recursos até sua desqualificação há uma ligação ao contrato de gestão e conseqüentemente a suas metas, que como demonstraram as leis devem ser sempre comparadas com seus resultados obtidos, a fim de garantir a fiscalização dessas entidades. Chama-se atenção, assim como o fazem Prado e Castro (2007), que o controle por resultado se preocupa somente com metas e diretrizes sem receio “quanto aos meios que serão utilizados para alcançar-se estes fins” (PRADO e CASTRO, 2007).

4.4 Unidade de Análise 4: *Accountability* e *Accountability* societal no âmbito das OS's

Assim como a unidade de análise anterior (controle por resultados), a *accountability* também foi uma importante dimensão trazida pelo debate da Nova Gestão Pública, dado que o gerencialismo tem como premissas o controle por resultados, *accountability*, transparência, controle social, competição no setor público, eficiência, economia, desburocratização, descentralização, entre outros (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA 1995; TORRES, 2007).

Contudo, a *accountability* é um termo que ainda não existe tradução direta para o português, em decorrência, segundo Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), de não termos o conceito em prática no país.

Para Campos (1990), o grau de *accountability* é determinado pelas “dimensões macroambientais da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história” (CAMPOS, 1990, p. 48), além de outros fatores como o amadurecimento da sociedade, ou seja, quanto menos uma sociedade reflete sobre suas responsabilidades, deveres e poder, menos irá refletir sobre a *accountability*, além das próprias reformas da administração pública que apresentaram diversos mecanismos de controle porém inconsistentes em relação ao objetivo de tornar a administração pública voltada para a *accountability* (CAMPOS, 1990).

No Brasil, a falta de tradução da *accountability* está relacionada com fatores como a interrupção da democracia por um longo período de ditaduras, do Estado Novo (1930-1945) e Militar (1964 – 1985), afinal, durante esse tempo não era possível que a população se apropriasse de seus direitos, especialmente aqueles de reunião e liberdade de expressão.

Mesmo que o cenário político tenha mudado consideravelmente com a nova Constituição Federal (1988), consolidação da democracia e reformas no Estado (ou pelo menos tentativas) em busca de mais eficiência, controle e transparência para a administração pública, o padrão autoritário e centralista do governo prevaleceu e ainda prevalece em algumas questões, desde política, administrativa até mesmo em relação à participação individual da sociedade (CAMPOS, 1988; PINHO e SAGRAMENTO, 2009) estando vinculado com frequência a governos de diferentes partidos políticos e posicionamentos ideológicos.

O PDRAE (1995) estabeleceu que as OS's estão sujeitas ao controle por resultado e *accountability*. Por mais que o termo não apareça diretamente em seu texto, as formas de controle e responsabilização são previstas, principalmente por essa ser uma característica marcante da NGP (BRASIL, 1995). No caderno 1 do MARE, a *accountability* surge como “um mecanismo de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade”, sendo fundamental para a governabilidade no regime democrático (BRASIL, 1997, p.46), ou seja, tem-se a ideia de que quanto mais o cidadão souber da responsabilidade do político **e lhe imputar responsabilidade**, mais democrático seria o governo. Entende-se, neste sentido, que o controle social é um dos componentes da *accountability*.

Lavalle e Castelo (2008) corroboram com a ideia ao afirmarem que *accountability*, além da obrigação de prestar contas, está relacionada com **a possibilidade de sanção** e integra um repertório de práticas de controle interinstitucional e social (LAVALLE e CASTELO, 2008).

Para O'Donnell (1998) existem dois principais tipos de *accountability*, a horizontal relacionada com órgãos que realizam a fiscalização e sanções aos políticos, burocratas e agentes públicos. E a vertical, que está diretamente ligada as eleições, quando os cidadãos escolhem seus representantes.

Para Arantes et al. (2011), a *accountability* democrática ainda estabelece as regras estatais intertemporais, para que dessa forma haja garantia dos direitos dos indivíduos e da coletividade (ARANTES, et al. 2011, p. 113). Porém, a literatura ao tratar de definições e tipos de

accountability, não anunciam a utilização no terceiro setor no rol das atividades a serem responsabilizadas.

Ao relacionar *accountability* com as OS's, Sano (2003) afirma que a legislação e o contrato de gestão são as principais fontes de análise e ligação entre a eles (*accountability* e OS), já que são esses mecanismos que criam o vínculo entre a entidade e o Estado, definindo a suas atribuições, responsabilidades e obrigações. (SANO, 2003, p.75). Portanto, é de grande importância analisar as previsões e o cumprimento dos contratos de gestão estabelecido entre as OS's e o setor público, para entender quais as possíveis formas de *accountability* ou responsabilização presente e seu cumprimento.

Formas sociais específicas de *accountability* ou *accountability* societal não foram objeto de consideração pelo PDRAE (1995), mas parece ter contribuição a dar uma vez que se refere a uma diferente forma de controle clássica, utilizando-se de mecanismos tanto institucionais quanto não institucionais. (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2000; CARNEIRO, 2004).

Para Carneiro (2004), a *accountability* societal deve ser separada das perspectivas horizontal e vertical propostas por O'Donnell (1998), por partilharem de entendimento característico sobre o controle social em relação às ações do governo. Dentre as qualidades da *accountability* societal, Carneiro afirma a possibilidade de ela ser uma forma de popularizar as relações entre o Estado e a sociedade e dessa forma contribuir para consolidar as políticas gerenciais de modernização do setor público (CARNEIRO, 2003, p.13).

Ao adentrar o campo da *accountability* societal ampliam-se os debates em torno dos mecanismos de controle e a participação da sociedade sobre eles, incluindo as suas formas de organização. Como discutido por Lavallo e Castelo (2008), existe um impasse nessa relação, já que as Organizações Cívicas que tinham como princípio controlar as ações do Poder Público ganharam a possibilidade de se qualificarem a prestadoras de serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, passaram a fazer o papel do Poder Público em relação à oferta dos serviços sociais, levando ao debate proposto pelos autores de “quem controla o controlado” e também a um nova categoria analítica proposta por eles, que é “a dupla face da *accountability*” (LAVALLE e CASTELO, 2008).

Para Filgueiras (2011), as organizações cívicas apresentam uma dupla face porquê de um lado possuem o dever de representar o controle da sociedade sobre as políticas públicas, mas, por outro, passaram a ter a obrigação de prestar contas aos cidadãos por razão de seus serviços prestados.

Essas questões, em torno da *accountability* social e a sua dupla face, não foram suscitadas ou desenvolvidas pelo PDRAE (1995) e nem debatidas na Nova Gestão Pública.

Assume-se para esse trabalho e conseqüentemente para análise da unidade de análise 4, a *accountability* **como sinônimo de responsabilização**, assim como Pinho e Sacramento (2009), ao afirmarem que “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p.1347)

Tabela 9 - Unidade de Análise 4 *Accountability* e *Accountability* societal em leis de Organizações Sociais da União e dos estados selecionados

(continua)

Unidade de Análise	Natureza e Origem da Produção Normativa-Legal	Descrição
4. <i>Accountability</i> e Social/societal	Lei Federal nº 9.637/98	<p>Art. 9 Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, 1998)</p> <p>Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. (BRASIL, 1998, grifos nossos)</p> <p>Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.</p> <p>§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 1998, grifos nossos)</p>
Social/societal <i>Accountability</i>	Lei Estadual nº 15.503/05 Estado de Goiás	<p>Art. 11 Os responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos públicos por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado e à Assembleia Legislativa, sob pena de responsabilidade solidária. (GOIÁS, 2005, grifos nossos)</p> <p>Art. 12. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 11, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, representarão ao Ministério Público, à Controladoria e à Procuradoria-Geral do Estado, para adoção das medidas cabíveis. (GOIÁS, 2005)</p> <p>Art. 15. Constituem motivos para a desqualificação da entidade a inobservância de qualquer dispositivo desta Lei, o exercício de atividades não relacionadas às previstas nas alíneas do inciso I do art. 2º, bem como o inadimplemento do contrato de gestão celebrado com o Poder Público.</p> <p>§ 3º A desqualificação implicará ressarcimento dos recursos orçamentários e reversão dos bens cujo uso tenha sido permitido pelo Estado à organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (GOIÁS, 2005)</p>

Tabela 9 – Unidade de Análise 4 *Accountability* e *Accountability* societal em leis de Organizações Sociais da União e dos estados selecionados
(continua)

4. <i>Accountability</i> e Social/societal <i>Accountability</i>	Lei Estadual nº 23.081/18 Estado de Minas Gerais	<p>Art. 56 A entidade qualificada como OS nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, bem como ao controle externo da ALMG, que o exercerá com o auxílio do TCEMG. (MINAS GERAIS, 2018)</p> <p>Art. 57 Perderá a qualificação como OS a entidade sem fins lucrativos que: I - dispuser de forma irregular dos recursos públicos que lhe forem destinados; II - incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista, nos termos de regulamento; III - descumprir o disposto nesta lei; IV - descumprir as disposições do contrato de gestão; [...]</p> <p>§ 1º A desqualificação da OS, nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do caput, dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo, instaurado de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório, respondendo os dirigentes da entidade sem fins lucrativos individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. (MINAS GERAIS, 2018, grifos nossos)</p>
	Lei Complementar nº 140/11 Estado do Paraná	<p>Art. 5º A entidade será desqualificada como Organização Social, mediante decreto específico do Chefe do Poder Executivo, nos seguintes casos: I - dispor, de forma irregular, dos recursos ou bens que lhe forem destinados; II - incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista; III - descumprir os termos da legislação vigente, bem como as normas estabelecidas nesta Lei; e IV - descumprir quaisquer das cláusulas consignadas no Contrato de Gestão. (PARANÁ, 2011)</p> <p>Art. 6º A perda da qualificação como Organização Social importará na rescisão de eventual Contrato de Gestão já firmado entre a entidade e a Administração Pública Estadual.</p> <p>Parágrafo único. Decretada a desqualificação da entidade como Organização Social, os bens cujo uso lhe tenha sido permitido, bem como o saldo dos recursos entregues para a execução do Contrato de Gestão, deverão ser revertidos, imediatamente, ao Estado, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (PARANÁ, 2011)</p>
	Lei Estadual nº 11.743/00 Estado de Pernambuco	<p>Art. 23. Os responsáveis pela fiscalização dos ajustes, ao tornarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária. (PERNAMBUCO, 2000)</p> <p>Art. 24. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, e à Procuradoria Geral do Estado, para que requeiram ao juízo competente, a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (PERNAMBUCO, 2000)</p> <p>Art. 25. Constatado, a qualquer tempo, o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão o Poder Executivo promoverá sua apuração em processo regular, em que se assegure ampla defesa, podendo proceder à desqualificação da entidade como organização social, respondendo os seus dirigentes, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. (PERNAMBUCO, 2000)</p>

Tabela 9 – Unidade de Análise 4 *Accountability* e *Accountability* societal em leis de Organizações Sociais da União e dos estados selecionados
(conclusão)

	<p>Lei Estadual nº 846/98 Estado de São Paulo</p>	<p>Art. 10 - Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária. (SÃO PAULO, 1998)</p> <p>Art. 18 - O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social quando verificado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.</p> <p>§ 2º - A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e do saldo remanescente dos recursos financeiros entregues á utilização da organização social, sem prejuízo das sanções contratuais penais e civis aplicáveis a espécie. (SÃO PAULO, 1998)</p>
--	---	---

Fonte: elaboração própria

Ao analisar a *accountability* nos textos legais, nota-se pela tabela 9 que as formas de responsabilização nem sempre são claras quanto a sua aplicação. A Lei Federal n° 9.637/98, em seu art. 10, por exemplo, dispõe que somente com evidências consolidadas de desvios é que haveria a possibilidade de se requerer o possível bloqueio de bens dos responsáveis da OS envolvidos em suposta ilegalidade:

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que **requiera ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.** (BRASIL, 1998, grifos nossos)

Observa-se, no art. 10, a normatização de formas de exercício de *accountability*, uma vez que se prevê a responsabilização e sanção para os responsáveis da entidade em casos de ilegalidades. Porém, tanto o art. 10, quanto o art. 9, deixam claro que a fiscalização e a denúncia serão realizadas apenas pelos “responsáveis da fiscalização”, que deveriam acionar Ministério Público, Advocacia Geral da União e Procuradoria da entidade.

Por sua vez, o art. 16 prevê que a OS pode ser penalizada com a desqualificação em caso de descumprimento das cláusulas presentes no contrato de gestão, além disso, é obrigatória a devolução dos bens e valores entregues a entidade, em caso de descumprimento de disposições contratadas:

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à **desqualificação da entidade** como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.
[...]
§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 1998, grifos nossos)

O estado de Goiás, seguindo os mesmos passos da Lei Federal, dispõe no art. 12, de sua lei 15.503/05, que somente com evidências consolidadas de desvios é que poderá haver representação ao MP, à Controladoria e à Procuradoria-Geral do Estado. Por outro lado, o estado goiano retrocede em relação à União, ao não deixar claro quais as possibilidades de sanção aos responsáveis em casos de irregularidades e também não deixa claro quem serão os responsáveis:

Art. 12. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 11, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, representarão ao Ministério Público, à Controladoria e à Procuradoria-Geral do Estado, para adoção das medidas cabíveis. (GOIÁS, 2005)

Já sobre a possível desqualificação da entidade, o estado de Goiás define que ela poderá ocorrer em casos de descumprimento dos artigos da lei nº 15.503/05 e do contrato de gestão. Já o § 3º, do art. 15, a legislação dispõe sobre a devolução de recursos e bens recebidos pela entidade, em caso de desqualificação.

O estado de Minas Gerais, com a lei nº 23.081/18, bem como o estado do Paraná com sua lei nº 140/11, como disposto na tabela 09, preveem somente a possibilidade de desqualificação das OS's em caso como de irregularidades, não cumprimento da legislação ou do contrato de gestão, porém não é descrita nenhuma responsabilização dos agentes em caso de desvios na utilização dos recursos públicos.

A lei mineira, nº 23.081/18, estabelece em seu art. 57, as possíveis causas que podem levar a entidade perder o título de Organização Social e em seu § 1º determina que o processo administrativo para a desqualificação da entidade pode ocorrer a pedido de diversos atores, incluindo a iniciativa popular, ou seja, garante o controle por parte da população:

Art. 57, § 1º A desqualificação da OS, nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do caput, dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo, instaurado de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de **iniciativa popular** ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório, respondendo os dirigentes da entidade sem fins lucrativos individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. (MINAS GERAIS, 2018, grifos nossos)

O estado de Pernambuco (Lei nº 11.743/00), por sua vez, guia-se por meio da Lei Federal e prevê o mesmo texto legal, o qual dispõe sobre a “indisponibilidade dos bens da entidade” e caso necessários dos atores envolvidos nos desvios dos bens ou recursos públicos, sendo que, a comunicação deverá ser realizada pelos responsáveis pela fiscalização, como a União. Além disso, também prevê a desqualificação da entidade, mas somente na hipótese de violação do contrato de gestão apurado através do Poder Executivo. Além disso, é previsto a responsabilização de seus dirigentes até mesmo no caso de desqualificação da entidade como OS, sendo descrito no texto legal que responderão “seus dirigentes, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão”. (PERNAMBUCO, 2000).

Por fim, o estado de São Paulo com a Lei nº 846/98 dispõe sobre desqualificação da entidade em caso de descumprimento do contrato de gestão, e garante em seu § 2º que deverá ser realizada a reversão dos bens e dos recursos financeiros, além de garantir possíveis sanções penais e civis que se aplicarem.

A análise de formas de *accountability* nos textos legais, permitem afirmar que não se encontrou avanços em formas de responsabilização de Organizações Sociais para além das possíveis sanções já previstas na própria legislação brasileira.

Uma hipótese que se levantou ao longo do tratamento dos dados relativos a *accountability* foi que talvez esta responsabilização pudesse ter sido expressa de forma mais detalhada nos contratos de gestão, presentes em todas as leis estaduais.

4.5 Investigando os Contratos de Gestão

É possível observar na Lei Federal nº 9.637/98, art. 6º, a determinação da importância do contrato de gestão que “discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social” (BRASIL, 1998). O contrato de gestão pode ser considerado a “espinha dorsal” da relação Estado e Organização Social, pois é por meio dele que se estabelecem os parâmetros para comparação entre metas contratadas e entregues, efetivando o controle por resultados. Além disso, nos contratos estão previstas as responsabilizações tanto das OS’s quanto do Poder Público, podendo, assim, esse instrumento se constituir como expressão da *accountability*.

Como só é permitida a criação do vínculo da OS com o Poder Público unicamente via contrato de gestão, todos os outros estados previram em suas leis a figura jurídica.

O estado de Goiás, com a Lei nº 15.503/05, estabelece no art.7º que seu contrato de gestão deve ser “elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado e deve contar as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social” (GOIÁS, 2005). Nele, são previstos que os resultados atingidos devem ser analisados pela comissão de avaliação, que deve ser indicada pela autoridade supervisora da área correspondente e com “especialistas de notória capacidade e adequada qualificação” em sua composição (GOIÁS, 2005).

Já Minas Gerais, com a Lei nº 23.081/18, em seu art. 65 normatiza que o contrato pode ser firmado, apresentando “os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes” além de dispor

do seu “objeto de vigência, resultados a serem atingidos e as previsões de receitas e despesas” (MINAS GERAIS, 2018). Em Minas, está previsto que os resultados serão avaliados trimestralmente pela comissão de avaliação e ao contrário da União e de Goiás, determina a composição da comissão, com um representante do órgão estatal parceiro; um representante indicado pelo órgão estatal interveniente; um indicado pela OS, um indicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; um indicado pelo conselho de políticas públicas da área e por fim um especialista não integrante da administração pública estadual. Fica ainda claro que a única responsabilidade dessa comissão é a análise dos resultados ou o controle por resultados.

O estado do Paraná com a Lei nº 140/11, em seu art. 8º, anuncia que o contrato deve seguir os “princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência” (PARANÁ, 2011) já constantes na CF/1988. Além disso em seu inciso I, estabelece que também deverá ser apresentado o programa de trabalho, estipulação de metas e prazos, e a avaliação de desempenho com os indicadores de qualidade e produtividade (PARANÁ, 2011). No art. 12, § 1º, está prevista que a comissão deverá avaliar e fiscalizar a análise dos resultados obtidos pelas OS, sendo que a Comissão será indicada pelo Secretário de Estado e composta por profissionais de notória especialização, sendo sua função emitir o relatório que deve ser encaminhado para os controladores interno e externo do estado.

O estado de Pernambuco, por meio da Lei nº 11.743/00, em seu art. 14, determina que o contrato deve discriminar as atribuições, responsabilidade e obrigações das partes. Já em seu art. 15 descreve os preceitos que o contrato de gestão deverá seguir, como inciso I, a especificidade do programa de trabalho, com suas metas e prazos, e os indicadores de qualidade e produtividade; e no inciso II, estipulação dos limites e critérios com despesas de remuneração e “vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes, e empregados das os, no exercício de suas funções” (PERNAMBUCO, 2000).

No art. 22, §1º, atribui à comissão a responsabilidade pela avaliação dos resultados e deve ser composta por meio de indicação de autoridade supervisora da área privilegiando especialistas.

Por fim, em relação ao contrato de gestão, o estado de São Paulo, com a Lei nº 846/98, em seu art. 7º estabelece que o contrato deve conter suas atribuições e obrigações tanto do Poder Público quanto da OS. No art. 8º, tem-se a continuidade dos critérios para a elaboração do contrato, como seguir os princípios do art. 37 da CF/88 (impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), inciso I, especificar o programa de trabalho, com as metas, prazos e avaliação de

desempenho com os indicadores de qualidade e produtividade a serem utilizados; inciso II, “estipular os limites e critérios para as despesas com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das OS” (SÃO PAULO,1998).

A análise dos contornos dos Contratos de Gestão apresentados nas leis estaduais permitiu concluir que eles trazem informações relativas a programa de trabalho, metas e prazos, critérios de avaliação de desempenho com os indicadores de qualidade e produtividade. De igual modo, prevê como será feita a composição para a avaliação das questões contratadas, mas caso haja ilicitudes envolvidas, não estão postas nos contratos as formas de atuação.

4.5.1 Produção de Atos normativos dos Tribunais de Contas e sua Interface com o controle das OS's

Como se pode notar, a legislação estadual pesquisada prevê a atuação dos Tribunais de Conta na interação entre Estado e Organizações Sociais. Tendo essa constatação feita, entendeu-se que seria importante examinar a produção normativa dessas instâncias, de modo a identificar como tem sido expresso o controle e responsabilização das Organizações Sociais; se os Tribunais têm estado atentos a essas novas formas de interação socioestatal e, por isso, delineado formas também de lidar e responsabilizar tais instâncias. Nesse sentido, a tabela 10 buscou sintetizar a produção normativa tanto do Tribunal de Contas da União, quanto dos estados examinados – Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo – no que eles têm atuado sobre as Organizações Sociais.

Tabela 10 - Acórdãos e normativas do Tribunal de Contas da União

(continua)

ATO NORMATIVO	EMENTA	TRANSCRIÇÃO DE DADOS
<p>Acórdão 601/2007 Tribunal de Contas da União</p>	<p>Recurso de reconsideração. Organização Social. Sujeição a normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público. Obrigatoriedade de utilização de pregão. Não provimento.</p> <p>1- As organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público. 2 - As organizações sociais estão obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais transferidos voluntariamente.</p>	<p>ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos art. 32 e 33 da Lei 8.443, em:</p> <p>9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto para, no mérito, negar-lhe provimento;</p> <p>9.2. dar ciência desta decisão à recorrente;</p> <p>9.3. dar ciência desta deliberação também ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Controladoria-Geral da União, para adoção das providências pertinentes.</p>
<p>Acórdão 421/2004</p>	<p>Consulta. Contratação de Serviços Sociais Autônomos por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93. Conhecimento. Análise da matéria. Informação ao consulente. Arquivamento.</p>	<p>ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União: [...]</p> <p>9.2.1 a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93 submete-se à estrita e simultânea observância dos seguintes requisitos:</p> <p>9.2.1.1 a pessoa jurídica contratada deve ser qualificada como Organização Social, nos termos da Lei nº 9.637/98, por ato formal da esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante;</p> <p>9.2.1.2 o objeto da contratação deve ser necessariamente a prestação de serviços, [...] devendo tais serviços estarem inseridos no âmbito das atividades fins, previstas no seu estatuto e constantes do contrato de gestão firmado entre a Organização Social e o Poder Público, na forma dos arts. 5º a 7º da Lei nº 9.637/98;</p> <p>9.2.3. os Serviços Sociais Autônomos somente poderiam ser contratados por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, caso atendam sobretudo aos requisitos contidos nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei 9.637/98 e venham a ser formalmente qualificados, por ato do Poder Executivo, como Organizações Sociais nos termos do art. 1º da mesma Lei e, ainda, caso o objeto da contratação seja relacionado às atividades incluídas em contrato de gestão celebrado com a esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante;</p>

Tabela 10 – Acórdãos e normativas do Tribunal de Contas da União

(continua)

<p>Acórdão 1952/2007</p>	<p>Projeto de decisão Normativa anual que define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas ao Tribunal relativas ao exercício de 2007 com a composição das suas peças e forma de organização, consoante dispõe o art. 4º da IN TCU nº 47/2004. Projeto de instrução normativa para alteração de alguns dispositivos da IN TCU nº 47/2004. Transcurso do prazo fixado pelo plenário sem apresentação de emendas ou sugestões. Parecer pela aprovação dos projetos.</p>	<p>ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União:</p> <p>9.1. aprovar o Projeto de Instrução Normativa constante do Anexo I;</p> <p>9.2. aprovar o Projeto de Decisão Normativa constante do Anexo II;</p> <p>9.3. manter a Companhia de Promoção Agrícola - CPA/Campo dispensada da apresentação de processo de contas anuais até que haja deliberação conclusiva do Tribunal sobre a questão, sem prejuízo da manutenção dos demais instrumentos de controle a cargo do Tribunal, inclusive a instauração de processo de Tomada de Contas Especial, no caso de ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao Erário, nos termos da IN TCU nº 13/96;</p> <p>9.4. manter o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGPPP dispensado de prestar contas anuais, sem prejuízo da manutenção dos demais instrumentos de controle a cargo do Tribunal;</p> <p>9.5. manter a data prevista na IN/TCU 47/2004 para apresentação dos processos de contas anuais do Grupo Petrobras, até que haja deliberação conclusiva do Tribunal sobre a questão;</p>
<p>Acórdão 3041/2010</p>	<p>Representação CGU. Não apresentação do processo de contas pela CGEE/MCT relativo ao exercício de 2009. Solicitação de esclarecimento pela CGEE. Alegação de contradição entre as disposições da IN TCU nº 57/2009 e as decisões normativas nº 100/2009 e 102/2009. Exigência indevida de processo de contas de Organizações Sociais. Análise. Contradição inexistente. Competência constitucional e legal do TCU para exigir a prestação de contas. Conhecimento, determinações e ciência.</p>	<p>ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:</p> <p>9.2. definir que as entidades regidas por contratos de gestão estão obrigadas a enviar, ao TCU e ao órgão de controle interno respectivo, o relatório de gestão e as peças complementares para compor os processos de contas regulamentados pelas decisões normativas previstas nos arts. 3º e 4º, respectivamente, da IN/TCU nº 57/2008, então vigente, e nos mesmos artigos da norma sucessora, IN/TCU nº 63/2010, desde que tais entidades estejam relacionadas nas correspondentes decisões normativas anuais;</p> <p>9.7.1. Adote providências no sentido de que seja elaborado roteiro específico para a análise de contas apresentadas pelas entidades públicas ou privadas que tenham contrato de gestão firmado com a União, delineando o foco do controle a ser mantido por este Tribunal, com fulcro no confronto entre a legislação específica de cada modelo de entidade (organização social, agência executiva etc.) e a Lei Orgânica desta Casa.</p> <p>9.7.2. Concomitantemente à ação acima descrita, mas de forma prioritária, desenvolva modelo adequado de apresentação das informações sobre a gestão dessas entidades nas contas dos órgãos ou entidades contratantes, detalhando o demonstrativo hoje solicitado no âmbito das decisões normativas pertinentes, a exemplo da Parte “C”, Anexo II, da</p>

Tabela 10 – Acórdãos e normativas do Tribunal de Contas da União

(conclusão)

<p>Instrução Normativa 93/2008</p>	<p>Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2008, especificando a forma e os prazos de sua apresentação e o seu conteúdo, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008.</p>	<p>Resolve:</p> <p>Art. 1º- A organização e apresentação dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2008, a serem encaminhados ao Tribunal de Contas da União em 2009, devem obedecer ao disposto na Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008 e nesta Decisão Normativa.</p> <p>Art. 3º-Para efeito desta decisão normativa, considera-se unidade jurisdicionada:</p> <p>VI - as entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal;</p> <p>Art.6º, §3º-Os relatórios de gestão ficarão disponíveis na rede mundial de computadores, para consulta pela sociedade, na forma definida por ato da presidência do Tribunal.</p> <p>Art. 9º-O responsável que não apresentar relatório de gestão no prazo previsto nesta decisão normativa sujeita-se à aplicação da multa a que se refere o inciso IV do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, a não ser que esteja amparado pela prorrogação excepcional de prazo prevista no art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008.</p>
<p>Instrução Normativa 57/2008</p>	<p>Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal.</p>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta instrução normativa, constituem unidades jurisdicionadas ao Tribunal, cujos responsáveis estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão ou de processo de contas:</p> <p>I - os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, incluídas as fundações e empresas estatais, bem como suas unidades internas;</p> <p>VI. as entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal.</p> <p>Art. 4º O Tribunal definirá anualmente em decisão normativa de natureza sigilosa as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis apresentarão contas ordinárias para fins de julgamento, sob a forma de tomada ou prestação de contas, ficando os responsáveis pelas demais unidades jurisdicionadas dispensados de apresentarem as suas contas ao Tribunal, para essa finalidade, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.443/92.</p>

Fonte: elaboração própria

O acórdão 601, de 2007, do Tribunal de Contas da União, expressa em seu texto, conforme apontam Mânica e Menegat (2013), a natureza das OS's, chamando atenção para o caráter híbrido de seus regimentos, seguindo regras da administração pública, mas também da privada. Nesse sentido, os autores evidenciam que as OS's devem apresentar sua prestação de conta junto aos Tribunais de Contas, não sendo suficiente somente a utilização de seu controle interno, o qual é constituído pelo conselho de administração e conselho de avaliação, principalmente porque o seu vínculo com o Estado tem como um dos fundamentos a utilização de bens e recursos públicos. Dessa forma, o acórdão argumenta que:

[...]O simples fato de receberem recursos financeiros da União em forma de dotação orçamentária, que por vezes representam parcela significativa de seus orçamentos, já é razão bastante para justificar sua submissão à jurisdição do TCU, seja no exame da respectiva prestação de contas, seja na observância das determinações deste Tribunal. A Constituição estabelece que “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda” estará submetida à jurisdição desta Corte de Contas, previsão que se amolda à hipótese das organizações sociais (arts. 70, caput, e parágrafo único, e 72, II). (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Essa determinação realizada pelo TCU no caso da OS ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron⁵, demonstra por meio desse acórdão a posição do órgão sobre o controle da OS, indicando que é fundamental a participação desta instância no controle das entidades do terceiro setor.

A Instrução Normativa nº 57 de 2008, também do TCU, “estabeleceu as normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração Pública Federal” e dispôs em seu art. 2, inciso IV, que os gestores que atuam em entidades como as Organizações Sociais devem apresentar a prestação de contas ao TCU. Já em seu art. 4º, a instrução normativa apresenta o parecer de que o Tribunal, anualmente, determinará as unidades jurisdicionadas que deverão realizar a prestação ou tomada de contas, ou seja, fica entendido que todos os anos serão definidas as instituições que deverão prestar contas. Importante chamar a atenção para o fato de que nesta dinâmica de seleção podendo acontecer de se manterem OS's de fora da obrigatoriedade de fiscalização por parte dos TCU's.

⁵ ABTLuS é uma Organização Social qualificada no ano de 1997 pelo Decreto nº 2.405 do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, atualmente é conhecida como CNPEM – Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais é responsável pelo controle de quatro laboratórios de pesquisa. Vide <https://cnpem.br/acesso-informacao/institucional/>.

Já a normativa nº 93 de 03 de dezembro de 2008, do TCU, estabelece para as unidades jurisdicionadas a obrigatoriedade de apresentar o relatório de gestão, no ano seguinte, referente ao exercício de 2008. Em seu art. 1º, a normativa dispõe que esses relatórios devam ser encaminhados ao TCU no ano de 2009 obedecendo às instruções. Já no seu artigo 3º ficam definidas as unidades jurisdicionadas que devem apresentar relatório ao TCU, sendo a OS uma delas, definida em seu inciso IV, que “as entidades cujos gestores, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal” (BRASIL,2008). Além disso, no anexo I, também consta as Organizações Sociais como unidade jurisdicional que devem prestar contas. No art. 6, §3º, é exposto que os relatórios deverão ser disponibilizados na “rede mundial de computadores”, ou seja, ficar disponíveis para que qualquer cidadão possa acessar e ter conhecimento sobre essas entidades. Esta recomendação viabiliza o exercício do controle social. Por fim, no art. 9 é definido que o responsável que não apresentar o relatório dentro do prazo poderá ser responsabilizado e penalizado por meio de multa.

O acórdão nº 1952/2009, por sua vez, teve como base a normativa nº 96 de 2009, que alterou a decisão normativa de 93/2008. Neste acórdão, as Organizações Sociais foram retiradas da obrigatoriedade de apresentar relatório de gestão para o TCU uma vez que se entendeu que a existência de prestação de contas por meio de conselhos de administração já seria o suficiente.

Os diferentes entendimentos apresentados pelas Instruções Normativas e acórdãos do Tribunal de Contas da União sinaliza que não existe consenso no TCU sobre as formas de controle sobre as OS's no âmbito federal, podendo ser observados, inclusive, ao longo dos anos, contradições no conteúdo produzido pelos dispositivos legais.

Em 2010, no acórdão 1952, o TCU proferiu decisão no sentido de que as Organizações Sociais não precisariam prestar contas a ele, pois seria uma responsabilidade do ente público uma vez que realizariam o acompanhamento e fiscalização por meio de relatórios e conselhos, como se pode ler do excerto abaixo:

Nesse contexto, **destaca-se que a não-obrigatoriedade da prestação de contas ordinárias não significa prejuízo do exercício de fiscalização. A União já vem fiscalizando a empresa por meio de seu Conselho de Administração e como acionista minoritário pode continuar a fazê-lo**, seguindo a Lei das Sociedades Anônimas. (BRASIL, 2010, grifos nossos).

Os acórdãos nº 1952 de 2007 e nº 3.041 de 2010 corroboram com a indicação de que existem contradições e pouco consenso em torno do entendimento das obrigações do TCU relativo às Organizações Sociais de se prestar contas a agentes externos.

Essas decisões do TCU vão contra o ideal pleiteado na CF/88 e no PDRAE (1995) que tomam esse órgão como um auxiliar do controle externo, por meio, por exemplo, das próprias Instruções normativas e acórdãos outorgados. Ao deixar essas brechas normativas, o TCU atesta que a fiscalização sobre as OS's é incerta.

A tabela 11 traz os dados de possível atuação dos Tribunais de Conta no âmbito dos estados.

Tabela 11 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

ATO NORMATIVO	EMENTA	TRANSCRIÇÃO DOS DADOS
RESOLUÇÃO 22/2008	Regimento Interno	<p>Art. 1º O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, órgão de controle externo, nos termos fixados pelas Constituições Federal e Estadual, e na sua Lei Orgânica, de nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, é a instituição que auxilia a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Estadual Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, aplicações das subvenções e renúncia de receitas. (GOIÁS, 2008)</p> <p>Art. 2º, incisos, VIII – fiscalizar os procedimentos licitatórios, contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, e ainda as concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, firmados por qualquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta;</p> <p>X – fiscalizar os contratos de gestão pactuados pela administração estadual com organizações sociais, verificando o cumprimento de seus objetivos e das metas estabelecidas; (GOIÁS, 2008).</p> <p>Art. 291, inciso III – fiscalização do recebimento, utilização e prestação de contas dos recursos públicos destinados às Organizações Não Governamentais – ONG’s, às Sociedades Civas de Interesse Público – OSCIP’s, às Organizações Sociais – OS’s ou a qualquer outra entidade que exerça atividade de fomento, nos termos da legislação pertinente. (GOIÁS, 2008)</p>
Resolução Normativa nº 13/2017	Dispõe sobre a fiscalização da qualificação de entidades como organizações sociais, da formalização e da execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás, e regulamenta as prestações de contas anuais a serem disponibilizadas aos órgãos ou entidades supervisoras e dá outras providências.	<p>Art. 1º Aprovar as normas que regulamentam os aspectos essenciais a serem observados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás na fiscalização relativa à qualificação das entidades de direito privado como Organizações Sociais, a formalização e a execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás e suas respectivas prestações de contas, nos termos desta Resolução. (GOIÁS, 2017, grifos nossos)</p> <p>Art. 2º A fiscalização, por parte do Tribunal de Contas, da qualificação, do chamamento público, dos contratos de gestão e da prestação de contas anual, será realizada por meio de inspeções, auditorias e acompanhamentos, tendo por base critérios de materialidade, relevância, oportunidade e riscos, dentre outros, o que não exclui o julgamento das contas das Organizações Sociais, no bojo da prestação de contas anual do órgão ou entidade supervisora pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 6º, desta Resolução. (GOIÁS, 2017, grifos nossos)</p> <p>Art. 4º A fim de subsidiar o controle concomitante e em atendimento ao princípio da transparência, a documentação constante do Anexo II, desta Resolução, no mínimo, deverá ser disponibilizada e mantida pelos órgãos ou entidades supervisoras, enquanto vigente o contrato de gestão, em sítio oficial na rede mundial de computadores (internet), em local de fácil acesso, nos termos da Lei nº 12.527/2011 e Lei estadual nº 18.025/2013. (GOIÁS, 2017, grifos nossos)</p> <p>Art. 6º As contas relativas aos contratos de gestão celebrados com o Estado de Goiás serão julgadas pelo Tribunal de Contas no bojo do processo de prestação de contas anual do órgão ou entidade supervisora da organização social, nos termos das normas de regência. (GOIÁS, 2017, grifos nossos)</p> <p>Art. 10. A responsabilidade pela fiscalização quanto a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados às Organizações Sociais e pela verificação do cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão compete ao Conselho Fiscal, ao órgão contratante e à entidade supervisora. (GOIÁS, 2017, grifos nossos)</p>

Fonte: elaboração própria

O Tribunal de Contas do estado de Goiás, em 2008, apresentou sua Resolução Interna nº 22, com competências, jurisdições, natureza, organização, sistemas de controle, prestação e tomada de contas, entre outras questões referentes as suas funções, incluindo seu posicionamento em relação às OS's. Dessa forma, em seu art. 1º, o Tribunal de contas esclarece que é um órgão de controle externo, definido tanto pela CF/88, quanto pela Constituição do Estado de Goiás, sendo um órgão auxiliar, de fiscalização, da assembleia Legislativa.

No art. 2º, são apresentadas as atribuições da Assembleia juntamente com o TCE e no inciso VIII é esclarecido que eles são responsáveis **por fiscalizar os contratos de gestão que competem as parcerias público-privada, incluindo as parcerias entre as OS's e o Estado**. Ainda sobre as responsabilidades do TCE, o art. 291, especifica a sua responsabilidade, por meio de atos normativos específicos, a “fiscalização do recebimento, utilização e prestação de contas dos recursos públicos” designados tanto para as OS's, quanto para as OSCIP's, ONG's, ou “qualquer outra entidade que exerça atividade de fomento”. Ou seja, novamente, a resolução deixa explicito que é responsabilidade do TCE a fiscalização sobre as OS's. (GOIÁS, 2008)

No ano de 2017, o TCE de Goiás publicou a Normativa de nº 13 que dispôs somente sobre a “fiscalização da qualificação de entidades como organizações sociais, da formalização e do contrato de gestão firmados pelo Estado de Goiás”, ou seja, o documento cuidou apenas da responsabilidade do TCE sobre as OS's, como se pode ler logo no primeiro artigo:

Art. 1º Aprovar as normas que regulamentam os aspectos essenciais a serem observados pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás na fiscalização relativa à qualificação das entidades de direito privado como Organizações Sociais, a formalização e a execução dos contratos de gestão firmados pelo Estado de Goiás e suas respectivas prestações de contas, nos termos desta Resolução. (GOIÁS, 2017).

A fiscalização das OS's aconteceria por meio de auditorias, acompanhamentos, inspeções, como descrito no art. 2º, e seriam efetivadas para além do contrato de gestão e prestação de contas, incluindo sua qualificação e chamamento público. Em relação às contas do contrato de gestão, o art. 6º estabelece que deveriam ser julgadas pelo Tribunal juntamente com a prestação de contas anual. Por outro lado, o TCE manifesta, por meio do art. 10, que a reponsabilidade da fiscalização em relação à utilização dos recursos e cumprimento de meta compete ao seu controle interno, formado pelo Conselho Fiscal, o órgão contratante e a entidade supervisora.

Dentre os artigos que se destacam nessa resolução, tem-se o art. 6º, referente ao princípio da transparência, que prevê que diversos documentos referentes ao contrato, salários, gastos, entre outros devam ficar disponíveis na internet, pelos órgãos ou entidades supervisoras, enquanto o contrato com a OS estiver válido.

Tabela 12 - Atos Normativos Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

ATO NORMATIVO	EMENTA	TRANSCRIÇÃO DOS DADOS
<p>Instrução Normativa nº 16/2008 Estado de Minas Gerais</p>	<p>Estabelece normas sobre composição e apresentação das prestações de contas de exercício financeiro dos administradores e gestores das autarquias e fundações públicas estaduais.</p>	<p>Art. 1.º - As prestações de contas das autarquias e fundações públicas estaduais deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até 90 (noventa) dias após o encerramento de cada exercício, instruídas com os seguintes documentos: I - Relatório sobre os atos de gestão, contendo [...] II - relatório sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial, contendo [...] ... e) relatório circunstanciado contendo parecer conclusivo do dirigente máximo sobre a aplicação dos recursos repassados às OSCIPs, nos termos da Instrução Normativa deste Tribunal que rege a matéria. (MINAS GERAIS, 2008, grifos nossos)</p>
<p>Instrução Normativa 18/2008 Estado de Minas Gerais</p>	<p>Estabelece normas para instrução, organização e apresentação dos processos referentes aos termos de parceria firmados entre o poder público e pessoa jurídica de direito privado qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dispõe sobre a remessa de informações nos processos de contas anuais no âmbito da administração direta e indireta estadual, e dá outras providências.</p>	<p>Art. 1.º Os processos relativos à qualificação, aos Termos de Parceria, aos aditamentos e às Prestações de Contas, instruídos com a documentação prevista no Decreto no 44.914/2008, permanecerão à disposição do Tribunal de Contas, de acordo com os preceitos estabelecidos nesta Instrução, em arquivos organizados segundo a cronologia dos fatos. (MINAS GERAIS, 2008) Art. 3.º Comporá o processo de Prestação de Contas Anual do órgão estatal parceiro enviada ao Tribunal de Contas em cumprimento à respectiva Instrução Normativa, relatório circunstanciado contendo parecer conclusivo do dirigente máximo sobre a aplicação dos recursos repassados às OSCIPs, atestando no mínimo: a) a descrição do objeto pactuado e a demonstração dos resultados obtidos comparadas à efetividade alcançada em relação ao previsto em programa anteriormente executado pelo governo; b) a localização e o regular funcionamento da entidade que recebeu o recurso; c) os valores transferidos e os comprovados, por fonte de recursos; d) a regularidade dos gastos efetuados e sua correta contabilização, acompanhado da respectiva manifestação do controle interno; e) o cumprimento das cláusulas pactuadas em conformidade com a regulamentação que rege a matéria; f) o recebimento da prestação de contas anual e final, quando for o caso, da entidade beneficiária, bem como a aplicação de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade. (MINAS GERAIS, 2008) Art. 4.º No caso de paralisação, rescisão ou encerramento do termo de parceria ou, ainda, de desqualificação da entidade como OSCIP, o órgão estatal parceiro deverá comunicar ao Tribunal de Contas, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data da ciência do fato ou da decisão administrativa, conforme o caso, as providências adotadas, inclusive quanto à restituição dos bens cedidos e do saldo de recursos e rendimentos de aplicação financeira. (MINAS GERAIS, 2008) Art. 5.º O gestor do órgão estatal parceiro, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, dará imediata ciência do fato à Auditoria Geral do Estado (AUGE) e ao Tribunal de Contas, devendo instaurar a Tomada de Contas Especial, instruindo-a e</p>

		<p>processando-a, nos moldes da Instrução Normativa vigente, para fins de encaminhamento ao Tribunal de Contas. (MINAS GERAIS, 2008)</p> <p>Art. 6º A não observância das normas constantes desta Instrução, implicará na cominação de multa prevista no art. 86 da Lei Complementar nº 102, de 17/01/2008, e de representação ao Ministério Público, se for o caso. (MINAS GERAIS, 2008)</p> <p>Art. 7º O Tribunal de Contas, a qualquer tempo, poderá requisitar informações e documentos necessários ao exame técnico dos Termos de Parceria. (MINAS GERAIS, 2008)</p>
Resolução 08/2012 Estado de Minas Gerais	Dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências das unidades dos Serviços Auxiliares e da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.	<p>CAPÍTULO X - DA DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO</p> <p>...</p> <p>Seção II Da 1ª a 4ª - Coordenadorias de Fiscalização Estadual</p> <p>...</p> <p>Art. 56 - São competências das Coordenadorias de Fiscalização Estadual:</p> <p>...</p> <p>IX – examinar a aplicação de recursos públicos estaduais repassados a entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, incluídas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – e consórcios públicos; (MINAS GERAIS, 2012)</p>
Súmula 122 / 2017 Estado de Minas Gerais	-	O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem, entre outras competências, a de responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado danos ao erário estadual ou a erário municipal. (MINAS GERAIS, 2017)

Fonte: elaboração própria

O estado de Minas Gerais possui uma peculiaridade, como já dito anteriormente nesse trabalho, que se refere a sua primeira lei sobre entidades do Terceiro Setor, elaborada no ano de 2003, pelo então governador Aécio Neves, do PSDB. A Lei nº 14.870/03 estabeleceu a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como as OSCIP's, porém sofreu influências do modelo das OS's. Dessa forma, o estado possibilitou “a um só tempo, o fomento e a implementação de políticas públicas por meio do Terceiro setor, assim como viabiliza a transferências das atividades não-exclusivas” (TRIPODI, 2014, p. 257). Dito isso, contempla-se aqui a ideia de que os atos normativos publicados pelo TCE-MG atingem tanto as OSCIP's quanto as OS's, que foram qualificadas nesse período.

A primeira Instrução Normativa analisada é a de nº 16 de 2008 e se refere ao estabelecimento de normas sobre a composição e apresentação das prestações de contas do exercício financeiro tanto dos administradores quanto dos gestores de autarquias e fundações.

Já seu art. 1º determinou que as entidades devem encaminhar em até 90 dias após o final de cada exercício, “inciso I - o relatório sobre seus atos de gestão”, devendo conter, “e) relatório circunstanciado contendo parecer conclusivo do dirigente máximo sobre a aplicação dos recursos repassados às OSCIP's, nos termos da Instrução Normativa deste Tribunal que rege a matéria” (MINAS GERAIS, 2008). Ou seja, determina que o controle externo deve ser feito pelo TCE, com o acompanhamento dos relatórios elaborado por seus dirigentes.

A Instrução Normativa nº 18 de 2008 dispõe diretamente sobre as OSCIP's, estabelecendo as normas que devem ser seguidas para “instrução, organização e apresentação dos processos referentes aos termos de parceria firmados”, além das informações que devem constar nos processos de contas anuais, tanto nas produzidas pela administração direta quanto a indireta. Para isso, em seu art. 1º é disposto que desde a qualificação da entidade até a prestação de contas, passando pelo termo de parcerias e os aditamentos devem permanecer a disposição do TCE, proporcionando o entendimento que assim a consulta poderá ser realizada a qualquer momento, facilitando e ampliando o controle do Tribunal.

O art. 3º, referente a prestação de contas anual, estipula que deverá ser enviado ao Tribunal o “relatório com o parecer conclusivo do dirigente máximo sobre a aplicação de recursos repassados às OSCIP's” (MINAS GERAIS, 2008), e devem ser atestados alguns critérios definidos nas alíneas, apresentadas na tabela a cima, como o objeto pactuado e os resultados obtidos comparado com os esperados pelo governo; valores transferidos e os comprovados por fonte de

recursos; manifestação do controle interno no acompanhamento dos gastos; além da prestação de contas anual e final e suas sanções caso ocorra. Caso a OSCIP encerre a parceria com o poder público, seja por paralisação, encerramento do termo de parceria, rescisão ou desqualificação, segundo o art. 4º, é obrigação do Órgão Estatal Parceiro comunicar ao TC, dentro de 30 dias, as providencias que foram adotadas, tanto em relação à restituição dos bens, quanto dos recursos e rendimentos financeiros.

Indo por esse mesmo caminho de informar ao TCE-MG, e nesse caso também a Auditoria Geral do Estado, é afirmado no art. 5º, a responsabilidade do gestor do órgão estatal parceiro em denunciar as irregularidades ou ilegalidades em relação aos recursos e bens de origem pública, tornando-se necessário a tomada de contas especial, que é realizada em casos de dano, desvio, desfalque de dinheiro, bens e valores públicos.

Por fim, no art. 6º é decretado que caso não sejam seguidas essas instruções apresentadas, deverá ser previsto multa e representação perante o Ministério Público. No art. 7º, é regulamentada a possibilidade de o TCE-M garantir que pode requisitar as informações e documentos que achar importante e necessário, em qualquer momento.

A Resolução 08 de 2012, em seu cap. 5, sobre a diretoria do controle externo do Estado, apresenta a coordenadoria de Fiscalização Estadual, e dispõe no art. 56, que sua competência é “examinar a aplicação de recursos públicos estaduais repassados a entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, incluídas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s – e consórcios públicos” (MINAS GERAIS, 2012).

Minas Gerais previu, assim, a criação de uma coordenadoria de fiscalização para atuar como controlador externo dos recursos repassados para o Terceiro Setor, a fim de garantir mais uma forma de controle a ser efetivada pelo TCE.

Já a Súmula nº 122 de 2017 garante que o TCE-MG tem como competência “responsabilizar em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado danos ao erário estadual ou municipal” (MINAS GERAIS, 2017). A súmula permite assim determinar “particular”, ou seja, torna-se possível a responsabilização das OS’s perante aos TCE-MG, em caso de irregularidade, mesmo sem a definição de sua qualificação em lei específica pelo estado até o ano da súmula.

De fato, Minas Gerais, durante essas publicações não fez uso de especificações para em caso da utilização das OS's, porém, o fato da sua lei ser considerada híbrida subentende-se que os atos normativos do TCE-MG também deverão incluí-las, as OS's.

Tabela 13 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Natureza e Origem da Produção do Ato Legal	Sumário	Descrição
<p>Resolução nº 28/2011 Estado do Paraná</p>	<p>Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências</p>	<p>Art. 1º Esta Resolução regulamenta os requisitos para a formalização, a execução, a fiscalização, a prestação de contas, e respectivo encaminhamento ao Tribunal de Contas, das transferências de recursos estadual e municipal, da administração pública direta e indireta, repassados mediante convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outro instrumento congêneres celebrado em regime de colaboração, às entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive àquelas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP e Organizações Sociais - OS, à pessoa jurídica de direito público ou privado federal, estadual ou municipal e institui o Sistema Integrado de Transferências – SIT. (PARANÁ, 2011, grifos nossos)</p> <p>Art. 3º A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências. (PARANÁ, 2011)</p>
<p>Acórdão nº 1782/2013 Estado do Paraná</p>	<p>Consulta. Prestação de contas. Organizações Sociais. Natureza jurídica própria. Acordo Administrativo Colaborativo. Análise e controle diferenciados. Adoção de mecanismos de fiscalização que considerem as especificidades do contrato de gestão e seus derivados. Recomendações.</p>	<p>Além do controle administrativo interno, por parte da entidade pública parceira, a organização social, no que diz respeito à sua atividade social e ao próprio contrato de gestão, possui o seu controle organizacional, através de seus órgãos diretivos e deliberativos, a exemplo de seu Conselho Administrativo que, na forma da lei, tem constituição distribuída entre vários segmentos, tanto da entidade pública, como do controle social.</p> <p>Faz-se necessário o estabelecimento de regramento e sistema específico de controle dos contratos de gestão, condições para o exercício do inafastável controle externo.</p> <p>A missão constitucional de controle e fiscalização será exercida através da análise e exame das prestações de contas encaminhadas mensalmente pela OS ao parceiro público e por este repassadas mensalmente ao Tribunal, contendo relatórios de gestão, resultados obtidos, serviços prestados, sua qualidade e aceitação e balancetes contábeis de cada contrato ou ato derivado do contrato de gestão. (PARANÁ, 2013, grifos nossos)</p>

Fonte: elaboração própria

O estado do Paraná, por sua vez, destaca-se devido tendo em vista que suas decisões ao longo dos anos, em relação as OS's e o Tribunal de Contas, podem ser consideradas desde inconstitucionais até inovadoras. A Resolução nº 28 de 2011, que dispõe sobre a criação de um Sistema de Integrado de Transferências-SIT, para “registro e acompanhamento das informações e prestação de contas das transferências financeiras e utilização de recursos público (PARANÁ, 2011, art. 2º, parágrafo único).

No seu art. 1º, a Resolução define os requisitos em torno da fiscalização, prestação de contas, formalização, execução e encaminhamento ao TCE, sobre as transferências dos recursos tanto municipais quanto estaduais, da administração direta e indireta que celebrem, entre outros instrumentos, o contrato de gestão.

E em seu art. 3º, o disposto é que será obrigatório a utilização desse sistema, SIT, por todos os órgãos e entidades, sejam elas públicas ou privadas, sob jurisdição do TCE-PR que venham a repassar ou receber recursos por meio de transferências. Assim dizendo, em todo o seu texto legal, a resolução trilha suas decisões sobre as transferências de forma geral, sendo que as OS's possuem um vínculo complexo com o Poder Público, pois podem assumir o gerenciamento de unidades públicas.

De todo modo, o então governador do estado do Paraná, Carlos Alberto Richa, apresentou ao Supremo Tribunal Federal - STF, uma ADI 4872 contra a Resolução 28/2011 por acreditar que ela juntamente com a Instrução Normativa 61/201 retiravam a competência do legislativo. Além disso, o ex-governador afirma que somente por lei poderiam ser feitas tais alterações sobre os procedimentos alusivos à prestação de contas.

Apesar de considerada inovadora de um lado, pois a criação do SIT representou uma tentativa positiva de controle das entidades do terceiro setor. Por outro lado, a Resolução nº 28 que a criou impôs as mesmas incumbências para todas as entidades, não respeitando a diversidades dos diferentes vínculos existentes nesse setor, como convênios, contratos de gestão e contrato administrativo ao celebrar diferentes parcerias entre o público e o privado (MÂNICA e MENEGAT, 2013).

O acórdão nº 850 de 2012 procura alterar o conteúdo da Resolução anterior, ao normatizar a consulta do Município de Curitiba sobre a inclusão das OS's no Orçamento anual municipal. Valendo-se dessa consulta, o TCE decidiu distinguir a forma como as OS's seriam fiscalizadas, levando em consideração a tipologia de parceria: i. se a OS for a “executora direta das

determinações da lei orçamentaria, a prestação de contas **não** se efetuará nos moldes da resolução nº 28 de 2011”; porém, ii. “caso não haja previsão de disciplinamento particulares para a comprovação da destinação dos recursos públicos” a prestação de contas segue o previsto na Resolução nº 28 de 2011. (MÂNICA e MENEGAT, 2013, p. 14)

Certificando a decisão apresentada no acórdão nº 850/2012, no ano seguinte o Tribunal de Contas apresentou um segundo parecer através do acórdão nº 1.782/2013, que deliberava sobre a prestação de contas das OS's e a individualidade do contrato de gestão para a utilização dos mecanismos de fiscalização.

Sendo assim, é determinado que o controle externo deve ser realizado, conforme definido na Constituição e legalmente por meio da Corte de Contas. Porém ele deve ser realizado “de acordo com as características e regime jurídicos próprios dos substratos deste vínculo” (PARANÁ, 2013). Por conseguinte, é afirmado que as OS's não poderiam ser consideradas simplesmente financiadas pelo poder público, pois seriam executoras de “atividades de interesse e relevância para o Poder Público”, por isso o contrato de gestão poderia conter determinações exclusivas, conforme a entidade que a administração pública está se relacionando.

Isso indica, segundo Mânica e Menegat (2013), que o “TCE-PR será o primeiro Tribunal de Contas do país a definir de modo claro, objetivo e nos termos da lei e da Constituição a forma correta e ajustada de fiscalizar as OS's” (MÂNICA e MENEGAT, 2013, p. 14).

O olhar do TCE-PR para as OS's mostra a necessidade de se compreender que essas entidades apresentam por meio de seus contratos de gestão características individuais conforme sua forma de fomento, atividade prestada, aquisição de bens e recursos do Poder Público e isso (entre outros fatores) deve interferir no seu modo de fiscalização e não simplesmente entender que todas apresentam uma forma de convênio e assim “julga-las”.

Tabela 14 - Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

(continuação)

ATO NORMATIVO	EMENTA	TRANSCRIÇÃO DE DADOS
<p>Resolução 02/2002 e Instruções 01/2002 – Área Estadual. Contém vários anexos e aditamentos e todos foram revogados.</p>	<p>Consolidação das instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativas a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos organismos da administração do Estado e dos Municípios - revogada</p>	<p>Art.6º - Os responsáveis pela transferência de recursos e pela fiscalização dos repasses e a Secretaria da Fazenda, por meio da Coordenadoria Estadual de Controle Interno, deverão comunicar a este Tribunal, no prazo de 03 (três) dias, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada pelas beneficiárias quando da utilização dos recursos ou bens de origem pública, bem como a instauração e desfecho de procedimento administrativo instaurado.</p> <p>§ 1º - Se não houver consenso dos responsáveis pela fiscalização para a comunicação conjunta, o membro dissidente deverá fazê-lo individualmente, no prazo e em qualquer das situações constantes no "caput" deste artigo.</p> <p>§ 2º - No caso de paralisação, extinção ou perda das certificações governamentais das entidades, a Secretaria da área competente, deverá comunicar a este Tribunal, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data da ciência do fato ou da decisão administrativa, conforme o caso, informando providências adotadas. (SÃO PAULO, 2002)</p> <p>Art. 7º - As normas contidas no presente Aditamento aplicam-se a todos os repasses públicos ajustados com entidades privadas sem fins lucrativos, e substituem para estes fins, as correlatas, estabelecidas pelas Instruções Consolidadas nº 1/2002. (SÃO PAULO, 2002)</p>
<p>Resolução 02/2002 e Instruções 02/2002 Das Prefeituras. Contém vários anexos e aditamentos e todos foram revogados.</p>	<p>Consolidação das instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativas a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos organismos da administração do Estado e dos Municípios - revogada</p>	<p>Art.6º - Os responsáveis pela transferência de recursos e pela fiscalização dos repasses deverão comunicar a este Tribunal, no prazo de 03 (três) dias, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada pelas beneficiárias quando da utilização dos recursos ou bens de origem pública, bem como a instauração e desfecho de procedimento administrativo instaurado. (SÃO PAULO, 2002)</p> <p>§ 1º - Se não houver consenso dos responsáveis pela fiscalização para a comunicação conjunta, o membro dissidente deverá fazê-lo individualmente, no prazo e em qualquer das situações constantes no "caput" deste artigo. (SÃO PAULO, 2002)</p> <p>§ 2º - No caso de paralisação, extinção ou perda das certificações governamentais das entidades, a Secretaria da área competente, deverá comunicar a este Tribunal, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data da ciência do fato ou da decisão administrativa, conforme o caso, informando providências adotadas. (SÃO PAULO, 2002)</p>

Tabela 14 – Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

(continuação)

<p>Instruções 01 e 2/2008 – Área Estadual e Municipal. Com anexos e aditamentos.</p>	<p>Consolidação das instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.</p>	<p>Art.39 – Compete ao órgão contratante:</p> <p>VII - no caso de irregularidades na comprovação apresentada ou na falta da prestação de contas, exigir da organização social, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, o saneamento da prestação, devendo ser reiteradas tais providências até o esgotamento das possibilidades de regularização das pendências;</p> <p>VIII - suspender, por iniciativa própria, novos repasses aos inadimplentes, quando decorrido o prazo estabelecido no inciso anterior, sem a devida regularização, exigindo da organização social, se for o caso, a devolução do numerário, com os devidos acréscimos legais;</p> <p>IX - esgotadas as providências dos incisos VII e VIII, comunicar a ocorrência a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, por meio de cópia da documentação relativa às providências adotadas pelo órgão contratante para a regularização da pendência, acompanhada de ofício, assinado pelo responsável, fazendo referência ao número do processo, neste Tribunal, do contrato de gestão; (SÃO PAULO, 2008)</p> <p>...</p> <p>Art.41 - Os órgãos de que trata este Capítulo remeterão a este Tribunal, no prazo de 3 (três) dias da ocorrência:</p> <p>I - comunicação da abertura de processo administrativo, objetivando a desqualificação da entidade como Organização Social, por descumprimento do contrato de gestão, informando as cláusulas descumpridas e as medidas adotadas; (SÃO PAULO, 2008)</p> <p>...</p> <p>Art.42 - Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão e/ou a Secretaria da Fazenda, por meio do controle interno, deverão comunicar a este Tribunal, no prazo de 3 (três) dias, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada pela Organização Social na utilização dos recursos ou bens de origem pública, bem como o desfecho do respectivo procedimento administrativo instaurado para apurar irregularidade.</p> <p>Parágrafo único - Se não houver consenso dos responsáveis pela fiscalização, para a comunicação conjunta, o membro dissidente deverá fazê-lo individualmente, em qualquer das situações descritas e no prazo constante no caput deste artigo. (SÃO PAULO, 2008)</p>
---	---	---

Tabela 14 – Atos Normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

(conclusão)

<p>Instrução Normativa 01/2016</p>	<p>No que concerne a Repasses Públicos ao Primeiro e Terceiro Setor, revoga as Instruções Consolidadas nº 01/2008 e 02/2008, bem como, as Instruções nº 01/2015 deste Tribunal.</p>	<p>Art. 1º, inciso, II, Contrato de Gestão: Instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social (OS), com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas na Lei Federal nº 9.637/98, de 15 de maio de 1998 e na Lei Complementar Estadual nº 846, de 04 de junho de 1998 e alterações; (SÃO PAULO, 2016)</p> <p>Art.14, inciso, II - relação dos contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, termos de cooperação, e atos jurídicos análogos, firmados no exercício com entidades do Terceiro Setor, separados por modalidade, contendo: número do ajuste; data; interessada (OS's, OSCIP's e OSC's); objeto; prazo; valor; fonte(s) de recurso (federal e estadual); (SÃO PAULO, 2016)</p> <p>Art. 16, inciso II - divulgar em sítio oficial do poder público na internet as informações referentes à contratação, disponibilizando o contrato de gestão vigente, seus respectivos anexos e aditamentos, bem como os relatórios anuais de prestação de contas da organização social, os pareceres anuais do órgão contratante e os relatórios conclusivos anuais da Comissão de Avaliação, nos termos da Lei Federal nº 12.527/11; (SÃO PAULO, 2016)</p> <p>Art. 17, inciso VI-relatório anual da Organização Social sobre a execução técnica e orçamentária do contrato de gestão, apresentando: a) comparativo específico das metas propostas com os resultados quantitativos e qualitativos alcançados, com justificativas para as metas não atingidas ou excessivamente superadas, e b) exposição sobre a execução orçamentária e seus resultados; (SÃO PAULO, 2016)</p> <p>Art. 19-Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão e/ou a Secretaria da Fazenda, por meio do controle interno, deverão comunicar a este Tribunal, no prazo de 3 (três) dias úteis da ocorrência, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada pela Organização Social na utilização dos recursos ou bens de origem pública, bem como o desfecho do respectivo procedimento administrativo instaurado e demais providências adotadas, inclusive quanto à restituição do saldo de recursos e rendimentos de aplicação financeira. (SÃO PAULO, 2016)</p>
---	---	---

Fonte: elaboração própria

Apresentam-se na tabela 14 as Resoluções e Instruções publicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, entre os anos de 2002 até 2016. No decorrer desse período, é possível observar se houve ou não alteração em prol da fiscalização e ordenamentos das Organizações Sociais. Dito isso, a primeira Resolução nº 02/2002, juntamente com a Instrução nº 01/2002, referem-se à fiscalização dos organismos da administração do Estado, no âmbito estadual, e em seu art. 6º dispõe sobre a comunicação ao Tribunal em caso de irregularidade ou ilegalidade com a utilização dos recursos e bens de origem pública,

Art.6º - Os responsáveis pela transferência de recursos e pela fiscalização dos repasses e a Secretaria da Fazenda, por meio da Coordenadoria Estadual de Controle Interno, deverão comunicar a este Tribunal, no prazo de 03 (três) dias, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada pelas beneficiárias quando da utilização dos recursos ou bens de origem pública, bem como a instauração e desfecho de procedimento administrativo instaurado. (SÃO PAULO, 2002)

Em seu § 1º, o art. 6º, ainda estabelece que caso não haja consenso entre os responsáveis pela fiscalização, um membro de forma individual deverá fazer a comunicação ao TCE, conforme estabelecido no caput do artigo. Nota-se que apenas no § 2º aparece a referência as entidades do Terceiro Setor, ao determinar que caso haja “paralisação, extinção ou perda das certificações governamentais das entidades”, ou seja, caso a entidade perca o título de OS, por exemplo, a secretária da área deverá comunicar ao TC, informando as providencias adotadas por elas.

Ainda sobre essa Instrução, as entidades sem fins lucrativos, aparecem no art. 7º, que atesta que as normas apresentadas “aplicam-se a todos os repasses públicos ajustados com entidades privadas sem fins lucrativos”, ou seja, essa instrução adequa-se, de modo geral, para todas as entidades do Terceiro Setor. (SÃO PAULO, 2002).

A Instrução 02/2002, que ainda responde a Resolução 02/2002 e dispõe sobre a fiscalização dos organismos da administração do Estado, mas agora no âmbito Municipal, determina em seu art. 6º, que os responsáveis pela fiscalização também possuem a obrigação de comunicar ao TC, no prazo de três dias, as irregularidades e ilegalidades com a utilização de bens e recursos públicos e assim como a Instrução 01/2002, também determina em seu § 1º que na falta de consenso a denúncia deve ser feita por um membro individualmente e no caso de perder, paralisar ou extinguir as certificações governamentais, §2º, a Secretaria da área correspondente, deve realizar a comunicação ao Tribunal, incluindo as providencias tomadas. Percebe-se que tanto para o Estado,

quanto para os Municípios a adoção de medidas em relação a fiscalização das entidades do Terceiro Setor foram equivalentes. Tanto a instrução nº01/2002, quanto a de nº 02/2002, foram revogadas.

Por sua vez, a Instrução nº 01/2007, relativa a fiscalização dos órgãos do governo estadual de São Paulo, substituiu a Instrução nº01/2002, e apresenta em seu art. 33 e 34 responsabilizações equivalentes a apresentadas na instrução anterior referente ao âmbito estadual, porém agora relaciona diretamente à OS e não mais o Terceiro Setor de modo geral.

Assim, em seu art. 33, os responsáveis pela fiscalização do contrato de gestão das OS's devem comunicar no mesmo prazo de 3 dias suas irregularidades e ilegalidades, bem como a conclusão dos procedimentos realizados. Em seu art. 34, refere-se ao controle interno, garantindo que a Secretaria da fazenda deve por meio dessa forma de controle comunicar também as irregularidades e ilegalidades, ou seja, tanto o controle externo, quanto o interno são obrigados a comunicar ao Tribunal em caso de irregularidades observados nas Organizações Sociais.

Por sua vez, a Instrução nº 02/2007, referente à fiscalização dos órgãos do governo municipal do estado de São Paulo, em relação aos contratos de gestão celebrados com as OS's, discrimina em vários artigos o que foi apresentado nas Instruções anteriores, ou seja, desenvolve e amplia as obrigações e responsabilidades de fiscalização em relação a essas entidades. Como nos artigos apresentados na tabela 14, o art. 21, garante que as OS's devem ser comunicar ao Tribunal de contas no prazo de 3 dias,

I - comunicação da abertura de processo administrativo, objetivando a desqualificação da entidade como **OS** por descumprimento do contrato de gestão, informando as cláusulas descumpridas e eventuais medidas adotadas;

II - comunicação sobre aditamento da parcela de recursos destinada à cobertura das despesas de pessoal cedido pelo Estado, com cópia da justificativa e indicação do valor adicionado. (SÃO PAULO, 2007)

E em seu art. 22, relaciona a obrigação dos responsáveis pela fiscalização da execução do Contrato de Gestão em denunciar as irregularidades e ilegalidades, com a utilização dos bens e recursos público por essas entidades, incluindo os desfechos dos procedimentos realizados, e em seu parágrafo único, é descrito que em caso de não haver consenso a comunicação deve ser feita por um membro individualmente. E por fim em seu art. 23, determina a responsabilização dos incumbidos ao Controle Interno, que também é de comunicar o Tribunal em caso de irregularidade e ilegalidade praticados com os bens e recursos públicos por meio das OS, além do “desfecho de

procedimento administrativo instaurado para apurar irregularidades”, essas duas instruções (nº 01/2007 e nº 02/2007) também foram revogadas.

No ano de 2008, outras instruções foram elaboradas, sendo elas, as Instruções nº 01/2008 e nº 02/2008, as duas se referem a fiscalização da administração tanto estadual quanto municipal e determinam entre outras prerrogativas, na “seção VI – Dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais”, em seu art. 39, a competência dos órgãos contratantes, que é descrito em seus incisos,

VII - no caso de irregularidades na comprovação apresentada ou na falta da prestação de contas, exigir da organização social, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, o saneamento da prestação, devendo ser reiteradas tais providências até o esgotamento das possibilidades de regularização das pendências;

VIII - suspender, por iniciativa própria, novos repasses aos inadimplentes, quando decorrido o prazo estabelecido no inciso anterior, sem a devida regularização, exigindo da organização social, se for o caso, a devolução do numerário, com os devidos acréscimos legais;

IX - esgotadas as providências dos incisos VII e VIII, comunicar a ocorrência a este Tribunal, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, por meio de cópia da documentação relativa às providências adotadas pelo órgão contratante para a regularização da pendência, acompanhada de ofício, assinado pelo responsável, fazendo referência ao número do processo, neste Tribunal, do contrato de gestão;
(SÃO PAULO, 2008)

Dessa forma, nota-se que é responsabilidade do Poder Público requerer a prestação de contas das OS's, tanto em caso de falta, quanto no caso de irregularidades. Além disso, é sua obrigação impedir que os repasses continuem e só em caso de todas as providências já tomadas é que o Tribunal de Contas deve ser informado, ou seja, o Tribunal se isenta da responsabilidade de fiscalizar, ficando a cargo somente como último recurso de denúncia.

Em seu art. 41, inciso I, sustenta que “os órgãos de que trata este capítulo” devem apresentar ao TC, no prazo de 3 dias, a abertura de processo no caso de descumprimento do contrato de gestão que leve à desqualificação da entidade. E por fim no seu art. 42, deixa explícito que “os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão e/ou a Secretaria da Fazenda, por meio do controle interno” devem realizar a comunicação ao Tribunal, sobre as irregularidades acometidas pelas OS's.

Passando alguns anos, em 2016, a Instrução Normativa nº 01/2016, referente aos repasses públicos para o Terceiro Setor apresenta, logo em seu art.1º, as definições dos instrumentos que

podem ser utilizados para celebrar o elo entre o Poder Público e o setor privado como os convênios, termo de parceria, termo de fomento e o contrato de gestão que são utilizados pelas OS's.

Sobre eles, o inciso II determina que é “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social com vistas à formação de parceria entre as partes” (SÃO PAULO, 2016). No art. 14º, sobre o contrato de gestão, a Instrução Normativa indica que deverá ser enviado por meio da mídia digital, ao TC, (inciso II), o contrato de gestão da OS, com todos os dados incluindo a prestação de contas anual.

O art. 17 também trilha esse caminho ao requerer que a OS encaminhe diversos documentos, incluindo no inciso VI, seu relatório anual sobre o contrato de gestão com o comparativo de metas e resultados e justificativa caso elas não tenham sido atingidas bem como expor sua execução orçamentaria, para manter a fiscalização e o acompanhamento anual das atividades por elas realizadas.

Contudo, a normativa ainda separa quais atribuições são de responsabilidade do órgão público contratante, como consta no art.16, o seu dever de estabelecer data para apresentação das despesas anuais; divulgar as informações sobre a OS na internet para que a população tenha acesso, incluindo seus relatórios, contrato, prestação de contas; proibir o repasse de verba da OS para outras entidades, entre outros. Também a incumbência dos responsáveis pela fiscalização, art. 19, que devem comunicar qualquer irregularidade e ilegalidade das OS's ao tribunal, além dos resultados referentes aos procedimentos administrativos instaurados caso tenha, incluindo as restrições de recursos e “rendimentos de aplicação financeira” (SÃO PAULO, 2016).

As determinações observadas nessa Instrução Normativa do estado de São Paulo são similares a sua própria Lei Estadual nº 846/98, que se refere à qualificação das OS's. De todo modo, assim como foi possível observar na lei, essa normativa também estabelece que o Tribunal é responsável pela fiscalização do contrato de gestão das OS's do estado.

Identificam-se nas Instruções deliberadas pelo estado de São Paulo, que o seu Tribunal é responsável apenas pelo recebimento de denúncias de irregularidades e ilegalidades, tanto no âmbito municipal quanto estadual. Dessa forma, o Tribunal isenta-se da responsabilização da fiscalização direta dessas entidades, porém, nota-se a regularidade de suas decisões ao longo dos anos, diferente do observado no TCU, o qual aparenta não haver consenso sobre a fiscalização dessas entidades, tornando-se por vezes contraditório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou investigar o alcance das leis estaduais que implementaram programas de publicização, com a utilização de Organizações Sociais, no campo da educação, com ênfase no controle social e na *accountability*. Os estados investigados foram Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo, já que a literatura da área aponta que esses entes federados teriam implementado, em algum nível, reformas gerenciais na educação (CONSAD, 2006; TRIPODI, 2020), na qual a possibilidade de oferta educacional utilizando Organizações Sociais é uma das dimensões, conforme Tripodi e Sousa (2018).

Assim, as questões para as quais se buscou construir uma interpretação e que precisaram ser respondidas, de modo a atender aos propósitos colocados pela pesquisa foram: É possível afirmar que disposições encontradas nas leis e produções normativas têm potencial de interação com a democracia na perspectiva educacional? **Qual o alcance, afinal, das leis estaduais para o controle social e *accountability* no campo da educação?**

Para tanto, foi construído um banco a partir do marco legal produzidos pelos estados investigados e as normativas publicadas pelos tribunais de conta, com dados relativos ao controle social e *accountability*, de modo que se pudesse examinar a potencialidade desses dispositivos legais para melhorar a ancoragem democrática na educação.

Conforme já se discutiu ao longo do trabalho, as unidades subnacionais, especialmente, as estaduais, passaram a implementar reformas gerenciais em seus estados, sobretudo, a partir de 2003. (ABRUCIO e GAETANI, 2006; ABRUCIO, 2007; TRIPODI, 2014)

Em boa medida os esforços reformistas estaduais tomaram como parâmetro as ideias e propostas contidas no PDRAE, desenhado pelo ex-ministro do MARE, Bresser-Pereira, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Embora o então ministro não tenha conseguido levar parte das propostas a cabo na esfera federal, principalmente, a transformação de Universidades federais em Organizações Sociais, os entes federados fizeram algo parecido, na medida em que aprovaram leis estaduais que permite a oferta educacional por meio de OS's e em larga medida repetiram o desenho legal encontrado na lei federal n° 9637/1998.

Os dados coletados, sistematizados e “unitarizados” em torno das leis de publicização permitiram concluir que, com exceção de São Paulo, todos os demais estados que compuseram a amostra e foram considerados como entes que implementaram reformas gerenciais em algum nível,

a saber, Goiás (SOUZA e FLORES, 2018), Minas Gerais (BRESSER-PEREIRA, 2007; TRIPODI, 2014;), Paraná (MÂNICA E MENEGAT, 2013), Pernambuco (BRESSER-PEREIRA, 2007; SANTO, 2014), produziram legislação de modo a normatizar a atuação de Organizações Sociais nos respectivos estados e previram a possibilidade de oferta educacional por meio destas entidades. Nesse sentido, é possível afirmar que esses marcos legais têm alcance na educação, com a exceção do estado de São Paulo, como se disse.

As leis estaduais nº15. 503 de 2005, de Goiás; Lei Ordinária nº 23.081 de 2018, de Minas Gerais e Lei nº 11.743 de 2000, de Pernambuco preveem oferta educacional, sem delimitar etapa ou modalidade. Neste aspecto, a Lei Complementar nº 140, de 2011, do Paraná, diferencia das demais na medida em que regulamenta a oferta da educação via OS's somente na educação infantil, proibindo sua participação na educação fundamental e ensino médio.

No caso de São Paulo, a Lei Complementar nº 846, de 1998, logo em seu artigo primeiro determina os campos de atuação das OS's, excluindo a área da educação, como se pode ler:

Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente** e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar. (SÃO PAULO, 1998, grifos nossos)

Se por um lado os marcos legais foram claros em incluir ou não a educação, por outro lado, mecanismos mais robustos de controle social não foram observados nas leis, ao contrário do que se propagava em 1995, com o PDRAE.

No âmbito federal, um dos argumentos mobilizados para legitimar a proposta das OS's estava relacionado à suposta melhoria do controle social. Defendia-se que na medida em que a política social de modo geral, e a educação particularmente, pudesse ser ofertada via sociedade civil organizada, no desenho de OS's, haveria uma aproximação entre cidadão que utiliza os equipamentos públicos e as entidades que ofertam o serviço. Com isso, haveria um controle por parte do cidadão que levaria, conseqüentemente, a formas de *accountability* ou responsabilização.

Assim sendo, embora a “interação” entre estados e Organizações Sociais para oferta de atividades como educação tenha como um dos argumentos centrais a suposta melhoria do controle social e a *accountability*, a pesquisa, **em um dos seus primeiros achados, não pode confirmar**

essa suposição, a partir da análise das leis estaduais de OS's. Não foi possível observar estratégias ou instrumentos legais **substanciais** nas leis com **potencial para levar à melhoria de controle social, *accountability* ou mesmo formas de interação com a gestão democrática da educação, de modo a adensá-la ou aperfeiçoá-la**. Ainda que se tenha destinado boa parte dos argumentos reformista em torno da melhoria do controle social, as ferramentas mobilizadas pelas leis estaduais não avançam em relação a outros mecanismos já existentes e mesmo constitucionalizados, a não ser pelo desenho do que se chamou de “Conselho de Administração”, no âmbito das OS's.

As leis estaduais não levaram em consideração um deslocamento central na política social, que é “quem passa a ser o provedor do serviço”. Isso faz toda a diferença pois como apontado por Theodoro (2001), a constituição de conselhos para exercício do controle social, pós-88, é resultante de uma nova engenharia da ação governamental, decorrente **da ação do Estado na área social**.

Com isso, o autor está sinalizando para o fato de que a atuação da sociedade civil, via conselhos, ganha centralidade atuando na formulação e fiscalização das políticas que tinham o Estado, segundo o autor, **no centro da formulação e provisão das políticas**. O deslocamento coloca-se neste ponto: o Estado deixa, portanto, pelo menos enquanto possibilidade legal, de ser o centro da engenharia da ação governamental, induzindo um processo de levar a sociedade civil a assumir seu lugar como provedor de bens sociais.

Assim sendo, a proposta de se reestruturar o lugar da sociedade civil organizada, materializada em Organizações Sociais, que passa de “controladora” da oferta, via conselhos, para provedora do serviço, não parece contribuir para melhorar a democracia via controle social, mas, ao contrário, tende a produzir **uma fissura no tecido social** uma vez que certo conflito de interesse pode se instalar no centro da sociedade civil, já que provedor e controlador passam a ser o sujeito da política.

Do ponto de vista da potencialidade democrática e da interação com instrumentos já utilizados na área educacional, não foram encontradas evidências nas leis estaduais de que os instrumentos delineados no âmbito da publicização poderiam interagir e eventualmente melhorar a gestão democrática da educação.

Os conselhos de políticas públicas ou conselhos escolares fortemente defendidos a partir da Constituição Federal de 1988, por representar um importante avanço na pauta democrática do país, não são mencionados ou discutidos nas leis estaduais e não se encontram materializadas na

legislação estadual formas ou lógicas de interação entre os ganhos já identificados pelos conselhos de políticas públicas aos contornos próprios apresentados nas leis estaduais.

Nos documentos legais, o instrumento encontrado com melhor potencial de interação com a gestão democrática na perspectiva de melhoria do controle social seria o denominado “Conselho Administrativo” ou Curador, uma vez que, a princípio, é possível identificar a representação da sociedade civil, no seu interior, no âmbito das OS’s. A presença de membros da sociedade civil nos conselhos de administração teoricamente asseguraria a participação popular, o que permitiria que o usuário pudesse acompanhar e monitorar o processo de qualidade da oferta educacional, em várias dimensões.

Se é possível garantir que a figura dos conselhos tenha sido resguardada nas leis, o mesmo não se pode dizer do modo da atuação dos conselheiros e se há avanços em relação ao que já existe positivado e atuando na área educacional como os Conselhos escolares e de políticas públicas educacionais, como o do Fundeb, merenda escolar, dentre outros.

Atentando-se para as definições de conselho de administração, de modo geral, têm-se que este é um órgão de controle interno com a finalidade de fiscalizar e aprovar as deliberações de seus gestores e comunicar aos interessados sobre o progresso da oferta de determinado serviço. (RODRIGUES e SEABRA, 2011). Além disso, segundo Rodrigues e Seabra (2011), o conselho de administração é uma ferramenta de “governabilidade empresarial”, o que leva a perguntar sobre a efetividade desta instância na esfera pública ou mesmo pública não-estatal.

O Conselho de Administração, na perspectiva das OS’s, não altera tanto sua atuação, quanto se daria no mundo empresarial, com a função basicamente de realizar o controle interno de sua entidade, aprovar regimento interno, contrato de gestão e contas, além de lidar com o controle do cumprimento de metas. (NASSUNO, 1997; PACHECO, 2002; PRADO e CASTRO, 2002).

O que se nota é que o delineamento desse Conselho de Administração é diverso dos conselhos de políticas públicas que tomaram forma a partir da Constituição Federal de 1988.

Segundo Theodoro (2002), as propriedades gerais obviamente eram distintas, a depender da função e meio de atuação dos conselhos. Além disso, o autor lembra que a própria forma de participação da sociedade levou também a alterações na morfologia dos conselhos. Se na década de 1930, a participação dos trabalhadores aconteceu por meio de um sistema organizado que deu origem aos sindicatos e estava diretamente interligada a burocracia estatal, já nos anos de 1980, principalmente com a CF/88, as formas de controle social e participação da sociedade ganharam

forças e conseqüentemente os conselhos assumiram formas de representação, que se colocavam como necessariamente paritária, ou seja a representatividade “deveria ser avaliada pela equivalência no número de representantes” (THEODORO, 2002, p. 16).

Logo, os primeiros conselhos com representação da sociedade deram espaço para os movimentos sindicais, ou seja, representantes organizados da sociedade, consistindo em ganhos na questão da representação social exatamente por permitir que os trabalhadores fizessem parte de conselhos que estavam diretamente ligados aos seus direitos e lutas.

A garantia da paridade mostrou-se prejudicada nos marcos legais examinados, pois, como bem afirmam Prado e Castro (2007), mesmo com a especificação em lei sobre a participação da sociedade nas OS's, o controle ainda recai sobre o legislador, ou seja, sobre o Poder Público, o que para as autoras “trata-se este novel (recente) instituto de verdadeiro desvirtuamento das características fundamentais do terceiro setor, dentre as quais ser controlado pela sociedade” (PRADO e CASTRO, 2007, p.13).

O que os dados sugerem neste quesito é que há certo desequilíbrio entre os representantes da sociedade civil e do poder público, tendendo a beneficiar este e não aquele. Nesse sentido, tem-se, por exemplo, no estado de Pernambuco, que segue as mesmas premissas da Lei Federal 9637/98, uma sub-representação da sociedade civil e o poder público assumindo 20 a 30% dos assentos do Conselho. Somado ao poder público, tem-se até 10% de assentos para membros eleitos ou associados, de 10 a 30% para eleitos com notória capacidade profissional e 10% para membros eleitos ou indicados conforme o estatuto. No entanto, não são determinados os atributos e funções dos membros de notória capacidade e idoneidade e os próprios empregados das entidades, abrindo-se margem para serem representantes do poder público, ou de seus interesses. Assim sendo, não parece ser possível afirmar que esta instância represente os interesses da sociedade, na perspectiva educacional ou de qualquer outra política ofertada.

Outra proposta do MARE está vinculada a um segundo pressuposto relacionado ao controle *a posteriori* de resultados, cuja expressão mais forte são os contratos de gestão. O argumento que sustenta esta defesa é que por meio do instrumento estariam previstos indicadores quantitativos de produtividade, discriminação de metas claras, o que permitiria aos cidadãos acompanharem e cobrarem dos agentes, *a posteriori*, responsabilizando-os pelos serviços contratados, por meio do contrato de gestão.

O que se foi possível concluir pela pesquisa, a partir do exame da legislação, é que os estados praticamente reproduziram as diretrizes propostas pela lei federal nº 9.637/1998, no que se refere ao desenho do contrato de gestão. Assim sendo, os marcos legais previram apenas as diretrizes mais gerais que devem acompanhar todas as políticas que a lei alcança como a educação. Entretanto, os contornos mais específicos de cada área foram remetidos para o momento de formulação e assinatura desses contratos. Observa-se que os estados de São Paulo (Lei nº 846/98) e Paraná (Lei nº 140/11) se destacaram ao preverem a publicação de relatórios no Diário Oficial, sobre o contrato de gestão, o qual inclui a comparação das metas e resultados alcançados. Além de garantir o controle por resultados, tanto São Paulo quanto o Paraná, segundo a autora Evelyn Levy (1999), proporcionam espaço para que o controle social também ocorra, na medida em que, os cidadãos poderiam ter acesso aos relatórios e serviços das entidades.

Para mais, as leis dispõem sobre a obrigatoriedade de os relatórios serem analisados por uma comissão de avaliação composta por especialistas, que, segundo o Caderno 2 do MARE, examinariam as “causas e efeitos dos desvios entre o programado e o realizado” (BRASIL, 1998, p. 33). Dessa forma, se garantiria que além do controle fosse possível realizar ações corretivas e adequadas para cada situação. O destaque, sobre essa questão, fica com o estado de Minas Gerais, (Lei nº 23.081/18) que prevê a comissão de monitoramento, além da comissão de avaliação, responsável apenas pela análise do relatório. O estado também é o único a descrever a composição da comissão, com representantes do Poder Público, OS, um especialista, um indicado pelo Conselho de Políticas Pública e uma indicação do OEI - Órgão Estatal Interveniente. Observa-se que a maioria dos membros são, de certa forma, associados ao Poder Público, ou seja, formada por burocratas do governo, o que pode afetar a imparcialidade na tomada de decisões (TRIPODI, 2014).

De todo modo, pelas diretrizes gerais que se encontram nas leis examinadas, pode-se perceber que os princípios de controle estão mais alinhados a uma perspectiva gerencial de eficiência, no sentido de um **controle a posteriori de metas e indicadores** e que não trazem elementos, a princípio, de interação com os arranjos democráticos já existentes na área educacional. Não há, por exemplo, qualquer menção de articulação desses instrumentos com o Projeto Político Pedagógico das escolas públicas, bem como não há menção de garantia de cumprimento de indicadores relativos à própria atuação da comunidade nas escolas ou da interação entre pais e escola. Por mais que a legislação seja mais ampla, de modo a contemplar um conjunto de áreas

denominadas não-exclusivas do Estado, a definição de algumas diretrizes para se evitar comportamentos indesejados precisam ser levadas em consideração.

O controle *a posterior* está presente em todos os marcos legais estudados. Contudo, não é possível confirmar ou rejeitar a suposição de que ele contribuiria de fato para o controle social. De todo modo, é possível indagar se a definição de metas e indicadores de controle do que foi contratado entre Estado e OS's é suficiente para melhorar a capacidade de intervenção da sociedade sobre o serviço oferecido. O que se está querendo dizer é que as próprias metas e indicadores precisam de um saber especializado para fazer inferências e construir significados que podem não ser encontrados no cidadão comum. Para a efetividade de exercício de acompanhamento e monitoramento da política é necessário considerar a qualidade da informação oferecida, o momento em que é ofertada, e a linguagem que é apresentada.

Sobre os contratos de gestão, a Lei Federal determina que serão discriminados nesse documento “as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social” (Brasil, 1998). Assim, o contrato pode ser considerado a estrutura que sustenta a relação entre o Estado e a OS, principalmente porque sem essa ferramenta não há possibilidade de criação de vínculo entre o Poder Público e o Setor Privado.

Sendo assim, todos os estados previram em suas respectivas leis a figura jurídica do contrato de gestão, com o devido estabelecimento de parâmetros de comparação entre as metas propostas e o realizado. Com o propósito de garantir o controle por resultados, é previsto também a fiscalização desse contrato. O estado de Minas Gerais, por exemplo, garante que a avaliação ocorrerá a cada 3 meses, mas a maioria dos estados preveem que seja a cada 6 meses ou quando o Poder Público requerer. Para isso todos os estados dispõem sobre a comissão de avaliação para analisar os contratos de gestão, com exceção de Minas Gerais, como já se disse, que determina a composição da comissão em sua lei.

Portanto, de acordo com as leis analisadas, os contratos de gestão são o vínculo no relacionamento estabelecido entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social e devem conter informações sobre o programa de trabalho, metas e prazos, critérios para avaliação de desempenho, indicadores de qualidade e de produtividade, mas não é possível afirmar que conterà as devidas sanções e responsabilizações em caso de ilegalidade, visto que, não foi descrito nas leis analisadas.

Além disso, os contratos de gestão deveriam em tese ser fiscalizados pelos Tribunais de Contas, bem como as OS's e as denúncias relativas a essas entidades, dado que o TC também foi uma das apostas do “Cadernos MARE” (1997) tanto para garantir o controle social, quanto a *accountability* horizontal.

Nesta direção, a pesquisa permitiu comprovar que os estados de Goiás e Pernambuco se aproximaram da legislação Federal, prevendo como atuação dos tribunais, apenas a recepção de denúncias e irregularidades, a serem identificadas e autuadas por meio dos “responsáveis pela fiscalização” (BRASIL, 1998; GOIÁS, 2005; PERNAMBUCO, 2000). Dessa forma, o que se percebe é uma limitação no campo de atuação dos TC's, distanciando-se até mesmo da CF/88, que prevê em seus artigos 70 e 71, que eles sejam considerados órgãos auxiliares do Poder Legislativo, com a função de fiscalização dos setores financeiros, contábeis, operacional, patrimonial e de entidades da administração pública sejam elas diretas ou indiretas, a fim de garantir a legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncias. Porém, para que isso ocorra é necessário que os Tribunais possam receber denúncias de qualquer cidadão, como afirmam as autoras Prado e Castro (2007).

Os estados de São Paulo com a Lei Estadual Complementar nº 846/98 e Paraná com a Lei Estadual Complementar nº 140/2011, por sua vez, determinam as funções de seus tribunais, além de garantirem em seus artigos nº 12 e nº 15, respectivamente, e com a mesma redação, que “qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical, é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas OS's aos Tribunais de Contas” (SÃO PAULO, 1998; PARANÁ, 2014). Tanto São Paulo como Paraná possibilitam a atuação do cidadão comum e também de instituições representativas contribuindo para o exercício do controle social. Essa ação torna-se relevante ao se analisar que a articulação entre os controles de múltiplas dimensões associada à atuação de um maior número de atores para a fiscalização tem o potencial de frear possíveis comportamentos oportunistas e práticas ilegais.

Esses dois estados – São Paulo e Paraná – também se destacaram ao prever a publicação do balanço e a prestação de contas em seus Diários Oficiais, ou seja, em suas leis complementares, criaram estratégias para melhorar a qualidade e idoneidade da prestação de contas, o que inclui assegurar a transparência, justificção e até possíveis sanções por parte do controle social, segundo os autores Rocha, Zuccoloto e Teixeira (2020).

O estado de Minas Gerais foi considerado singular pois demandou a análise de três leis distintas, a Lei nº 14.870/03 (revogada), aprovada pela gestão de Aécio Neves, e que disciplina as OSCIP's mas possui natureza híbrida, com características de OSCIP e OS (TRIPODI, 2014) e que previu assim como Goiás e Pernambuco, a obrigação dos responsáveis de fiscalização para denunciar as irregularidades e ilegalidades perante ao TC.

A segunda Lei nº 23.081/18 instituiu as parcerias com OS's, OSICP's e outras formas de associações, em um único dispositivo legal, mas manteve o TCE como coadjuvante, pois o papel de controle foi destinado à Assembleia Legislativa, de modo mais restrito. Por fim, o decreto nº 47.553/18 regulamenta a qualificação das OS's e do contrato de gestão e prevê que o TCE somente poderá ser acionado via Órgão Estatal Parceiro -OEP. Assim, Minas Gerais segue o caminho de Pernambuco e Goiás reduzindo o número de atores que podem efetuar denúncias diretamente ao TCE, conseqüentemente diminuindo as possibilidades de controle social.

A transferência de recursos para OS é um dos mecanismos de ação do Estado que, em tese, deveria ter maior acompanhamento e fiscalização, por isso a importância de se ter regras e formas de controles claras e detalhadas sobre a ação dos Tribunais de Contas. Quando analisado essa questão à educação, entende-se que o controle deveria ser ainda maior devido ao orçamento destinado a esta política, uma vez que o número de matrículas da rede pública encontra-se em torno de 38 milhões de alunos. Ademais, ausência de regras de controle e fiscalização, incluindo dos TC's, pode implicar na fragilização das fronteiras entre o público e o privado, levando a formas neoclientelistas ou neopatrimonialistas, indo de encontro ao que Bresser-Pereira advogava no PDRAE, em 1995, e que supostamente fundamentava a relevância da reforma administrativa gerencial.

Ao se analisar os acórdãos e Instruções Normativas produzidos pelos TC's notou-se que dentro do próprio TCU, por exemplo, não parece haver consenso sobre a fiscalização das entidades, tendo sido publicadas recomendações divergentes e conflitantes em momentos diferentes.

Dentre os Tribunais estaduais, o TCE do Paraná foi o único que cuidou de definir com clareza, os critérios para a fiscalização sobre as OS's.

Por fim, a *accountability* foi uma das apostas apresentadas com a NGP, dado que as premissas da administração gerencial eram o controle por resultados, transparência, controle social, eficiência e a responsabilização.

Por mais que o termo ainda não tenha uma tradução direta para o português, esse trabalho, com base nas pesquisas realizadas, assumiu *accountability* como sinônimo de responsabilização e prestação de contas, como proposto por Pinho e Sacramento (2009).

Para o MARE (1997), a *accountability* foi considerada uma ferramenta especialmente relevante para a democracia por ser capaz de garantir a responsabilização tanto de políticos como de burocratas diante da sociedade.

A etapa da pesquisa, voltada para a *accountability*, analisou os textos legais de modo a identificar possíveis contornos da responsabilização. Nesse sentido, a própria lei federal nº 9637/1998, em seu art. 10, dispõe sobre a possibilidade de responsabilização dos atores das OS's em caso de ilegalidade e suas devidas sanções, como a indisponibilidade de seus bens. Por outro lado, também foi possível encontrar que, no caso Federal, somente os responsáveis pela fiscalização é que podem acionar o MP, AGU e a Procuradoria, excluindo-se, assim, a participação popular mais direta nos textos legais, como apresentar denúncia de irregularidade sobre os atos dos representantes da Organização.

Com exceção do estado de Pernambuco e Goiás nenhum outro estado dispõe sobre responsabilização dos atores que representam as OS's, em casos de desvios, irregularidades e ilegitimidade. Pernambuco segue os caminhos da lei federal e também prevê responsabilizações e sanções para os agentes/dirigentes das OS's em casos de ilegalidade. Goiás, por sua vez, prevê somente a representação por meio dos “responsáveis pela fiscalização” dos atos ilegais na utilização dos recursos públicos pela OS, sem descrever contra quem serão tomadas as “medidas cabíveis” e nem quais serão essas medidas.

Em relação à atuação da OS, a União e todos os estados analisados – GO, MG, PE, PR, SP – preveem a sua desqualificação em caso de descumprimento das cláusulas do contrato de gestão. A lei mineira destaca-se ao ser a única a determinar que a iniciativa popular também é uma das formas para se requerer a abertura de processo administrativo para a desqualificação de uma entidade.

Dessa forma, por mais que haja formas de *accountability*, não foram encontrados nos textos legais ferramentas que configurem avanços nas formas de responsabilização de entidades qualificadas como OS's. Assim, conforme apontado pela literatura (ABRUCIO e GAETANI 2006; ABRUCIO, PÓ, 2002; SILVA 2002) e observado nos marcos legais das Organizações Sociais que

representam o terceiro setor proposto pela Reforma Gerencial, a *accountability* foi a dimensão que menos avançou nas reformas gerenciais.

No que diz respeito à unidade de análise “social/societal *accountability*”, embora ela não tenha sido objeto de atenção durante a Reforma Gerencial e no PDRAE (1995), ela foi trazida pelo trabalho por ser uma forma de responsabilização que tem se destacado, sendo considerada a responsabilização do Estado por meio da sociedade mediante o emprego de formas tradicionais e não tradicionais de controle, como entidades sociais, ONGs, sindicatos, associações e mídias (jornal, internet, televisão) sobre os agentes públicos, sendo eles eleitos, permanentes ou nomeados. (CASAGRANDE e KEUNECKE, 2012; ROCHA, 2011).

Outro aspecto importante é que a responsabilização da *accountability* societal é compreendida pela literatura por ter uma dupla face. Isso porque a Sociedade Civil Organizada, antes de ser qualificada como entidade que ofertam serviços públicos sociais ocupava o papel de controladora dessas políticas pela CF/88. Dessa forma, a OS's no âmbito da reforma “ganhou” a dupla função de fiscalizar e ofertar as políticas públicas, conhecido como a “dupla face da *accountability*” (LAVALLE e CASTELLO, 2008). Todavia, a pesquisa concluiu que ainda permanece a indagação de quem e como se controla esses controladores, pois não foi descrito, de forma concreta, como deverá ser realizado o controle sobre a sociedade civil organizada que prestará serviços à sociedade ao longo do exame dos textos legais e das produções normativas dos Tribunais de Conta.

Ainda sobre a *accountability* societal, por mais que não seja observado mecanismos nos textos legais ou outros instrumentos que assegurem a utilização dessa forma de controle, é possível afirmar que ela tem se manifestado no caso das OS's com a atuação da mídia, em denúncias sobre desvios de recursos destinados principalmente à saúde e educação, como por exemplo, “a máfia das creches” paulista. É possível inventariar um conjunto de exemplos desta ordem, envolvendo OS's, mas foge ao escopo desse trabalho essa sistematização.

Devido mesmo o alcance das mídias na sociedade, a *accountability* societal parece estar mais presente na sociedade, embora como ator passivo, que assiste aos fatos noticiados, do que propriamente na produção e fiscalização das políticas públicas.

Uma hipótese para isso é a facilidade tanto de acesso como na compreensão da informação disponibilizada pela mídia. Os dados produzidos pelos Tribunais de Conta são de difícil

processamento e possui como afirma Torres (2007), “a natureza técnica e excessivamente árida das informações” (TORRES, 2007) independente de sua esfera: municipal, estadual ou federal.

Em síntese, conclui-se que as Organizações Sociais de fato possuem alcance na educação, mas a legislação produzida pelos estados, assim como as instruções normativas dos Tribunais de Conta não levam em consideração os mecanismos e pressupostos já construídos e dispostos nas políticas públicas do país, como os próprios Conselhos e outras instancias participativas. Portanto, não foi comprovado que exista alguma assimilação entre as propostas de controle social e *accountability* expressos na legislação que sistematiza sobre as OS's e a própria gestão democrática tanto nas políticas públicas em geral quanto no campo específico da educação. Assim sendo, o diagnóstico apresentado por Abrucio, nos anos de 2006, permanece atual: a *accountability* foi uma das dimensões da reforma que não avançou.

Referencias

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, nº10, p.52, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A experiência de Descentralização: uma avaliação. In: Marianne Nassuno; Priscilla Higa Kamada. (Org.). Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, v. 2, p. 207-222.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública – RAP, vol. 41, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Três Agendas, seus Resultados e um Desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, p. 119-142.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: AVANÇOS e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. Brasília: CONSAD, FUNDAP, 2006.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira In: Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. IPEA, Rio de Janeiro, 2018.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R.S. (org.). Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): Transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Relatório de Pesquisa – ENAP. Brasília, 2002.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, T. (Org.). Gestão, Financiamento e direito à educação. 2ed.São Paulo: Ed Xamã, 2007, v., p. 63-72

ADRIÃO, T. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *CURRÍCULO SEM FRONTEIRAS*, v. 18, p. 8-28, 2018.

AFONSO, A. B. Uma Avaliação da Implantação dos Novos Modelos. *In: Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública* (p. 67-74) p. 294. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ALEIXO, C. Conselheiros questionam administração de escolas por entidades em Uberlândia. G1 Triângulo Mineiro. Uberlândia, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/conselheiros-questionam-administracao-de-escolas-por-entidades-em-uberlandia.ghtml>. Acesso em: 01 de ago. 2020

ARANHA, A. L. *Accountability, corruption, and local government: mapping the control steps*. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 2, p. 1-31, 2017.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In: Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 31, 1996, p. 44-66.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

BALL, S. J. Educação global S.A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de J. Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70 Ltda. 1977

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. *In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria (orgs). O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 107-150.

BETIM. Prefeitura, Edital de Chamamento nº 003/2019. *Órgão Oficial*, ano 12, n. 1744, junho, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de maio. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Presidência da República. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de

despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de jun. 1998.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 20 de dez. 1996.

BRASIL. **Lei n. 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de maio 1998.

BRASIL. **Lei n. 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 02 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 31 jul. 2014.

BRASIL, Fundo de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB**, 2017. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/cacs-fundeb. Acessado em: 10 de dezembro de 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. **Fundo de Desenvolvimento da Educação - FNDE Perguntas Frequentes**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acessado em 27 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação – CNE**, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>. Acessado em: 10 de dezembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto n. 6094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2007

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto Acorda, Brasil, está na hora da escola!**. Brasília, DF: MEC/SENAI/SESI/IEL, 1995.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Caderno 1. Brasília – DF: 1997. (Série Cadernos MARE da Reforma do Estado).

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Caderno 2. 5ª Edição. Brasília – DF: 1998. (Série Cadernos MARE da Reforma do Estado).

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998**. Caderno 15. Brasília – DF: 1998. (Série Cadernos MARE da Reforma do Estado).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa n. 96/2009**. Sessão de 03/12/2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 de dez. de 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 601/2007**, 1ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz. Diário Oficial da União, 26 mar. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.952/2007**, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Diário Oficial da União, 21 set. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.041/2010**, Plenário, Rel. Min. André de Carvalho. Diário Oficial da União, 12 nov. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa n. 93/2008**. Plenário, Presidente do Tribunal, Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 03, dez. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/normativa%252093%252F2008/%2520/score%2520desc/0/%2520?uuiid=8b60d3c0-1ed8-11eb-a7c8-ddb2a8934b93>. Acesso em: 20 set. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n. 57/2008**. Plenário, Presidente do Tribunal, Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27/05/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/57%252F2008/%2520/score%2520desc/0/%2520?uuiid=8b60d3c0-1ed8-11eb-a7c8-ddb2a8934b93>. Acesso em: 20 set. 2020

BRAVO, M. I. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I.; PEREIRA, P. (org.). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2001, p. 43-65.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988". Revista del Clad: Reforma y Democracia, n. 4, e Texto para Discussão ENAP n. 1. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégias e estrutura para um novo Estado. Revista do Serviço Público, vol. 48, n. 1, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL-GRAU, N. C. Entre o Estado e o Mercado: O Público não-estatal. In Bresser-Pereira, L.C. e Cunill-Grau, N. orgs., O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48

BRESSER-PEREIRA, Luia Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Rev. De Administração Pública, São Paulo, n. 34(4), p. 55 – 72, julho, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA; L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 237-269.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. Revista Do Serviço Público, n. 58, p. 29-48, 2007

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado Republicano. Democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CASAGRANDE, L. P.; KEUNECKE, L. P. A Constituição federal de 1988 à luz da *accountability*: a influência da reforma administrativa do Estado Brasileiro. Revista Amicus Curiae v. 9, n. 9, 2012.

CAMPELO, G. S. B. Administração Pública no Brasil: Ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma simbiose de modelos. Revista Ciência & Trópico, Recife – PE, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e *Accountability*: algumas notas introdutórias. Trabalho realizado para a disciplina “Governança, *Accountability* e Democracia”. Prof. Maria Fatima Anastásia, ago, 2004.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CARVALHO, J. L. M. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014- 2024: A Gestão Democrática na Educação se faz presente? HOLOS, Piauí, ano 31, v. 8, 2015.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES R. R. C. Contribuições dos Estudos Sobre Burocracia de Nível de Rua. *In*. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções analíticas. org. Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 227 - 246.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CLARKE, John; NEWMAN, Jane. The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A. Metodologia científica para uso dos estudantes universitários. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983. 249 p.

COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

COLI, C. M. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS e a ADI 1923-DF: o que já pensava o TCU sobre essas entidades? Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, São Paulo, p. 72, 2015.

CONCEIÇÃO, Antônio Cesar Lima da. Controle Social da Administração pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Brasília, nov. 2010.

CONSAD. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. CONSAD; FUNDAP: Brasília, 2006.

COVAS, F. S. N. Ministério Público de São Paulo. Conselhos e Políticas Públicas, [s.d]. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas_1.pdf. Acessado em: 03 jun. 2020.

CUNILL GRAU, N. Responsabilização pelo Controle Social. *In*: Responsabilização na Administração Pública (coletânea). São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

DEROUET, Jean-Louis. A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado. Tradução Luisa de Assis Vieira. RBPAE, v. 33, nº 3, p. 541-559, set./dez. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2009

DI PIETRO, M. S. Z. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, M. T. F. O Exercício do Papel Regulador do Tribunal de Contas da União sobre as Parcerias da Administração Pública com as Entidades do Terceiro Setor na Execução de Políticas Públicas. Trabalho Publicado em Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília-DF, 2008.

FALABELLA, A. El Mercado Escolar em Chile y el Surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El Tejido de la Política Entre La Dictadura Neoliberal y los Gobiernos de la Centrozquierda (1979 a 2009). Educ. Soc. Campinas, v. 36, nº 132, p. 699-722, jul. set., 2015.

FALABELLA, A.; PIRES, D. de O.; PERONI, V. M. V. As formas de privatização no Brasil e no Chile e as implicações para a democratização da educação pública. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 14, n. esp.3, p. 1813–1828, 2019. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12765.

FERNANDES, G. A. A. L.; FERNANDES, I. F. L. A.; TEIXEIRA, M. C. Estrutura de Funcionamento e Mecanismos de Interação Social nos Tribunais de Contas Estaduais. Revista Servidor Público, Brasília, edição especial n.69 Repensando o Estado Brasileiro, 123-150, dez. 2018.

FIGUEIREDO TRIPODI, M. do R.. A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma. Orientação Sandra Maria Zákia Lian Sousa. São Paulo, 2014, p. 313.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil, *accountability* societal e controle da corrupção no Brasil. In: XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: Isabel Ferin Cunha; Estrela Serrano. (Org.). Cobertura jornalística da corrupção: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014, v. 1, p. 36-71.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do Controle, Controle da Burocracia e *Accountability* no Brasil. In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Org. Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.

FINGERMANN, H; LOUREIRO, M. R. Mudanças na Relação Público-Privado e a Problemática do Controle Social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: Parceria Público-Privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. Org. E. S. Lodovici e G. M. Bernareggi. São Paulo: Summus, 1992.

FOX, Jonathan A. *Social accountability: what does the evidence really say? World Development*, v. 72, p. 346-361, 2015.

FREITAS, L. C. de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 86, 2004.

FREITAS, J. C. L. de. A Constituição e a Gestão democrática na Escola Brasileira. *Revista PLUS FRJ: Revista Multidisciplinar em Educação e Saúde*, p. 17, n. 2, out/2016.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, p.989, 2013.

GRAEF, A.; SALGADO V. Relação de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Org. Antero, S. A. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

GRIMALDI, E.; SERPIERI, R.; TAGLIETTI, D. Jogos da Verdade. A Nova Gestão Pública e a Modernização do Sistema Educacional Italiano. *Educ. Soc. Campinas*, v. 36, nº 132, p. 759-778, jul/set. 2015

GOHN, M. G. 500 Anos de Lutas Sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. *Revista Mediações, Londrina-PR*, v. 5, n. 1, jan./jun. 2000

GOIÁS. Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais estaduais, disciplina o procedimento de chamamento e seleção públicos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Goiânia, 2005.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Resolução nº 22/2008, Sessão Plenária Extraordinária Administrativa. 04.09.2008. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544>. Acesso em: 20.set.2020

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Resolução Normativa nº 013/2017, Sessão Plenária Extraordinária Administrativa. 29.11.2017. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/77799/Resolu%C3%A7%C3%A3o+Normativa+-+013-2017/c0637104-494a-43eb-8eba-1c89e409fafb?version=1.0>. Acesso: 20.set. 2020

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. *In* Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções analíticas. org. Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 85-104.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá Alves. Gestão da estratégia no governo do Estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. *In*: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13, Buenos Aires, 2008. Anais. Buenos Aires: CLAD, 2008

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, G. A.; ACHARYA, A. "Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo". *In*: AVRITZER, L. A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

HOOD, Christopher. *The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mapas das Organizações da Sociedade Civil. Relatório OSCIP e OS: Perfil das Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público em atividade no Brasil. 2020. Disponível em: <https://mapasosc.ipea.gov.br/>. Acessado em: 23 de julho de 2020.

IKEDA, A. A. Reflections on qualitative research in business. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 49-64, jul./set., 2009.

JUNIOR PULHEZ, N. V. Análise da Caracterização da Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos na Legislação Brasileira no Período Republicano. Dissertação de Mestrado, Instituto de Biociência do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, p. 121, Rio Claro, 2010.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A. Fundamentos de Metodologia Científica. ed. 7. São Paulo: Atlas, 2010.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade Civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Revista Opinião Pública*, Campinas-SP, v. 21, n. 1, abril, 2015.

LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. A arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.

LEVY, Evelyn. Controle Social e Controle de Resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. *In: Bresser-Pereira, L. C.; CUNILL GRAU, N. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, p. 387-403, 1999.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento Institucional do Núcleo Estratégico. *In: Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, p.37-46. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos. Democratização da escola pública: pedagogia crítico - social dos conteúdos. São Paulo: Loyola, 1985.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da escola: Teoria e Prática. Goiás: Alternativa, 1996.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOCHI, M. S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM*, Santa Maria - RS, v. 1, n. p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM*, Santa Maria - RS, v. 1, n. p.122-133, 01 set. 2004. Trimestral. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a07vIn01.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 615-633, 2012.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43: 739-72, jul./ago. 2009

MACIEL, A. V. M; GONÇALVES, S. M. G. Desenvolvimento De Competências Gerenciais no Ministério da Educação. *In II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 26: Desenvolvimento de Competências Experiência na Administração Pública Federal*, 2013.

MÂNICA, F. B.; OLIVEIRA, G. H. J. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: Termo de Parceria e Licitação. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, ano XXI, n. 9, p. 1010-1025, set. 2005.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. A natureza jurídica do contrato de gestão com as Organizações Sociais e suas repercussões no sistema de controle pelos Tribunais de Contas. Revista de Contratos Públicos. n. 3. (mar./ago. 2013). Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 47-72.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª ed. São Paulo: ATLAS, 2003.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado Na Era FHC: Diversidade ou Fragmentação da Agenda de Políticas de Gestão Pública? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n° 10, jun.-ago. Salvador, 2007.

MEDEIROS, P. H. R; MATIAS - PEREIRA, J. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. Revista do TCU, n. 98, 2003. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/701>. Acessado em: 03 de outubro de 2020.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbete Acorda, Brasil. Está na Hora da Escola! Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educa Brasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <<https://www.educabrasil.com.br/acorda-brasil-esta-na-hora-da-escola/>>. Acesso em 15 fev 2021.

MILITÃO, S. C. N; MILITÃO, L. S. C. A gestão democrática na legislação educacional nacional: avanços, problemas e perspectivas. Horizontes, v. 37, 2019. Doi: <https://doi.org/10.24933/horizontes.v37i0.614>

MINAS GERAIS. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.081, de 10 de agosto de 2018. Dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.553, de 08 de dezembro de 2018. Regulamenta a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social e a instituição do contrato de gestão e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Instrução Normativa nº 18/2008. Plenário. Cons. Elmo Braz Soares. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte MG, 03 dez. 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Instrução Normativa nº 16/2008. Plenário. Cons. Elmo Braz Soares. Diário Oficial de Contas, Belo Horizonte MG, 03 dez. 2008

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 08/2012. Plenário. Cons. Hamilton Coelho. Diário Oficial do Estado de Contas, Belo Horizonte MG, 02 jul. 2012

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Súmula nº 122. Plenário, Belo Horizonte MG, 03 abril 2017. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/S%C3%BAmula/S%C3%BAmula%20122-17.pdf>

MODESTO, Paulo. Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: As dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. Revista de Informação Legislativa. Brasília a.34, n.136 out/dez.1997.

MODESTO, P. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 214: 55-68, out/dez. 1998.

MODESTO, P. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil — as dúvidas dos Juristas sobre o modelo das organizações sociais. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, ano 1, n. 9, 2001.

MØLLER, J. SKEDSMO, G. Nova Gestão Pública na Noruega: O Papel do Contexto Nacional na Mediação da Reforma Educacional. Educ. Soc., Campinas, v. 36, n. 132, p. 779-800, jul./set. 2015.

MONTEIRO, R. P.; PEREIRA, C. A.; THOMAZ, J. L. P. *Accountability* e Controle Social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. Rev. UNEMAT de Contabilidade, v. 5, n. 9, jan/jul. 2016.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NASCIMENTO, L. F. Ferramentas de controle interno da controladoria geral da União: instrumentos de fiscalização da gestão, controle social e combate a corrupção. 2015. 90 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das Organizações Sociais. Revista do Serviço Público, nº 48, jan. 1997, p. 27-41.

NEWMAN J.; CLARKE J. Gerencialismo. Educ. Real., Porto Alegre, v.37, nº 2, p. 353 – 381, maio/ago. 2012.

O'DONNELL, Guillermo (1998) “*Accountability* horizontal e novas poliarquias”. Revista Lua Nova, 44. Cedec. São Paulo.

OLIVEIRA, R.P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. Os 25 anos da Constituição de 1988: reflexões sobre o direito à educação de qualidade. In: LEITE, Y.; MILITÃO, S.; LIMA, V. **Políticas Educacionais e Qualidade da Educação Pública**. Curitiba: CRV, 2013. p. 29-42.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no Contexto Escolar e os Dilemas dos (as) Diretores (as). RBPAAE – v. 33, n. 3, p. 707-726, set/dez. 2017.

PACHECO, CARLOS AMERICO. O Modelo de Organizações Sociais e a Experiência do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). In: Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública. p. 53-60. Brasília: MP, SEGES, 2002

PACHECO, REGINA SILVA. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 183-218

PACHECO, REGINA SILVA VIOTTO MONTEIRO. Reforma da Gestão Pública de 1995-98. In: Yoshiaki Nakano; José Márcio Rego; Lilian Furquim. (Org.). Em Busca do Novo: O Brasil e o Desenvolvimento na Obra de Bresser-Pereira. Em Busca do Novo: O Brasil e o Desenvolvimento na Obra de Bresser-Pereira. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004, v., p. 443-462.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. O controle social na administração pública: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Monografia (Especialização Controladoria Aplicada ao Setor Público) - Escola de Contas Otacílio da Silveira, Paraíba, 2004.

PALUDO, Augustinho. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARANÁ. Lei nº 140, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre as regras para a qualificação de entidades como Organizações Sociais, no âmbito do Estado do Paraná, cujas finalidades estatutárias sejam atinentes às atividades e serviços prestados pelo Estado, vedados os casos de exclusividade do Poder Público. Diário Oficial do Estado. Paraná, Curitiba, 2011.

PARANÁ. Ministério Público. Conselho de Alimentação Escolar (CAE) [s.d]. Disponível em: https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/parana_sem_corrupcao/documentos/CAE.pdf. Acessado em: 10 de dezembro de 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 850/2012, Pleno. Rel. Cons. Nestor Baptista. DETC 30 março.2012.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1.782/2013, Pleno, Rel. Cons. Durval Amaral. DETC 28 jul.2013.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 28/2011 Pleno, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. DETC 06 out. 2011

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 1. ed. São Paulo: Ática, 1997.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no consto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). 3 ed. rev. e ampl. *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã: 2007. p.73-81

PEREIRA, E. da S. Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 48, n. 2, p. p. 58-79, 2014.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.743, de janeiro de 2000. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. Pernambuco, Recife, 2000.

PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação *In: PERONI, V. M. V. (org.). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Líber Livro, 2013.

PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. O público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In.: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005. p.137-154.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

PERUZZOTTI, Enrique. SMULOVITZ, Catalina. *Social Accountability*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 2006.

PIMENTA, João Paulo G. A independência do Brasil como uma revolução: história e atualidade de um tema clássico. *História e historiografia*, Ouro Preto, n. 3, p. 53-82, set. 2009. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/rhh/index.php/revista/article/view/69/34>. Acesso em: 03 mar. 2020.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português*. *RAP*, Rio de Janeiro, 46: 1343-1368, nov/dez. 2009

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the Public Services*. Ed 2. Oxford: Basil Blackwell, 1993.

PONTUAL, H. D. Uma Breve História das Constituições do Brasil. Senado Federal, Brasília-DF. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm>. Acessado em: 10 de dezembro de 2020.

PRADO, I. M. C. A.; CASTRO, T. L. C. O Controle do Terceiro Setor. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 8, n. 2 p. 11-33, jul/out. 2007

RAMOS, D. K. Os Conselhos Escolares como espaço formativo à cidadania. In: *Conselho Escolar e Gestão Democrática: contribuição de uma formação para cidadania*, (Org.) Daniela Karine Ramos. – Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

REZENDE, F. C. O Dilema do Controle e a Falha Sequencial nas Reformas Gerenciais. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 3, jul. - set. 2002.

RISCAL, Sandra A. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, Maria C. *Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo: Xamã, 2010.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*, Anfip, Brasília, 2008.

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

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social *accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 54: 201-2019, mar/abr. 2020

RODRIGUES, J. SEABRA, F. Conselho de administração que funções? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*. Lisboa, Portugal, v. 10, n.1-2, p. 2-12, jan/jun. 2011.

SALGADO, V. Levantamento Nacional de Modelos de Parceria entre o Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração: As Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e os Serviços Sociais Autônomos. In: *Relações de Parceria entre o Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

SANO, Hironobu. *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, p.149

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, v.108, n.106, 5 jun. 1998.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrução nº 01/2016, Plenário, São Paulo, *Diário Oficial*, 07, abril. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrução nº 01/2002, Plenário, São Paulo, Diário Oficial, 22, dez. 2002.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrução nº 02/2002, Plenário, São Paulo, Diário Oficial, 21, dez. 2002.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrução nº 01/2007, Plenário, São Paulo, Diário Oficial, 11, dez. 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instrução nº 02/2007, Plenário, São Paulo, Diário Oficial, 11, dez. 2007

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instruções nº 01/2008 e nº 02/2008, Plenário, São Paulo, Diário Oficial, 18, dez. 2008

SCHNEIDER, M. P; NARDI, E. L. O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan/abr. 2013

SILVA, F. C. C. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. O&S, v.9, n. 24, maio/ago. 2002.

SILVA, J. C. B. Organizações Sociais e a Educação Pública: Entre a Parceria e a Privatização. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2019, p. 82.

SILVA, Ariane Dienes dos Santos. Organizações sociais na educação básica: mapeamento e caracterização de marcos legais em estados do Nordeste. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Mariana, 2020, p. 100.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal *accountability*: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). Enforcing the rule of the law: the politics of societal *accountability* in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

SOUZA, P. R. A Revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005

SOUZA, F. A. de; FLORES, M. M. L. Organização social de educação e seu financiamento: a nova panaceia para educação de Goiás? Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 18, n. 3, p. 798–825, 2018. Disponível em: <https://periódicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8651788>. Acesso em: 04 abril 2020.

SOUZA, S.Z.L.; OLIVEIRA, R.P. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897-921, 2003.

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar/abr. 2018.

SUTTON, R. I. The virtues of closet qualitative research. *Organization Science*, v. 8, n. 1, p. 97-106, 1997.

THEODORO, M. L. Participação Pública na Gestão das Políticas Sociais: os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais. *Políticas Sociais (IPEA)*, Brasília, v. 02, p. 101-104, 2001.

THEODORO, M. L. Participação Social em Políticas Públicas: Os Conselhos Federais de Política Social - o caso do CODEFAT. *Texto para Discussão (Campinas)*, IPEA, v. 931, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Agências, contratos e OSCIPs: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRIPODI, M. do R. F. O Executivo como Legislador: A Dinâmica Política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003 – 2014). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 61, nº 1, 2018, p. 77 a 101.

TRIPODI, Z. F.; SOUSA, S. Z. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, mar. 2018.

TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna; RODRIGUES, Érica Castilho. Permeabilidade Estatal e atores privados na oferta da Educação Infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024). *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, Universidade Federal de Ouro Preto, 2018.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.