

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LARISSA DE JESUS MARTINS

Transparência e responsabilização na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura no Estado de São Paulo: um estudo a partir da atuação do controle externo

São Paulo

2016

LARISSA DE JESUS MARTINS

Transparência e responsabilização na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura no Estado de São Paulo: um estudo a partir da atuação do controle externo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 30 de junho de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Profª. Dra. Cecília Olivieri

São Paulo 2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Martins, Larissa de Jesus

Transparência e responsabilização na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura no estado de São Paulo : um estudo a partir da atuação do controle externo / Larissa de Jesus Martins ; orientadora, Cecília Olivieri. – São Paulo, 2016

143 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Administração pública - São Paulo (SP). 2. Accountability - São Paulo (SP). 3. Contratação de obras e serviços - Cultura - São Paulo (SP). 5. Organizações sociais. I. Olivieri, Cecília, orient.
II. Título

CDD 22.ed. – 350.98161

Nome: MARTINS, Larissa de Jesus

Título: Transparência e responsabilização na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura no Estado de São Paulo: um estudo a partir da atuação do controle externo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Julgamento: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Foram mais de dois anos de transformação e mesmo tendo a consciência de que tenho muito ainda a me transformar, eu só tenho a agradecer. Um novo mundo se abriu pra mim, permeado de curiosidades, incertezas, inquietações e anseios, e tudo o que foi vivido e aprendido, serviu para me tornar uma pessoa bem mais aberta e receptiva do que era antes.

Agradeço à minha orientadora, Cecília Olivieri pela atenção, pelo voto de confiança, pelo apoio de sempre e por compartilhar comigo a inquietação pelo tema estudado.

Aos professores do curso, agradeço por compartilharem parte de seu conhecimento e pelas discussões em sala de aula, que reafirmaram muito do que havia aprendido na graduação em Administração Pública, porém agora com olhar mais centrado e experiente.

Aos colegas de mestrado, agradeço as oportunidades de compartilhar as dúvidas, os “desesperos”, os problemas e a evolução da pesquisa, bem como os momentos “não acadêmicos” - igualmente importantes para essa caminhada.

Aos colegas da Secretaria de Finanças e Secretaria de Cultura da Prefeitura de São Paulo eu agradeço por terem, mesmo que sem querer, influenciado a escolha do objeto deste trabalho, fazendo de uma angústia profissional um problema científico, com considerável reflexão teórica.

Agradeço à minha família pela base, pelo amor, pelo carinho e, principalmente, pela paciência: mãe, Igor e Jean – vocês não me deixam esquecer jamais a importância da humildade e da dedicação a cada passo e a cada novo desafio.

Agradeço, por fim, a tantos contatos esporádicos que lançaram luz sobre minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal. Estou disposta a continuar aprendendo.

“É preciso substituir um pensamento que isola e separa por um pensamento que distingue e une.” (Edgar Morin)

RESUMO

MARTINS, Larissa de Jesus. *Transparência e responsabilização na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura no Estado de São Paulo: um estudo a partir da atuação do controle externo*. 143f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2016. Versão Corrigida.

Essa pesquisa discute a relação entre transparência e *accountability* no âmbito da contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura do Estado de São Paulo. Parte-se de uma perspectiva instrumental e limitada da transparência, compreendendo-a como um requisito importante para demonstrar o desempenho e os resultados atingidos pelos agentes públicos, mas que, no entanto, dependeria dos arranjos institucionais de controle para influenciar na *accountability*. Neste contexto, verificou-se com Heald (2006) que a transparência ocorre em retrospecto – por meio do fornecimento periódico de informações para a prestação de contas, e é centrada na evidenciação de eventos - *inputs*, *outputs* e *outcomes* do contrato de gestão e não nos seus processos de execução. Sendo assim, a transparência depende da atuação integrada dos controles interno e externo, com fornecimento tempestivo e eficaz de informações que permitam a responsabilização dos agentes perante os resultados. A partir disso, foi feito um estudo dos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre as prestações de contas das OSs de Cultura de São Paulo, procurando-se identificar as falhas mais recorrentes, sua relação com os eventos de transparência previstos e sua influência no julgamento de irregularidade, para então analisar como o fluxo de informações se posiciona no atingimento da *accountability*. Tal esforço analítico resultou no reconhecimento da fragilidade da relação entre transparência e *accountability*: a falta de transparência dos *inputs* do contrato de gestão foi preponderante para o julgamento de irregularidade de alguns ajustes; no entanto, no que se refere aos *outputs* do contrato, a verificação foi difusa, uma vez que os documentos são menos mensuráveis e dependem da atuação consistente do controle interno, que em geral não ocorre. Sendo assim, o fluxo de informações do contrato de gestão não expõe os componentes do contrato e, tampouco, permite a verificação dos resultados alcançados, dificultando a obtenção da *accountability* de resultados.

Palavras-chave: Transparência, *Accountability*, Organizações Sociais de Cultura

ABSTRACT

MARTINS, Larissa de Jesus. *Transparency and accountability in the results of contracting with social organizations of culture in the state of São Paulo: a study from the action of external control*. 2016. 143p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Revised version.

This research discusses the relationship between transparency and accountability within the results of contracting with social culture organizations in São Paulo state. Part is an instrumental and limited perspective of transparency, understanding it as an important requirement to demonstrate the performance and results achieved by the public, but which, however, depend on the institutional arrangements of control to influence accountability. In this context, it was with Heald (2006) that transparency occurs in retrospect - through the regular provision of information for accountability, and is centered on the events of disclosure - inputs, outputs and outcomes of the management contract and not in their implementation processes. Thus, transparency depends on the integrated internal and external control activities with timely and effective provision of information to the accountability of agents towards the results. From this, a study was made of the notes of the São Paulo State Court of Auditors on the supply of accounts of the OSs of Culture of São Paulo, seeking to identify the most frequent failures, its relationship with the envisaged transparency events and its influence on judgment error, and then examine how the information flow is positioned in the accountability achievement. This analytical effort resulted in the recognition of the fragility of the relationship between transparency and accountability: the lack of transparency in the inputs of management contract was leading to the judgment of irregularity some adjustments, however, with regard to the outputs of the contract, verification it was widespread, since the documents are less measurable and depend on the timely performance of internal control, which generally does not occur. Thus, flow information of management contract does not expose the contract components and either allows the verification of the results achieved, making it difficult to obtain the results of accountability.

Keywords: Transparency, Accountability, Social Culture Organizations

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema integrado controle de uma Organização Social.....	38
Figura 2	Transparência de eventos e de processo ilustrada com referência à produção de serviço público.....	52
Figura 3	A transparência por eventos na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura de São Paulo.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Julgados do TCE-SP referentes às prestações de contas das organizações sociais de cultura de São Paulo.....	26
Tabela 2:	Unidades gestoras da Secretaria de Cultura e as organizações sociais com contratos vigentes.....	72
Tabela 3	Síntese conceitual.....	77
Tabela 4:	Organizações Sociais que receberam apontamentos do TCE-SP e tiveram os processos concluídos entre 2004 a junho/2015.....	91
Tabela 5:	Julgados referentes ao contrato de gestão com as organizações sociais da área da cultura.....	93
Tabela 6:	Julgados referentes à prestação de contas anual do contrato de gestão com as organizações sociais da área da cultura.....	95
Tabela 7:	Apontamentos do TCE-SP referentes ao contrato de gestão.....	100
Tabela 8:	Sobreposição dos apontamentos no contrato de gestão das OSs que tiveram parecer de irregularidade.....	103
Tabela 9:	Apontamentos do TCE-SP que levaram ao parecer de irregularidade dos contratos de gestão.....	105
Tabela 10:	Processos com apontamentos referentes à prestação de contas do contrato de gestão.....	109
Tabela 11	Apontamentos do TCE-SP que levaram ao parecer de irregularidade das prestações de contas.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Desenho do sistema de controle de acordo com o grau de centralização.....	41
Quadro 2	Contribuição das pesquisas em ciências sociais para os estudos em transparência	44
Quadro 3	Desfazendo a relação entre transparência e <i>accountability</i>	50
Quadro 4	Decisões e processos para o funcionamento do arranjo das organizações sociais.....	74
Quadro 5	Documentos exigidos nos processos sobre o contrato de gestão..	81
Quadro 6	Documentos exigidos nos processos sobre a prestação de contas..	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACT - Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí

AAMAS - Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra

AAMC - Associação dos Amigos do Museu do Café

AAPAFMS - Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho

AAPG - Associação de Amigos do Projeto Guri

ABRAOSC - Associação Brasileira de Organizações Sociais de Cultura

ACA - Abaçaí Cultura e Arte

ACAM Portinari - Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari

ACEASSM - Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina

APAA - Associação Paulista dos Amigos da Arte

APAC - Associação Pinacoteca Arte e Cultura

APD - Associação Pró - Dança

ASSAOC - Associação dos Amigos das Oficinas Culturais

BANESER - Banespa Serviços

CCE - Catavento Cultural e Educacional

CG - Contrato de Gestão

CGU – Controladoria Geral da União

IAFB - Instituto da Arte do Futebol Brasileiro

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAABMCB - A Casa - Museu de Arte e Artefatos Brasileiros Museu da Casa Brasileira

OS - Organização Social

OSs – Organizações Sociais

SEC-SP - Secretaria de Estado da Cultura

TCE - Tribunal de Contas do Estado

UBL - Unidade de Bibliotecas e Leituras

UFC - Unidade de Formação Cultural

UFDPC - Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural

UM - Unidade de Monitoramento

UPPM - Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. UMA VISÃO INSTRUMENTAL DA TRANSPARÊNCIA: POR QUE A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NÃO É SUFICIENTE PARA QUE SE ATINJA A <i>ACCOUNTABILITY</i> NO ÂMBITO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS?	26
1.1 <i>Accountability</i> : conceitos, tipos e sua especificidade no contexto da descentralização de serviços.....	28
1.2 A <i>accountability</i> de resultados: tipos de controle e a prestação de contas	34
1.3 Além da divulgação de informações: as fragilidades da transparência.....	39
1.4 O aspecto instrumental da transparência e seus diferentes efeitos nas diversas fases das políticas públicas.....	45
1.5 Gestão para resultados no Brasil: sistematização do modelo entre avanços, descontinuidades e desconfianças.	52
1.6 Contrato de gestão no Brasil, dificuldades de coordenação e mensuração dos resultados	57
1.7 A publicização na área da cultura: contexto, evolução e entraves à <i>accountability</i>	62
1.8 Contribuições para discutir a relação entre transparência e <i>accountability</i> na contratualização de resultados com as Organizações Sociais de Cultura.....	72
2. A TRANSPARÊNCIA EXIGIDA <i>VERSUS</i> A TRANSPARÊNCIA IMPLEMENTADA: AS DISTORÇÕES NO FLUXO DE INFORMAÇÕES NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA	75
2.1 A transparência prevista na <i>accountability</i> de resultados: o processo de prestação de contas das OSS da área da Cultura em São Paulo	77
2.2 Análise e discussão dos resultados.....	96
3. TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>: UMA RELAÇÃO INCERTA?..	115
REFERÊNCIAS	126
APÊNDICE	136
APÊNDICE A - Correspondência entre contrato de gestão e prestação de contas nos julgados que compõe o universo da pesquisa	136
APÊNDICE B - Processos notificados pelo TCE-SP com identificação de irregularidades nos contratos de gestão	137
APÊNDICE C - Processos notificados pelo TCE-SP com identificação de irregularidades prestações de contas	139

INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a relação entre transparência e a *accountability* na contratualização de resultados com as Organizações Sociais (OSs) de Cultura de São Paulo, tendo como objeto a análise dos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP sobre os relatórios de prestação de contas dessas organizações. Como será visto, embora seja crescente a demanda por transparência e *accountability* na contratualização de resultados, os critérios de escolha das entidades que vão gerir o objeto do contrato de gestão e os mecanismos de controle previstos para o acompanhamento da execução desse contrato revelam falhas que dificultam a verificação dos resultados e, conseqüentemente, a responsabilização dos agentes envolvidos.

A pesquisa parte da premissa de que a transparência tem uma função instrumental em relação à *accountability*, conforme proposto por Heald (2006), acreditando-se que as informações divulgadas devem evidenciar o desempenho e o comportamento dos agentes (Meijer, 2012), e, principalmente, devem evidenciar os resultados atingidos, permitindo a responsabilização dos responsáveis pelo manuseio dos recursos públicos. Mais do que isso, considera-se que a forma como os mecanismos de transparência estão estruturados podem moldar seu impacto na política pública, ou seja, para que a transparência seja efetiva não é apenas a quantidade que importa: as variedades, o direcionamento da informação e o momento da divulgação configuram variáveis importantes para sua influência na *accountability*.

Considerar que a transparência tem uma função instrumental e limitada no atingimento da *accountability* significa contestar uma forte retórica, a qual, de acordo com Fox (2007), considera a transparência como algo fundamentalmente benéfico, ou mesmo uma virtude, e que acredita que a demanda por *accountability* é supostamente atendida com alguma medida de transparência em seu lugar, presumindo-se que uma quantidade maior de informações faz as organizações trabalharem melhor. Supõe compreender que os efeitos da divulgação de informações governamentais vão muito além da pressão por legitimidade, tendo importante função na governança pública: a transparência é parte do processo de avaliação de políticas públicas e não algo destacado da ação política (O'Neill, 2006), em que ser transparente por si só poderia trazer bons resultados para a sociedade.

Heald (2006) destaca que além de estar atrelada à evolução da auditoria, da mídia e das tecnologias de informação, a propagação da transparência deve ser vista também como parte das mudanças sofridas pelo próprio Estado. Nesse sentido, de acordo com o autor, o “Estado Positivo” tem sido, em graus variáveis, substituído por um “Estado regulador” e esta substituição tem sido caracterizada por uma maior dependência de informações confiáveis, disponibilizadas pelas organizações que fazem parcerias com os governos. Este aspecto da transparência, mais funcional e menos valorativo, não tem recebido a devida atenção da literatura, uma vez que há uma preocupação preponderante com a divulgação crescente das informações, sobretudo visando o combate à corrupção.

É justamente nesse sentido que parece haver uma lacuna entre a demanda por transparência e sua real influência sobre a *accountability*: o foco demasiado na divulgação de informações, no atingimento de índices propostos por organismos internacionais ou mesmo no estabelecimento de “graus de transparência” entre os órgãos públicos, faz com que, muitas vezes, a transparência se desconecte da sua função de expor o desempenho, o resultado e, conseqüentemente, propiciar as informações necessárias para responsabilização dos agentes, tornando-se um fim em si mesmo ou o que Heald (2006) classifica como transparência ilusória, que ocorre quando o conhecimento externo sobre as ações do governo é erodido por mudanças repetidas de índices que impedem a comparabilidade, ou mesmo pela sobrecarga de informação que desestimula o controle por parte da sociedade e aumenta sua distância das decisões políticas.

A discussão em torno dos dilemas e desafios da *accountability* também está fundamentalmente atrelada às mudanças pelas quais passaram os países. Neste aspecto, Bobbio (2007) destaca que a *accountability* está associada à evolução da democracia, e com ela tem a necessidade de se adaptar, uma vez que pressupõe a responsabilização dos governantes perante a sociedade. Rocha (2011) argumenta que, por muito tempo, a literatura da área se preocupou, em grande parte, com os problemas de *accountability* advindos da execução das políticas públicas pelos burocratas que não se responsabilizavam pelos resultados das políticas (mas apenas com sua implementação), para então passar a estudar os desafios que os novos arranjos na provisão de serviços públicos impõem à responsabilização.

Essa preocupação com a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados foi em parte atendida pelas ondas de reforma de Estado que tomaram conta de diversos países ao redor do mundo no século XX, e com a propagação de novos arranjos na provisão de serviços públicos, estimulando a descentralização de programas e projetos,

visando mais eficiência e eficácia. Bandeira do movimento reformista – sobretudo das reformas gerencialistas - a Nova Gestão Pública, enquanto pressuposto teórico de gestão pregava o entendimento de que os governos devem estar voltados fundamentalmente para entregar melhores serviços aos “cidadãos-clientes”, culminando numa tipologia que viria a ser chamada por Rocha (2011) de *accountability* de resultados. Para o autor, na sua forma original, a *accountability* de resultados concentra-se em assegurar os resultados da ação do governo, pressupondo para isso um alto grau de discricionariedade na ação dos agentes públicos não eleitos, para que os resultados sejam atingidos.

No entanto, apesar de objetivar melhorar as “entregas” para a sociedade, Rocha destaca que o modelo de *accountability* que emerge da Nova Gestão Pública não prevê nem explicita os mecanismos pelos quais tais agentes serão *accountable* em relação à sociedade quanto às decisões políticas que venham a tomar. Sendo assim, a forma como é concebida em cada contexto é altamente relevante para a obtenção deste tipo de *accountability*, tendo em vista que a responsabilização dos agentes não está baseada somente na forma de leis e regulamentos, mas, sobretudo, em padrões de desempenho e nos resultados esperados. Tais padrões e resultados devem ser definidos previamente de forma transparente, bem como necessitam prever mecanismos de controle que tornem transparente seus resultados.

Neste sentido, a *accountability* de resultados é altamente dependente da transparência porque depende fundamentalmente das informações prestadas pelas entidades que contratualizam com o governo. Fox (2007) destaca que os órgãos de supervisão raramente têm influência institucional suficiente para serem capazes de atuar nos resultados das organizações, e, além de dependerem das informações prestadas por elas, muitas vezes implementam medidas como sanções obrigatórias, mudanças políticas ou mesmo restrições orçamentárias, cujo impacto na *accountability* pode ser indireto (quando os meios de comunicação, partidos políticos de oposição, ou os eleitores questionam abusos recentemente revelados), ou podem ser diretos, quando as autoridades judiciais ou eleitas aplicam multas e/ou suspensões, tendo por base as informações disponíveis. Sendo assim, a responsabilização dos agentes dependeria de uma integração entre a atuação transparente das organizações e os mecanismos de incentivo para atingimento de resultados propostos no arranjo.

Neste aspecto, é necessário especificar a que tipo de transparência se refere a *accountability* de resultados, para então verificar se realmente cumpre seu papel na responsabilização dos agentes. Heald (2006) apresenta a diferenciação entre transparência

em retrospecto e em tempo real: quando a responsabilização ocorre por meio de prestação de contas, a transparência ocorre em retrospecto, através de “ciclos” de relatórios. Além disso, por ser um arranjo voltado para responsabilização das organizações que pactuam com os governos, o foco da transparência está voltado para os eventos – *inputs*, *outputs* e *outcomes* da produção do serviço público, e não para os processos que ocorreriam entre estes eventos, ou seja, é uma transparência voltada a esclarecer os elementos que compõe o planejamento e a evidenciação dos resultados, uma vez que o processo de execução é de responsabilidade das entidades que pactuam com o governo.

Heald critica este tipo de transparência, alegando que, diferentemente do setor privado competitivo, onde o foco está na comercialização de *outputs* e o processo de transformação pode ser tratado como uma "caixa preta", acreditando-se que este isolamento é uma importante fonte de ganhos de eficiência, na alocação de recursos na área pública, porém, é extremamente difícil proteger os processos de se tornarem politizados. Essa fragilidade pode ser mitigada, de acordo com o autor, se os eventos - *inputs*, *outputs* e *outcomes* - gerarem medições suficientemente críveis para manter a atenção política focada em questões de desempenho e não no próprio sistema de medição.

Tendo como desafio teórico a compreensão da relação entre transparência e *accountability* no contexto da prestação descentralizada de serviços – que pressupõe integração entre informações e resultado - constata-se que as organizações sociais oferecem um interessante campo de análise: a *accountability* dessas organizações é precedida de uma ampla exigência de transparência na fase de elaboração do contrato, seguida da necessidade de elaborar relatórios para diferentes instâncias de controle, que irão embasar o processo de prestação de contas. Logo, trata-se de um modelo de contratualização de resultados que pressupõe a necessidade de *accountability*, tendo em vista o repasse de recursos públicos; no entanto, os mecanismos de controle se efetivam em um contexto de flexibilização de procedimentos e descentralização de serviços para entidades privadas, que torna complexa a obtenção desta *accountability*.

O Estado de São Paulo é o ente que apresenta a experiência mais consolidada na contratualização com as organizações sociais no Brasil, com larga experiência na área da saúde e com a sistematização da contratualização das atividades da área da cultura, cuja experiência de implantação se iniciou em 2004 e vem se intensificando desde então.

No entanto, parte da literatura (Costin, 2005; Duarte 2010; Alcoforado, 2009) argumenta que este modelo foi implantado de forma inapropriada, não como um elemento de aprimoramento da gestão, conforme idealizado pela Reforma Gerencial da

Administração Pública brasileira em 1995 no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, mas para resolver problemas práticos de contratações de pessoal, sem a devida avaliação das adaptações necessárias.

Essa transposição e apropriação do modelo trazem consequências que ainda não foram analisadas do ponto de vista da dificuldade de implementação da transparência e que podem sinalizar consequências na *accountability* de resultados: o contrato de gestão muitas vezes é focado em metas quantitativas que são de difícil mensuração para a área da cultura, tendo em vista a intangibilidade dos resultados. Soma-se a isso o fato de que algumas atividades – como o planejamento de óperas e temporadas líricas, por exemplo, dependem de um planejamento que ultrapassa o ciclo orçamentário, prejudicando o planejamento prévio, necessário ao contrato de gestão. Por fim, destacam-se várias atividades culturais cujos preços praticados estão geralmente acima da média do mercado, o que torna complexa a verificação do que venha a ser uma gestão eficiente e econômica do objeto do contrato.

Apesar de trabalhos recentes até destacarem a fragilidade da *accountability* destas organizações (como, por exemplo, Matta, 2013; Netto, 2015), e até denotarem a falta de transparência na escolha das entidades que assinam os contratos, bem como os motivos de descredenciamento de algumas organizações, não se verifica nenhuma análise de como as informações previstas no processo de contratualização de resultados são, de fato, capazes de interferir na responsabilização dos agentes envolvidos na contratualização – perspectiva analítica considerada fundamental para se compreender a efetividade da transparência e sua relação com a *accountability*.

Sendo assim, o argumento central deste trabalho é que a transparência consegue exercer influência na *accountability* quando constitui um sistema coerente e fidedigno de informações, capaz de evidenciar o desempenho dos agentes e os resultados alcançados. Além disso, a maneira como os mecanismos de transparência são estruturados molda seu impacto na política pública, sobretudo na responsabilização dos agentes, sendo crucial para um estudo que analise o papel da transparência na responsabilização.

Para direcionar o olhar analítico, este trabalho faz uma análise da relação entre transparência e *accountability* a partir da atuação do controle externo sobre as organizações sociais de cultura de São Paulo: analisam-se os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado sobre as prestações de contas das OSs de cultura, identificando-se, primeiramente, por meio da legislação relacionada ao assunto, o que é exigido em termos de informações e classificando estas informações em termos de eventos de transparência

e processos. Em seguida, faz-se a análise das prestações de contas, tendo em vista tratar-se de um documento final que reúne informações de todo o processo de contratualização de resultados – desde a escolha da OS que irá contratualizar, até a justificativa para as metas não atingidas. A análise dos apontamentos do TCE-SP foi a forma prática de verificar se as falhas relacionadas à transparência exerceram influência sobre o julgamento de irregularidade e se, de algum modo, interferiram na *accountability*.

A transparência no contexto da contratualização de resultados corresponde a todo o fluxo de informações que se inicia com o processo de escolha da OS até a verificação dos resultados atingidos, corroborando com o entendimento proposto por Heald (2006) de que este tipo de transparência é centrado na transparência dos *inputs*, *outputs* e *outcomes* da produção do serviço público. No caso do contrato de gestão com as OSs de cultura, no entanto, verificou-se que não há uma preocupação em mensurar os *outcomes*, ficando o contrato de gestão restrito aos *outputs* – verificação e medição do que é feito, e não dos impactos que produz.

Pela análise realizada, constata-se que a *accountability* de resultados das organizações sociais é prejudicada pela falta de transparência dos *inputs* do contrato de gestão – representados pelos critérios na escolha da entidade, documentos orçamentários e apresentação do plano de trabalho - bem como da falta de transparência dos elementos que deveriam esclarecer os *outputs* do contrato - os relatórios de atividades, de avaliação e parecer conclusivo da Secretaria de Cultura – documentos que são de responsabilidade das instâncias de acompanhamento e controle.

Em relação ao Tribunal de Contas, destaca-se o fracionamento da análise do contrato de gestão e suas respectivas prestações de contas, somado ao lapso de tempo entre notificação e responsabilização dos agentes, que também acabam por enfraquecer a *accountability* de resultados. O TCE-SP analisa em processos separados o contrato de gestão, termos aditivos e prestação de contas anual, fazendo com que, muitas vezes, matérias correlatas não sejam julgadas no todo. Além disso, verificou-se que a maioria das decisões relacionadas aos primeiros contratos ocorreram após 2011, o que impede a correção tempestiva das falhas.

A problematização proposta neste trabalho enfatiza que a *accountability* de resultados, para se efetivar, necessita que as informações sejam pensadas para expor estes resultados, através do fluxo de *inputs*, *outputs* e *outcomes*. Além disso, as instâncias de controle devem ter suas funções bem definidas, de modo a evitar que a concomitância das

ações induza à ineficiência no acompanhamento das atividades e, conseqüentemente, na verificação de resultados.

Em relação à forma como está estruturado esse trabalho, no capítulo 1 discorre-se a respeito das teorias sobre *accountability* e transparência, procurando problematizar as discussões sobre a relação entre os termos, apresentando as fragilidades da transparência e, também, caracterizando como se operacionalizam no contexto da descentralização de serviços. O capítulo também procura problematizar o contexto no qual está inserido o objeto-problema da pesquisa, que se caracteriza por ser uma iniciativa proposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que, no entanto, foi impulsionada por problemas de gestão de pessoal da Secretaria de Cultura. Discute também o estágio atual das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as Organizações Sociais de Cultura, trazendo à tona os elementos que influenciam a *accountability*.

O capítulo 2 apresenta a análise empírica da pesquisa em que se realiza a análise dos apontamentos do TCE-SP sobre as prestações de contas das OSs de cultura, buscando a compreensão de como ocorre a relação entre transparência e *accountability* no contexto da contratualização de resultados.

O capítulo 3 apresenta uma discussão sobre os resultados obtidos, chamando a atenção para os elementos que permitem caracterizar a relação entre transparência e *accountability*, articulando as diferentes reflexões realizadas ao longo do trabalho, à luz das contribuições teóricas, e da análise contextualizada da contratualização de resultados com OSs na área da cultura.

Com o esforço analítico realizado neste trabalho, denota-se que o modelo de *accountability* proposto para a contratualização de resultados com as OSs da área da cultura não conta com a transparência necessária para responsabilizar os gestores pelos resultados, estando atrelado ao fato de que os mecanismos institucionais de controle falham no fornecimento mútuo de informações que permitiriam a responsabilização efetiva dos agentes. Em relação ao controle externo, a fragilidade da *accountability* de resultados é verificada por meio da excessiva fragmentação da análise que é realizada pelo TCE-SP, que não permite a responsabilização tempestiva dos responsáveis pela contratualização de resultados. Por fim, chama-se atenção para o fato de que o modelo de *accountability* proposto para a contratualização de resultados e, conseqüentemente, o fluxo de informações necessário para efetivá-la carece de adaptações para a área da cultura, tendo em vista a especificidade e heterogeneidade das organizações, e também a dificuldade de planejar previamente e quantificar os resultados.

Aspectos metodológicos

Esta pesquisa é qualitativa com caráter exploratório e explicativo, utilizando-se de uma análise documental (CELLARD, 2008) abrangente, que permite contribuir para a literatura e abre possibilidade para novos estudos. A pesquisa tem caráter exploratório tendo em vista que o objeto-problema - o estudo dos apontamentos do TCE-SP sobre as prestações de contas dos contratos de gestão das OSs de cultura com enfoque na transparência e *accountability* - é uma matéria ainda não estudada na Administração Pública. A pesquisa também pode ser identificada como explicativa porque visa demonstrar se os fatores que levam ao apontamento e ao julgamento de irregularidade da prestação de contas dessas organizações estão relacionados à ausência de transparência e, se, por conseguinte, essa ausência de transparência teve relação com a lacuna na *accountability* de resultados. Tal pressuposto para a pesquisa explicativa encontra fundamento em Vergara (2004), que ressalta que este tipo de pesquisa visa esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno.

A revisão teórica buscou problematizar a relação entre transparência e *accountability* nos debates atuais sobre gestão pública, considerando os desafios inerentes aos novos arranjos na provisão de serviços públicos. Neste aspecto, buscou-se fundamentação em produções de diversas áreas (Administração Pública, Ciência Política, Economia e Direito), disponíveis em livros, artigos, dissertações, teses e produções técnicas, sempre objetivando obter instrumentos analíticos para o objeto-problema. Além disso, considerou-se necessário fazer uma revisão sobre o contexto da implantação das OSs de cultura no estado de São Paulo, bem como discutir os problemas da mensuração de resultados que permeiam o objeto-problema e que são passíveis de interferirem na *accountability* dessas organizações. Sendo assim, foi possível orientar o estudo da transparência e sua influência na *accountability* para o objeto da pesquisa, considerando não apenas as especificidades conceituais e analíticas dos termos, mas a complexidade da política pública em questão.

Os pressupostos teóricos que fundamentam a análise são a compreensão da *accountability* enquanto parte de um processo de avaliação de políticas públicas – que se preocupa com aspectos funcionais e estratégicos da *accountability* (Duarte, 2010), culminando no conceito de *accountability* de resultados de Rocha (2011). Há o

entendimento de que a transparência tem uma função instrumental em relação à *accountability*, qualificando-a como uma transparência que ocorre em retrospecto, através de prestação de contas, caracterizada pelo fornecimento periódico de informações para prestação de contas ao controle externo. Realizou-se uma apropriação analítica do conceito de transparência de eventos e processos proposto por Heald (2006), transpondo-a para o estudo da contratualização de resultados com as OSs de cultura de São Paulo.

O foco empírico na prestação de contas dos contratos de gestão com organizações sociais de cultura tem como justificativa a centralidade que estas organizações vêm atingindo no fornecimento de serviços, sobretudo no Estado de São Paulo: atualmente, de acordo com o Portal do Governo do Estado de São Paulo¹, todos os equipamentos culturais mantidos pelo Governo, assim como quase a totalidade dos programas da área, são geridos pelas organizações sociais. Este aspecto não é tão evidente na área da saúde, por exemplo, uma vez que, além das organizações sociais, existem muitos hospitais que são gerenciados pelo próprio governo e também por entidades filantrópicas²

Além da centralidade na gestão dos equipamentos culturais em São Paulo, as organizações sociais da área da cultura possuem outra especificidade que é relevante para um estudo de *accountability* e transparência, qual seja, a ausência de padronização de indicadores e a dificuldade na mensuração dos resultados, que, por consequência, dificulta a responsabilização dos agentes envolvidos na contratualização de resultados. Neste aspecto, Bittencourt (2014) destaca que, enquanto as OSs da área da saúde possuem a Tabela SUS com classificação de valores e custos dos serviços, além de Termos de Referência com descrição precisa das atividades, as OSs de cultura, porém, não possuem estas referências de forma consolidada. Sendo assim, pode-se dizer que é uma área que intrinsecamente possui aspectos limitadores de *accountability*.

Dadas as perspectivas teóricas e a identificação do objeto, a análise se concentrou nos apontamentos do TCE-SP, nos pareceres exarados sobre as prestações de contas das organizações sociais de cultura. Tais pareceres podem ter tido julgamento de “regularidade com ressalvas” (quando as falhas identificadas pelo TCE-SP foram sanadas ou consideradas insuficientes para gerar danos ao Erário) ou irregulares, e o teor destes

¹<http://acamportinari.org/noticias/encontro-interestadual-de-gestao-cultural-debate-o-modelo-de-administracao-por-organizacoes-sociais>

² São Paulo, Secretaria do Estado da Saúde. OSS – *Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo*. Brasília (2015): Assembleia do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS. 46 slides, color. Acompanha texto.

documentos congrega informações importantes (irregularidades identificadas, justificativas dos responsáveis e voto final) para identificação dos eventos e processos que compõe a contratualização de resultados com as OSs da área da cultura. A prestação de contas é um dos mais significativos mecanismos de *accountability*, e a organização do respectivo processo, com documentos transparentes é requisito para efetivação da responsabilização dos agentes relacionados ao contrato de gestão.

Além dos próprios julgados do TCE-SP, a análise documental se fundamenta na identificação e caracterização dos atos e documentos exigidos na contratualização de resultados com a OS, no sentido de identificar que tipos de informações são exigidas, quais devem ser publicizadas e para que se destinam em um contexto de contratualização de resultados. Além disso, realizou-se pesquisa em Leis e Decretos, relacionados às OSs de cultura, no sentido de melhor compreender essas exigências, bem como o formato da contratualização de resultados propostas no modelo.

Coleta de dados

Dado o recorte analítico, a coleta de dados foi realizada através de pedidos de informação via Lei de Acesso à Informação ao Tribunal de Contas de São Paulo. Através do e-SIC disponível no site do Tribunal, solicitou-se os pareceres referentes à regularidade das contas e do Contrato de Gestão das Organizações Sociais de Cultura do Estado cujas decisões resultaram em julgamento irregular, ou regular com ressalvas, de todos os períodos, desde o primeiro contrato de gestão firmado em 2004, até a data da solicitação (junho/2015). Foram feitos contatos telefônicos com o Tribunal apenas para sanar dúvidas sobre os documentos disponibilizados.

Também foram realizadas pesquisas aos sites da Secretaria de Cultura e Portal da Transparência do Estado de São Paulo e também das próprias normas do TCE-SP, visando a compreensão dos documentos analisados.

Universo da pesquisa

O universo da pesquisa é formado por 53 julgados referentes ao contrato de gestão e prestação de contas com apontamentos de irregularidade, direcionados a 18 diferentes

organizações sociais da área da cultura de São Paulo. Tais julgados se referem a processos que foram concluídos, desde o ano de 2004 (ano de assinatura dos primeiros contratos de gestão) até junho/2015, período de coleta de dados, representando, portanto, a análise da experiência com as OSs de cultura desde o seu início, até os contratos mais recentes. Assim, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, emitiu 53 pareceres recomendando a aprovação com ressalvas e a desaprovação das Contas dos contratos de gestão e aplicação de recursos do contrato de gestão de 2004 a junho/2015, conforme registros fornecidos pelo TCE-SP, através de pedidos de informação via Lei de Acesso à Informação.

A escolha desse período ocorreu, primeiramente, em razão do prazo que decorre entre a instrução do processo, até o seu julgamento, que demoram em média seis anos para serem concluídos, o que de fato, tornaria pouco abrangente e relevante a escolha de um período menor. Além disso, a análise da contratualização de resultados das OSs da área da cultura pelo TCE-SP é composta por dois processos, que, apesar de concomitantes, são julgados separadamente: o processo que avalia a regularidade do contrato de gestão, tendo como foco a documentação de habilitação da OS contratada, as justificativas para contratualizar o objeto e a adequabilidade orçamentária; e o processo que avalia a regularidade da aplicação anual dos recursos previstos no contrato de gestão. Ressalta-se ainda que a área da cultura é intrinsecamente heterogênea, tendo em vista que as diversas áreas que a compõe – museológica, formação e difusão cultural e bibliotecas – possuem especificidades e entraves à responsabilização e transparência. O período de análise possibilitou a inclusão de todas estas áreas na amostra da pesquisa, tornando-a mais fidedigna à especificidade temática da política pública analisada.

Dos 53 julgados que compõem o universo da pesquisa, identifica-se que 23 são relativos à matéria “contrato de gestão” (destes, 3 se referem a termos aditivos) e 30 são relativos à matéria “prestação de contas”. Tais documentos se referem aos processos com apontamentos do TCE-SP em dezoito diferentes organizações sociais, no período de 2004 a junho/2015.

Deste modo, para melhor compreensão, segue tabela com as organizações sociais que sofreram apontamentos, indicando o ano de referência, a matéria do processo e o *status* do parecer emitido pelo TCE-SP.

Tabela 1: Julgados do TCE-SP referentes às prestações de contas das organizações sociais de cultura de São Paulo

Organização Social	Ano de referência	Matéria do processo	Status de julgamento
Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado	2005	Contrato de gestão	Irregular
Abacia Cultura e Arte	2011	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2006	Termos de aditamento	Regular com ressalvas
Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	2007	Contrato de gestão	Irregular
	2008	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2008	Contrato de gestão	Irregular
Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	2008	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2010	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2012	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí	2008	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim	2005	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2006, 2007 e 2008	Termos de aditamento	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	2007	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari	2011	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos da Casa das Rosas, da Língua e Literatura	2008	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Catavento Cultural e Educacional	2012	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação Paulista dos Amigos da Arte	2004	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2007	Contrato de gestão	Irregular
Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo	2005	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação Pró-dança	2009	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos do Memorial do Imigrante	2005	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
	2007 e 2008	Termos de aditamento	Irregular
Associação de Amigos do Museu do Café	2012	Contrato de gestão	Regular com ressalvas
Associação Cultural de Apoio ao Museu de Portinari	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2012	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Instituto da Arte do Futebol Brasileiro.	2008	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2009	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2010	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2012	Prestação de contas	Regular com ressalvas

Associação de Amigos do Projeto Guri	2006	Prestação de contas	Irregular
	2007	Prestação de contas	Irregular
	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	2009	Prestação de contas	Irregular
Associação Paulista de Biblioteca e Leituras	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Catavento Cultural e Educacional	2008	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2011	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação Amigos do Museu da Arte Sacra	2007	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2008	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2009	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação de Amigos do Memorial do Imigrante	2006	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2007	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2009	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação Paulista dos Amigos da Arte	2005	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo	2005	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2009	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim.	2007	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Abaçaí Cultura e Arte	2006	Prestação de contas	Regular com ressalvas
Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	2006	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2007	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2007	Prestação de contas	Regular com ressalvas
	2008	Prestação de contas	Regular com ressalvas

Fonte: elaboração própria

Tratamento e análise dos dados

Com base nas especificidades e limitações da transparência governamental para o atingimento da *accountability*, especificamente a *accountability* de resultados, este trabalho elencou tópicos para avaliação da transparência nos julgados do contrato de gestão e prestação de contas, buscando-se verificar como as exigências de informações sobre as prestações de contas das OSs de cultura poderiam ser identificadas em termos de eventos de transparência – *inputs*, *outputs* e *outcomes* - e como tais informações se posicionavam no sentido de evidenciar os resultados do contrato de gestão e, consequentemente, propiciar a *accountability*.

Sendo assim, as informações retiradas da legislação em relação às exigências de transparência foram agrupadas de acordo com o evento de transparência a que se relacionava – *input*, *outputs* e *outcomes*. Em seguida, os apontamentos dos processos foram identificados, quantificados, e analisados, buscando-se inferir como estavam relacionados ao julgamento de irregularidade, e, conseqüentemente, com a *accountability* de resultados.

1. UMA VISÃO INSTRUMENTAL DA TRANSPARÊNCIA: POR QUE A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NÃO É SUFICIENTE PARA QUE SE ATINJA A *ACCOUNTABILITY* NO ÂMBITO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS?

Ainda que boa parte dos debates sobre transparência esteja focada na divulgação ativa e crescente de informações, uma parte da literatura (Fox, 2007; O'Neill, 2006; Heald, 2006) vem apontando que o volume de informações não tem sido suficiente para a responsabilização dos agentes. Mais do que isso: questiona-se a retórica de que ser transparente significa também ser *accountable*, delegando à transparência uma função instrumental, considerando-a como requisito importante, porém, não necessário para a *accountability*. Tal questionamento ganha ainda mais força diante dos novos arranjos de provisão de serviços, uma vez que a cobrança por *accountability* é requisito essencial, tendo em vista a necessidade de responsabilização dos que gerenciam recursos públicos, no entanto, os mecanismos de controle e exigência de transparência são permeados por novos instrumentos de gestão, voltados para atingimento dos resultados, com flexibilização de regras e procedimentos, o que, em tese, dificulta e complexifica a responsabilização dos agentes.

Nesse sentido, este capítulo faz uma revisão e problematização conceitual sobre transparência e *accountability*, discutindo como esses temas evoluíram nas sociedades democráticas contemporâneas, e como vêm sendo apropriados pelos novos arranjos de governança, uma vez que o volume crescente de demandas sociais tem impulsionado a descentralização de serviços públicos para organizações que não pertencem ao governo. O capítulo também apresenta o contexto em que está inserido o objeto empírico da pesquisa – as organizações sociais de cultura de São Paulo, apresentando os elementos que impulsionaram a implementação do modelo e como o arranjo tem imposto desafios à responsabilização dos agentes. A preocupação foi problematizar como a evolução da gestão pública e a crescente necessidade da descentralização de serviços, somada à complexidade da política pública, deve ser levada em consideração na análise do potencial atingimento da *accountability*, e como a transparência se posiciona neste contexto.

Nas seções 1.1 e 1.2 discutem-se o conceito e os tipos de *accountability*, esclarecendo qual o direcionamento e mecanismos necessários para a responsabilização

dos agentes no contexto da descentralização de serviços. Nas seções 1.3 e 1.4 discutem-se as limitações da produção de informações, e as confusões valorativas que são constantemente realizadas com o termo transparência, bem como os desafios impostos aos novos formatos de provisão de serviços na implantação de uma cultura de transparência. Na seção 1.5, procura-se privilegiar o aspecto instrumental da transparência, seus tipos e variedades, direcionando o foco analítico para a transparência que será analisada no objeto-problema da pesquisa.

No que se refere ao contexto do objeto em análise – as organizações sociais de cultura, as seções 1.6, 1.7 e 1.8 discutem a propagação das OSs do ponto de vista de uma implementação fragmentada da Reforma de Estado, os problemas de mensuração de resultados, e as especificidades da publicização na área da cultura – que, juntos, impõe desafios à *accountability* e podem ocasionar a politização de alguns processos, ou mesmo pode “ofuscar” a transparência. Por fim, no final do capítulo, apresentam-se algumas considerações sobre a discussão teórica que devem ser observadas na análise empírica.

A *accountability* trabalhada nesta pesquisa considera a responsabilização em seu aspecto funcional e estratégico, circunscrito em um processo de avaliação de políticas públicas (Duarte, 2010), voltando-se então para a responsabilização através do atingimento dos resultados (Rocha, 2011). O mecanismo de *accountability* estudado é a prestação de contas, que se operacionaliza através de elementos como regularidade fiscal, economia, eficiência e eficácia (Power, 1998). Além disso, a prestação de contas denota importante papel às instâncias de controle interno, responsáveis pelos *inputs* à fiscalização realizada pelo controle externo.

Em relação à transparência, identifica-se que no âmbito da contratualização de resultados ela ocorre em retrospecto por meio de disponibilização *a posteriori* de informações para a prestação de contas e também é focada em eventos – *inputs*, *outputs* e *outcomes* - e não na evidenciação de processos (Heald, 2006). Em termos de direcionamento das informações, trata-se, majoritariamente, da “transparência para cima” (Heald, 2006), que pressupõe a disponibilização de informações e esclarecimentos para um órgão de controle externo.

Como resultado da discussão teórica, destaca-se a compreensão de que é preciso reconhecer as limitações da transparência em relação à obtenção da *accountability*: a divulgação de informações é importante para permitir a compreensão da definição dos resultados a serem atingidos com os recursos públicos, bem como a identificação dos responsáveis, mas, a *accountability* efetiva dependeria de uma estrutura institucional

voltada para responsabilizar os agentes, o que inclui a colaboração mútua entre controles interno e externo. Além disso, no contexto da contratualização de resultados, o peso colocado na transparência precisa encontrar respaldo na tempestividade das informações e no planejamento prévio das atividades, para que não se torne uma ferramenta inócua para a obtenção da *accountability*.

1.1 *Accountability*: conceitos, tipos e sua especificidade no contexto da descentralização de serviços

Bobbio (2007) destaca que, numa democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo. O ciclo eleitoral, no entanto, tem-se demonstrado um instrumento frágil para a responsabilização dos governantes nas democracias representativas, não apenas pelo lapso de tempo entre a escolha e destituição dos governantes, mas, sobretudo, porque peso considerável da implementação e avaliação de políticas é delegada à burocracia, que não é eleita pela população e também pode não responder diretamente aos interesses desta.

O debate acerca da burocracia suscita questões envolvendo a tecnicidade de suas ações, a discricionariedade nas decisões e principalmente seu caráter político, que torna premente a necessidade de seu controle. Nesse sentido, Olivieri (2008) ressalta que a execução das políticas públicas pela burocracia cria um problema de transparência e consequentemente de *accountability*, pois os problemas de execução não são passíveis de serem previstos na formulação. Rocha (2011) complementa este entendimento ao destacar que na Administração pública burocrática, a separação entre política e administração fazia com que fosse cobrado dos burocratas apenas a responsabilidade quanto à conformidade com as regras e procedimentos estabelecidos, não submetendo-os à responsabilização pelos resultados não alcançados, uma vez que a eles não competiria discutir e decidir sobre as políticas públicas, mas tão somente implementá-las de acordo com as leis e regras procedimentais.

A flexibilização da prestação de serviços para organizações não governamentais visou justamente superar algumas “amarras burocráticas” (Penteado Filho, 1998; Costin, 2005) referente à eficiência e alcance das políticas públicas, tendo também como pressuposto um maior controle dos resultados das políticas. No entanto, essa

descentralização tem imposto um desafio ainda maior à capacidade de coordenação do governo. A diversidade de interesses e conseqüentemente a possibilidade de desvios de finalidade pública chama ainda mais atenção para a fragilidade da *accountability*.

A *accountability*, de acordo com Schedler (1999), expressaria a preocupação contínua em fiscalizar, vigiar e impor restrições institucionais sobre o exercício do poder. Para Biela (2014), a *accountability* é tida como um conceito central da governança contemporânea, uma vez que as últimas décadas enfrentaram mudanças importantes na organização do Estado, transferindo o poder para longe do parlamento e outras instituições democráticas clássicas. A autora ressalta, no entanto, que a pesquisa sobre *accountability* é fragmentada e escassa, e só recentemente, estudiosos do tema têm se preocupado com questões empíricas.

No Brasil, a preocupação com a conceituação da *accountability* teve destaque com Campos (1990), e posteriormente com Pinho e Sacramento (2008). Campos (1990) já ressaltava a importância da textura política, valores, costume, história e o necessário amadurecimento da sociedade para o estabelecimento da *accountability*. Além disso, a autora destacou a baixa contribuição dos diversos esforços de reformas da administração pública e a precariedade dos controles formais ao longo da história para tornar a administração pública brasileira mais *accountable* ao seu público. Pinho e Sacramento (2008), por sua vez, ao revisarem o artigo de Campos e verificarem a evolução ocorrida desde então, ressaltam que apesar dos avanços na história brasileira, tais como a consolidação da Constituição Federal de 1988, a organização da sociedade civil, a descentralização e a transparência governamental, ainda faltam mudanças de caráter estrutural que se sobreponham às forças e culturas conservadoras e se adequem às novas realidades, fazendo assim com que o conceito “penetre” na sociedade brasileira.

Apesar de a ideia de fiscalização, prestação de contas e controle de poder ser inerente ao conceito, há confusão quanto à sua real funcionalidade. Bovens (2010) ressalta que no discurso acadêmico americano, a *accountability* é frequentemente utilizada como uma virtude, considerada uma qualidade positiva das organizações ou funcionários (fornece legitimidade para funcionários e organizações públicas). Já nos debates acadêmicos britânicos, australianos e canadenses, por exemplo, a *accountability* muitas vezes é usada em um sentido descritivo mais estreito, um "mecanismo" social, uma relação institucional ou acordo em que um agente pode ser responsabilizado por outro agente ou instituição (fator fundamental para o alcance da governança responsável). O autor ressalta que ambos os conceitos de *accountability* (como virtude e como

mecanismo) estão relacionados à transparência, abertura, receptividade e responsabilidade. No primeiro caso, estas são as propriedades do agente; no último caso, estes são propriedades dos mecanismos, ou, resultados desejáveis destes mecanismos.

Para Bovens (2010) é muito difícil chegar a uma definição única ou um padrão para a *accountability* como uma virtude, uma vez que não existe um consenso geral sobre as normas para o comportamento “*accountable*” dos agentes públicos e tampouco explicações sobre o porquê destes padrões se diferenciam, dependendo da função que exercem, do contexto institucional, e da perspectiva política. A *accountability*, neste caso, é tida como variável dependente, o resultado de uma série de interações entre vários fatores, atores e variáveis. Segundo o autor, uma das tentativas mais bem-sucedidas para operacionalizar a *accountability* como uma virtude é o *Global Accountability Framework*, que foi desenvolvido pela One World Trust³. Neste documento, Blagescu et. al (2005) identificam quatro principais dimensões que tornam uma organização mais “*accountables*” perante os seus *stakeholders*: transparência, participação, avaliação e denúncia/mecanismos de resposta. Nesse sentido, princípios de boas práticas têm sido formulados para cada uma destas quatro dimensões de *accountability*, que são então avaliadas para cada organização. O entendimento é de que a existência da *accountability* só se configura quando todas estas dimensões estão presentes.

No que se refere à *accountability* pensada como um mecanismo, o autor ressalta que historicamente e semanticamente, o termo está relacionado à contabilidade, no sentido literal de “prestar contas” a alguém. Como as explicações e justificativas não são feitas em um vazio, essa relação geralmente envolve não apenas a disponibilização de informações sobre o desempenho, mas também a possibilidade de debate, e, eventualmente, do julgamento do ator por um fórum. Este julgamento também implica a imposição de sanções formais ou informais sobre o ator. Nesses estudos, a *accountability* é a variável independente, um fator que pode ou não pode ter um efeito sobre o comportamento dos agentes.

O’Donnell (1998) ganhou destaque na literatura ao apresentar a definição de *accountability* vertical, entendida como a responsabilização dos agentes do Estado perante a sociedade, tendo as eleições como principal elemento, e a *accountability* horizontal, que compreenderia a “existência de agências estatais que têm o direito e o

³ Instituição de caridade que realiza pesquisas sobre maneiras práticas de tornar as organizações globais mais sensíveis às pessoas que afetam, e de como o Estado de Direito pode ser aplicado igualmente a todos (<http://www.oneworldtrust.org/>).

poder legal para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até a destituição de agentes ou agências governamentais, em virtude de omissões ou delitos. ”

Uma importante crítica a essa classificação é feita por Mainwaring (2003), que ressalta que a noção de *accountability* vertical inclui também as ações por parte da sociedade civil e da mídia para expor atos aparentemente ilícitos das autoridades públicas. Para o autor, no sentido de O'Donnell, a *accountability* vertical expressa uma imagem de assimetria de poder, isto é, uma relação hierárquica. Sendo assim, propõe uma distinção entre dois tipos principais de *accountability*: a *accountability* eleitoral (ou a *accountability* aos eleitores) e a *accountability* interestatal (que pode ser uma relação agente-principal – como burocracias criadas e controladas pelo Executivo/legislativo, um sistema legal ou a ação dos atores de supervisão – como os *oversight actors*, que de acordo com Duarte (2010), não necessariamente têm poder de sanção/coerção.

Estreitando a relação entre *accountability* e democracia, e também extrapolando a dualidade vertical *versus* horizontal, Abrucio e Loureiro (2004) constroem o conceito de “*accountability* democrática”, que estaria relacionado à criação de regras estatais intertemporais, que limitam o poder governamental em seu escopo de atuação, buscando garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Tais direitos correspondem às liberdades (de expressão, locomoção) e também direitos difusos, como direito ao meio ambiente equilibrado, por exemplo.

No que se refere à evolução do conceito, por muito tempo a literatura centrou-se nas discussões sobre a teoria principal-agente⁴ e sobre os aspectos sancionatórios que envolvem a *accountability*. Mainwaring (2003) já havia identificado cinco questões conceituais que sempre foram frutos de divergências nos estudos sobre *accountability*: se o conceito de *accountability* inclui todas as atividades que envolvem responsabilizar funcionários públicos pelo cumprimento de seus deveres; se a *accountability* deve se restringir a casos de transgressões legais por atores estatais; se a definição de *accountability* implica, necessariamente, a capacidade de sanções por parte do agente de *accountability*; se *accountability* se limita às relações de agente-principal; e, que atores que podem servir como os mecanismos de *accountability*.

⁴ - A teoria do agente-principal, de acordo com Dobbs (2000), assume que os indivíduos são criativos, mas egoístas e maximizadores de utilidade. A teoria reconhece que nas relações hierárquicas os principais são apenas parcialmente capazes de observar o comportamento e a produtividade de seus subordinados (agentes). Trata, portanto, das dificuldades que podem surgir em condições de informação assimétrica e incompleta, quando um principal contrata um agente

Até então, responsabilizar o outro era visto costumeiramente como a capacidade de puni-lo por eventual desvio ou irregularidade. A ideia de sanção enquanto “caráter reputacional” é bem mais recente. Biela (2014), identifica que a variação dos aspectos da *accountability* evolui de uma hierarquia formal e de direitos de sanção para formas alternativas de *accountability* e posteriormente para instâncias não hierárquicas. Mais recentemente, verifica-se uma ênfase no aspecto informativo, minimizando o aspecto sancionador. Para a autora, tais aspectos superam a visão restrita dos problemas “principal-agente”, incluindo novos atores e ampliando o entendimento no sentido de estilos e formas variadas de governança e *accountability*.

Nesse sentido, teve destaque na literatura de *accountability* a “*Utrecht School of Accountability*”⁵, que de acordo com Lindberg (2013), reformulou o conceito de *accountability* ao introduzi-lo como uma "relação social" entre um ator e um fórum, ofuscando o carácter distintivo da *accountability* de outros tipos de limitações ao poder dos atores, em que o termo "sanção" é mal compreendido, designando apenas uma “punição”.

Em ampla revisão da literatura, Lindberg apresenta cinco características definidoras de qualquer tipo de *accountability*, que estaria na “zona de convergência” de quase toda a literatura sobre o assunto:

1. Um agente ou instituição que deve “prestar contas”;
2. Uma área, responsabilidades, ou domínio sujeito à *accountability*;
3. Um agente ou instituição a quem se deve “prestar contas” (também chamado de principal);
4. O direito do principal de exigir que o agente informe, explique / justifique decisões em relação à sua responsabilidade; e
5. O direito do principal para sancionar o agente se ele falha ao informar, explicar ou justificar decisões em relação às ações inerentes a sua responsabilidade.

Essas características são facilmente identificáveis na análise das Organizações Sociais: as OSs são entidades privadas sem fins lucrativos, que pactuam um contrato de gestão com um órgão governamental para gerenciamento de atividades e serviços na sua

⁵ O Centro de Utrecht para *accountability* e Lei de Responsabilidade (UCALL) é um grupo de pesquisadores acadêmicos dentro do Departamento de Direito da Universidade de Utrecht que conduzem pesquisa multidisciplinar sobre os limites da *accountability* e responsabilidade na Holanda, na Europa, e para além dela. <http://www.uu.nl/en/organisation/utrecht-university-school-of-law/about-the-school-of-law/departments/utrecht-centre-for-accountability-and-liability-law-ucall>

área de atuação, estando sujeitas à *accountability* em virtude de gerenciarem recursos públicos e terem o compromisso de oferecer resultados para a sociedade. Nesse sentido, a legislação prevê a prestação de contas a uma instituição de controle externo, a disponibilização de informações para acompanhamento sistemático da execução contratual e a verificação do atingimento dos resultados pelo órgão governamental com o qual a entidade se vinculou para o oferecimento de determinado serviço/atividade.

No entanto, apesar de estarem sujeitas à *accountability*, as OSs apresentam especificidades que fogem aos mecanismos tradicionais de controle e aos tipos mais clássicos de *accountability*: esse arranjo está inserido na lógica da contratualização de resultados, em que, de acordo com Alcoforado (2005), deve-se abandonar a tradicional forma de se avaliar os contratos e a prestação dos serviços somente pela correta utilização dos recursos, adaptando-se os mecanismos de controle para que permitam a mensuração dos resultados. Sendo assim, a *accountability* neste contexto estaria voltada para a responsabilização dos agentes de uma forma mais ampla – desde a responsabilização pelos atos praticados no gerenciamento da “coisa pública”, como pelos resultados alcançados e a geração de valor para a sociedade.

Nesse sentido, Duarte (2010) destaca que a *accountability* das organizações sociais se dividiria em aspectos funcionais e estratégicos: a *accountability* funcional seria aquela em que a organização faz uma prestação de contas e um acompanhamento mais em curto prazo das metas alcançadas, enquanto a estratégica tem a ver com a execução das metas mais em longo prazo dos serviços, e com os impactos que as ações da organização têm sobre o setor na qual ela atua. A autora destaca que, se a demanda atual da sociedade por transparência e *accountability* começou no mundo das auditorias (*accountability* funcional), hoje começa a adquirir traços da avaliação de políticas realizada pelos cientistas sociais, ao se importar também com quais metas e impactos se pretende com a ação desenvolvida, se aproximando da *accountability* estratégica.

[...]somente quando a *accountability* é vista como ligada a um processo de avaliação – isto é, somente quando a transparência, a responsividade e a capacidade de sanção/coerção são vistas também como transparência das estratégias, dos resultados e dos impactos causados pela ação/política, responsividade quanto a esclarecimentos sobre essas estratégias, resultados e impactos, e capacidade de sanção/coerção que faça valer a obrigatoriedade desse tipo de transparência e de responsividade – é que a *accountability* passa a ser considerada na sua essência original, de limitação do poder do governante[...]. Isso porque esse controle sobre o poder do governante também deve significar controle sobre as estratégias de ação desse governante, assim como sobre os resultados e os efeitos causados por essa ação. (DUARTE, 2010, p. 48)

Unindo aspectos funcionais e estratégicos, Rocha (2011) caracteriza este tipo de *accountability* como *accountability* de resultados, uma vez que o principal objetivo das ações do governo seria prover serviços/políticas para os cidadãos - perspectiva propagada pelos teóricos da Nova Gestão Pública - NGP, que defendiam ser necessária a flexibilização das regras e procedimentos, a favor da eficiência e eficácia nos resultados. Para Rocha, a visão de *accountability* presente no modelo da NGP explica em grande parte o movimento que a partir do final dos anos 80 do século passado deflagrou mudanças na atuação dos tribunais de contas e a adoção, ainda incipiente e desconfiada, das chamadas Auditorias Operacionais (também conhecidas por Auditorias de Gestão), que se desenvolveram e se popularizaram em países que mais se destacaram na implantação das teorias gerencialistas, como a Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos.

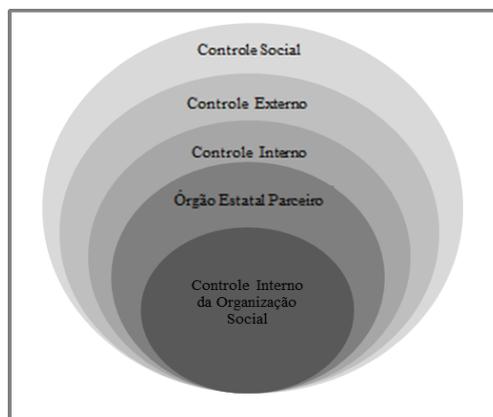
Sendo assim, identifica-se que é um tipo de *accountability* que, ao mesmo tempo em que reivindica a flexibilização do controle de procedimentos para atingimento dos resultados, pressupõe importante papel aos controles externos e ao estabelecimento de padrões de medição objetivos para que a *accountability* se realize. Logo, para o desenvolvimento empírico é fundamental explicitar e problematizar os instrumentos que compõe essa *accountability*, bem como esclarecer como se vinculam à transparência no sentido de promover a responsabilização dos agentes.

1.2 A *accountability* de resultados: tipos de controle e a prestação de contas

Para Power (1997) apud Duarte (2010) há quatro modos de operacionalizar a *accountability*: regularidade fiscal, no sentido de uma prestação de contas dentro da legalidade; economia, no sentido de uma *accountability* para se obter os recursos dentro dos melhores termos possíveis; eficiência, no sentido de uma *accountability* para se obter o máximo com os recursos que se tem, ou com o mínimo de recursos possível; e eficácia, no sentido de uma prestação de contas para se obter os resultados mais adequados às intenções definidas. No âmbito da *accountability* de resultados, e no contexto das organizações sociais, a responsabilização dos agentes pressupõe a observação de tais aspectos por meio de uma atuação integrada entre os atores envolvidos: a organização que irá “contratualizar” com um ente público, o acompanhamento e fiscalização de

instâncias de controle e do órgão público contratante, bem como a prestação de contas ao controle externo, constituindo um sistema integrado de controle, conforme verificado por Camargo et al (2013), na figura abaixo.

Figura 1: Sistema integrado de controle de uma Organização Social



Fonte: Camargo et al (2013), p. 07

De acordo com Camargo et al (2013), de dentro para fora, a primeira instância de controle dos recursos e resultados da parceria é a própria organização social, que deve estabelecer processos capazes de garantir a boa aplicação dos recursos, o cumprimento das metas e a pronta prestação de contas para os demais atores envolvidos no processo. Subsequentemente, os demais atores (órgão estatal parceiro, controle interno e controle externo), agiriam no sentido de, respectivamente, monitorar a execução do contrato de gestão, garantir o cumprimento da legislação e avaliar os resultados e exercer o poder de fiscalização. O autor destaca como ponto fundamental para o desempenho do modelo a colaboração e troca de informações entre as diversas instâncias de controle, principalmente entre o órgão estatal parceiro e as unidades de controle interno e externo do Estado.

No extremo do sistema estaria o controle social – Camargo et al (2013) destaca que, com o rol cada vez mais amplo de parcerias, é preciso reconhecer a insuficiência dos controles tradicionais para garantia da boa utilização dos recursos públicos. Neste contexto, incentivar a participação da sociedade, facilitar seu acesso à informação e criar canais de comunicação para efetivação do controle pela sociedade são pontos centrais para a *accountability* na gestão pública contemporânea. No entanto, ressalta-se que este trabalho está focado nos mecanismos de controle interno e externo, tendo em vista ser o controle social difícil de mensurar e dependentes de fatores externos às prestações de

contas, como disponibilidade de informações na internet, eventos institucionais ou mesmo atuação de grupos da sociedade civil, que varia consideravelmente entre uma política e outra e também dentro da própria política.

A importância do controle interno em um ambiente de *accountability* é destacada na definição proposta pelas Diretrizes da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores - INTOSAI para Padrões de Controles Internos para o Setor Público (2007)

Um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, [...] estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano”. (INTOSAI, 2007, p.19)

Para Duarte (2010), a criação de mecanismos internos de controle e monitoramento vai ao encontro do próprio conceito de *accountability*: ser responsabilizado por suas ações (controle externo) e ser responsável por elas (controle interno). Para a autora, o desenvolvimento da *accountability* interna de uma organização favorece o aprendizado de mecanismos de controle, a absorção de uma cultura de transparência e controle por essa organização, e o melhor entendimento dos objetivos e estratégias da própria organização. Logo, favorece a formulação e execução de mecanismos de *accountability* estratégica.

Em relação ao controle externo, Pessanha (2007), destaca a capacidade que o desenho institucional do órgão tem papel relevante na eficiência da *accountability*. Para o autor, o desenho institucional compreende aspectos como as sanções aplicadas, os objetos de análise e de prestação de contas, a posição institucional e legal, e a independência de quem supervisiona e sanciona e o acesso a informações, além do alcance da própria *accountability*. Tal desenho deve permitir a correta proporcionalidade entre o controle da legalidade (se a ação controlada está dentro das normas legais), de mérito (se a ação tem oportunidade e conveniência) e de gestão (os resultados obtidos pela ação, mediante os recursos e meios empregados, e em comparação com as metas previstas).

Indo além da atuação dos atores e dividindo-os em etapas, Alcoforado (2009) destaca no modelo OS ocorrem três etapas de controle: qualificação, monitoramento e fiscalização. Na qualificação o controle seria exercido pela necessidade de atendimento a requisitos, tais como, estatuto, destinação de bens, órgão colegiados de direção e fiscalização, órgão executivo e regularidade fiscal. Já no monitoramento, as atividades estabelecidas no Contrato de Gestão devem ser acompanhadas, fiscalizando-se os gastos no objeto do contrato e na equidade e economicidade das compras. Por fim, na fiscalização propriamente dita, é feito o ateste do cumprimento das metas e verificação da correta aplicação dos recursos. Nos dois primeiros, os órgãos de controle interno e o órgão público contratante têm funções primordiais. No último, cabe ao controle externo – a cargo do Tribunal de Contas, exercer seu poder de fiscalização, com base nos “inputs” fornecidos pelos agentes envolvidos.

Esses “inputs” correspondem aos documentos fornecidos nos autos de prestação de contas, que compreende uma obrigação legal de todos os agentes que gerenciam recursos públicos. A prestação de contas é um dos instrumentos – e talvez um dos mais visíveis – para a responsabilização dos agentes que gerenciam recursos públicos, e é permeada por uma série de exigências, visando a conformidade fiscal, jurídica e financeira, e, principalmente, o atingimento dos resultados previstos. Sendo assim, é composta por diversos mecanismos que se complementam no sentido de tornar os agentes “*accountables*” perante o controle externo e também perante a sociedade.

Tais mecanismos, devem ser compreendidos no contexto da flexibilização proposta pelo modelo, que requer diferentes instrumentos de controle, quando comparado à execução direta pelo governo. De acordo com Almeida e Costa (2015), quanto maior for a descentralização, maior é a necessidade de um sistema de controle formalizado, baseado em um planejamento consistente:

Quadro 1: Desenho do sistema de controle de acordo com o grau de centralização

Tópicos	Estrutura Centralizada	Estrutura descentralizada
Sistemas de Controle	Pouco sofisticado. Mecanismos informais. Normas rígidas.	Muito sofisticado. Mecanismos formais. Controle financeiro.
Indicadores de Controle	Qualitativos. Nem sempre orientados a resultados	Quantitativos. Orientado a resultados.

Sistema de Informação	Orientado ao resultado global. Pouco orientado ao controle de responsabilidades	Orientado a tomada de decisões e ao controle da atuação dos responsáveis.
Processo de Planejamento	Inexistente ou intuitivo. Quando ocorre pode ter caráter burocrático.	Fundamental para lograr consenso sobre os objetivos globais.
Sistema de Avaliação	Baseado em informação não financeira.	Baseado em informação financeira e não financeira.

Fonte: Amat (1995, p. 02) apud Almeida e Costa (2015)

Neste aspecto, é preciso compreender que a *accountability* relacionada ao estudo e seu respectivo sistema de controle parte de uma estrutura bem sofisticada em termos de mecanismos formais e controle financeiro, com a presença de indicadores quantitativos, orientados ao resultado, sempre enfatizando a importância do sistema de informações para a orientação da tomada de decisão. O planejamento é tido como fundamental para o alcance dos objetivos traçados, uma vez que é necessário especificar os resultados que se pretendem alcançar, bem como estabelecer os mecanismos de mensuração para estes resultados.

Sendo assim, fica clara a importância da transparência no processo de gestão das entidades do Terceiro Setor, bem como na elaboração e apresentação de seus relatórios de prestação de contas aos usuários, sejam eles internos (conselho fiscal, colaboradores remunerados ou voluntários ou beneficiados pelas atividades) ou externos (órgãos públicos, empresas privadas, doadores e sociedade civil). Conforme França (2007), a transparência no Terceiro Setor parte do pressuposto de que os recursos colocados à disposição dos gestores devem ser informados de forma sistemática, transparente e com livre acesso por parte de seus financiadores.

No âmbito da descentralização de serviços, a *accountability* de resultados pressupõe a atuação de instâncias de controle interno e controle externo, através do fornecimento mútuo de informações que permitam a visualização da conduta dos agentes e sua responsabilização. Logo, a *accountability* efetiva depende substancialmente de que os mecanismos previstos sejam conhecidos e divulgados, possibilitando seu controle e acompanhamento, e isso tem relação com o alcance da transparência na obtenção da *accountability*, problemática discutida nas próximas seções.

1.3 Além da divulgação de informações: as fragilidades da transparência

A transparência não opera num vazio político: existe a demanda pela informação, a intenção de divulgar a informação e o próprio contexto em que as informações são produzidas e divulgadas, que é permeado por relações de poder e legitimidade, que interferem de maneira significativa no alcance da transparência. Este entendimento é importante para qualquer análise que objetive compreender a implementação da transparência e, principalmente, seu alcance em termos de *accountability*.

No Brasil, a evolução dos dispositivos legais e a constante atuação da mídia na exposição dos governos ressaltam a importância da divulgação de informações para o aprofundamento democrático. Em relação aos dispositivos legais, além da centralidade da transparência dada pela Lei Complementar nº 131/09 - que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e regulamentou a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes públicos – destaca-se, mais recentemente, a Lei nº 12.527/11, ou Lei de Acesso a Informação – LAI, que regulamentou o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal. A LAI prevê a divulgação obrigatória de um conjunto mínimo de informações (como despesas, procedimentos licitatórios e dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras) pelos órgãos públicos ou entidades que gerenciam recursos públicos, além da criação de uma estrutura para o atendimento de pedidos pontuais protocolados por indivíduos ou organizações.

Com a LAI, além da necessária divulgação ativa e passiva das informações, outras demandas relacionadas à transparência ganharam espaço na mídia e na reivindicação da sociedade em termos de controle social: a atualização e acessibilidade dos dados, o fornecimento em dados em formato aberto e a necessidade de que o cumprimento da lei seja seguido por outras organizações, como partidos políticos, organizações não governamentais e fundações.

Apesar dos grandes avanços, Edward Lúcio Vieira Borba, Coordenador Geral de Cooperação Federativa e Controle Social da Controladoria Geral da União - CGU, em entrevista para a revista “Panorama Setorial da Internet”⁶, destaca que grande parte do debate está ligado à internet, enfatizando que a partir da aprovação da Lei, a gestão pública passou a lidar com um esforço grande de organização de informações – que

⁶ Panorama Setorial da Internet. Tecnologia e Transparência Pública. Ano 7, nº2, agosto 2015.

podem ser solicitadas a qualquer momento – e identifica como desafio o registro e digitalização de documentos. O coordenador demonstra preocupação ainda com o conhecimento da população sobre seu direito de acesso, mas, principalmente o papel que as informações prestadas exercem na vida desses cidadãos.

É justamente a discussão sobre “papel” exercido pela transparência que é a preocupação central desta pesquisa. Lord (2006) chama a atenção para o fato de que a difusão de informação não é politicamente neutra, uma vez que quando a informação muda de mãos, o mesmo acontece com influência. O autor destaca que os mesmos fatores que criam e disseminam informação também afetam a nossa compreensão do mundo, tanto pelas informações que eles espalham e, mais ainda pelas informações que eles não divulgam. Além disso, ressalta que os consumidores de informação dependem de organizações com objetivos tais como lucro, entretenimento, ou a promoção de uma agenda política particular, que acaba tendo precedência sobre seu papel de educadores públicos.

Para Zuccolotto (2015), o significado escorregadio do termo transparência se deve em parte, ao fato desse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações. Em revisão da literatura o autor destaca que transparência ainda é um conceito em construção, sendo tratado de forma diferenciada em diversas literaturas, sempre se referindo a tipos diferentes de ferramentas. Zuccolotto destaca ainda que boa parte dos trabalhos acadêmicos sobre o tema acaba intercambiando análises de coisas distintas, aglutinando aspectos orçamentários e de compras, contábeis e orçamentários, orçamentários e institucionais, sem contemplar ou problematizar as diversas classificações relacionadas à transparência.

Historicamente, a necessidade de ser transparente parece ter múltiplas motivações. Baume e Papadopoulos (2012) ressaltam que os discursos encantados com transparência são parte da retórica de governos e organizações internacionais na busca por legitimidade ou de organizações propagando receitas de boa governança (como a OECD e o Banco Mundial). Para os autores, a busca por legitimidade representa uma continuidade daqueles que advogam publicidade desde a era inicial do governo representativo, quando a transparência se tornou uma questão crucial nos debates políticos. A busca pela boa governança, por sua vez, vai de encontro com as crescentes mudanças na configuração do estado e na formação de redes de políticas públicas. Complementando esse argumento, Litch et al (2011), elencou a contribuição das pesquisas em ciências sociais para a compreensão do “boom” da transparência:

Quadro 2: Contribuição das pesquisas em ciências sociais para os estudos em transparência

Área	Contribuição para os estudos sobre transparência
Relações Internacionais	A transparência foi reconhecida por seu potencial para contribuir para a eficácia dos regimes e para reduzir os riscos de conflitos e guerra
Economia	Enfatiza de forma crescente o papel crucial desempenhado pela informação para evitar falhas de mercado e para a alocação eficiente de recursos
Filosofia Política	Destaca o renascimento da teoria da democracia deliberativa, em que a publicidade é um conceito central e no qual a abertura do debate é considerada como tendo um efeito civilizador sobre o comportamento político
Administração pública e política comparada	A transparência é considerada um escudo contra a corrupção e a má governança

Fonte: elaboração própria com base em Litch et al (2011)

Em relação à evolução do termo, Hood (2006) destaca que o filósofo inglês Jeremy Bentham teria sido o primeiro a usar transparência no sentido de governança moderna. A transparência, nessa linha, era contraposta à ideia de que a honestidade na vida pública poderia ser assegurada pela administração de juramentos. Hood argumenta que parece ter sido em 1980 que o termo transparência veio a ser largamente usado para denotar “centro de custo”⁷, se aproximando da contabilidade governamental. Um exemplo notável, de acordo com o autor, foi um documento “racionalista econômico” do Tesouro da Nova Zelândia⁸, associado a uma mudança radical na concepção e operação de máquina governamental, ligando a doutrina de governo por regras previsíveis com a de contabilidade do centro de custo. O documento chama a atenção para o fato de que a transparência não significa somente abertura e previsibilidade em políticas e objetivos, mas também que quaisquer subsídios em operações governamentais deveriam estar explícitos ao invés de escondidos.

A propagação das informações governamentais se deu, sobretudo, pelo aspecto fiscal, e, nesse sentido o Brasil ganhou destaque, com a LRF, que definiu como mecanismos de transparência na gestão fiscal os planos, diretrizes orçamentárias e orçamentos; as prestações de contas anuais; os relatórios, demonstrativos e metas de resultado e o relatório de Gestão Fiscal. A revolução trazida pela LRF foi reconhecida

⁷ A Contabilidade de centro de custo é utilizada para fins de *controlling* dentro da organização. Possibilita verificar a rentabilidade de áreas funcionais individuais e fornecer à administração dados para a tomada de decisão (Gomes e Mandim, 2005)

⁸ New Zealand Treasury. 1987. Government Management. Wellington: Government Printing Office

inclusive pelo FMI, que, em avaliação realizada no ano de 2005⁹, posicionou o Brasil em um nível alto de transparência fiscal.

Kopits e Craig (1998) definem transparência fiscal como uma abertura em direção ao público em geral sobre a estrutura do governo e suas funções, as intenções de política fiscal, as contas do setor público e suas projeções. A transparência envolveria o pronto acesso, em tempo útil, de informações compreensíveis, abrangentes, confiáveis e comparáveis internacionalmente sobre as atividades do governo – seja realizado dentro ou fora dele – para que o eleitorado e os mercados financeiros possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os reais custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo seu presente e futuro econômico e implicações sociais.

Ao analisarem os aspectos da transparência fiscal, os autores distinguem três dimensões de boa prática da transparência: a transparência institucional, que corresponde ao esclarecimento da estrutura geral e funções da organização, bem como suas respectivas rotinas, além de abarcar a transparência do processo de orçamento, operações financeiras e fiscais e a regulação. A transparência contábil, que compreende a cobertura, escrituração (com todas as transações, custos, empréstimos), valorizações (investimento e depreciações, patrimônio), e a classificação dos gastos – repartição de receitas, desagregação de despesas econômicas e funcionais, bem como a repartição das dívidas e financiamentos. Por último, os autores destacam a transparência de indicadores e projeções, que incluem indicadores diretos, analíticos, medições de curto prazo e cenários para o longo prazo.

Extrapolando o universo das transações fiscais, e aproximando-se do entendimento mais abrangente acerca da transparência, uma importante contribuição foi dada por Meijer (2012), que procura definir transparência como “a disponibilidade de informação sobre um ator, permitindo outros atores monitorarem o trabalho sobre o desempenho deste ator”. Tal definição inova ao trabalhar aspectos como a relação institucional (um ator monitora o outro, envolvendo regras, interações e poder), troca de informação (sobre decisões, ações, circunstâncias, sem esquecer-se de considerar a transparência uma construção política social) e desempenho do ator (identificando, por exemplo, o que o governo alcança em termos de inputs, *outputs* e *outcomes* e como eles alcançam estes resultados em termos de processos de transparência). Embora abrangente,

⁹ International Monetary Fund, 2005, Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais (Washington)

tal definição chama a atenção por dar dinamicidade e funcionalidade à transparência, aspectos valorizados neste trabalho.

Heald (2006) ressalta que é usual confundir e correlacionar a transparência com outros instrumentos e/ou valores, e muitas vezes se obscurece o seu verdadeiro papel – o autor destaca e desmitifica sete objetos que representam dilemas à transparência em circunstâncias e *habitats* particulares: efetividade, confiança, *accountability*, autonomia e controle, confidencialidade, privacidade e anonimato, justiça e legitimidade.

Para o autor, os dilemas não são absolutos, mas, representam respostas relacionadas às contingências: a relação da transparência com a justiça, por exemplo, é positiva, sendo marcada pela visão convencional de que a transparência reduz a desigualdade; no que se refere ao relacionamento da transparência com a autonomia e controle e às questões relacionadas à confidencialidade, privacidade e anonimato, por sua vez, a relação seria negativa, uma vez que uma exigência muito grande de divulgação de informações pode gerar uma ampla pressão por desempenho, que pode tanto estimular quanto desestimular a provisão eficiente de serviços. Já a relação da transparência com a *accountability* para Heald se refere à questão sobre a distribuição de poder e recursos: além de gerar resultados e produtos, os prestadores de serviços públicos devem demonstrar os valores do processo, o que muitas vezes ocorre em ambientes de conflitos de interesse.

Para elucidar o conceito de transparência e posicioná-lo entre os objetos, Heald (2006) os classifica como um nível superior e nível inferior: a eficácia, a *accountability* a justiça e a legitimidade estariam acima dos outros quatro (transparência, a confiança; autonomia e controle; e confidencialidade, privacidade e anonimato). Para o autor, o último grupo é uma pré-condição para o primeiro e ajudaria a contribuir, por exemplo, para um governo eficaz, responsável e legítimo. Onde o governo é ineficaz, inexplicável, ilegítimo, e onde a sociedade é caracterizada pela injustiça, o pesquisador pode olhar para a evidência de deficiências no segundo grupo. Essa separação é particularmente importante tendo em vista que, numa eventual lacuna de *accountability*, por exemplo, é possível verificar o que contribuiu para tal.

Outra importante confusão conceitual reside na comparação entre transparência e publicidade. Na análise de Naurin (2007), a transparência corresponde à acessibilidade potencial de informações, imprescindível para formar opiniões sobre as ações e processos dentro dessas instituições. Porém, isso não significa que o acesso à informação é eficaz. Em contraste, a "publicidade" refere-se a uma situação em que a informação não só é

disseminada, mas também é recebida, processada e consumida pelo público. Em outras palavras, a transparência seria uma condição necessária, mas não uma condição suficiente para publicidade. Heald (2006) também corrobora com esse argumento ao afirmar que a ausência de intermediários que fornecem subsídios para a opinião pública, a falta de cobertura da mídia, a ignorância racional (do público ou mesmo dos meios de comunicação) explicariam a lacuna entre transparência e publicidade.

Ao pressupor que transparência é uma relação social, seria presumível que a troca de informação estabelecesse uma comunicação entre cidadão e governo, entre governo e organizações externas e entre estas e os cidadãos, porém, esta parece ser uma realidade distante. O'Neill (2006) destaca que a comunicação anda “lado-a-lado” com o segredo, e por muitas vezes é unilateral, sendo impostas aos governos, mas não sobre jornalistas e ativistas, ou sobre os membros do público que criticam o governo e negócios. Essa comunicação unilateral pode ser satisfeita sem qualquer tipo de comunicação de fato ocorrendo: a transparência obriga a divulgação ou difusão, mas não requer uma comunicação eficaz com qualquer público. Para a autora, a ênfase na transparência leva a pensar nas informações como algo “destacável” e não como algo alcançado por atos de fala dos que se comunicam com públicos específicos.

Essa discussão chama a atenção para o fato de que a legislação crescente sobre o assunto tem encontrado dificuldades em derrubar práticas e culturas institucionais, e mesmo em se adaptar à estrutura cada vez mais mista da prestação de serviços públicos. Nesse aspecto, Roberts (2006) destaca que as leis de liberdade de informação têm sido minadas por experiências governamentais mais flexibilizadas de prestação de serviços públicos, uma vez que a maioria destas leis não é projetada para acomodar organizações “quase governamentais”, e, em alguns países, os governos devem tomar uma decisão explícita de incluir ou não organizações recém-criadas neste tipo de legislação, criando tensões no relacionamento com estas organizações. Além disso, o autor ressalta que apesar do volume de informações liberadas à imprensa, aos partidos de oposição e às organizações não governamentais ter aumentado consideravelmente, tal fato pode simplesmente mostrar que os funcionários públicos respeitam o Estado de Direito e estão sujeitos a processos legais que exigem a divulgação, não concretizando uma mudança cultural dentro do serviço público, mesmo quando a divulgação é feita rotineiramente.

Logo, verifica-se que um estudo de transparência deve problematizar os diversos aspectos das informações, enfatizando não apenas sua divulgação, mas também sua produção e limitações. A compreensão sobre as dificuldades de implementação de uma

cultura de transparência é relevante no âmbito de uma prestação descentralizada de serviços, sobretudo porque o relacionamento com instituições privadas pressupõe ao mesmo tempo o aumento da necessidade de transparência, para verificação da alocação dos recursos públicos em projetos cuja finalidade é pública, e também o deslocamento da preocupação com processos e procedimentos para resultados, em virtude de mais eficiência e celeridade. Tal contradição pode ser mitigada se o sistema de disponibilização e troca de informações for estruturado de acordo com as necessidades e especificidades deste modelo, fazendo com que a transparência cumpra seu papel de informar e permitir a avaliação dos agentes e resultados alcançados.

1.4 O aspecto instrumental da transparência e seus diferentes efeitos nas diversas fases das políticas públicas

Transparência e *accountability* operam em vários contextos: o setor público é dinâmico, permeado por inúmeros processos, políticas, procedimentos que se fundem para o alcance das demandas sociais, e a transparência tem diferentes alcances dependendo do contexto e dos mecanismos que a acompanham. Logo, é preciso entender como a divulgação de informações se posiciona no atingimento da *accountability*, para que se consiga ter uma visão operacional do termo, bem como de suas dificuldades de implementação. Neste aspecto, Schedler (1999) já dividia a *accountability* em uma dimensão informacional (*answerability*) e uma dimensão de *enforcement* (coação, constrangimento)

The notion of political accountability carries two basic connotations: answerability, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and enforcement, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on power holders who have violated their public duties. This two-dimensional structure of meaning makes the concept a broad and inclusive one that, within its wide and loose boundaries, embraces (or at least overlaps with) lots of other terms – surveillance, monitoring, oversight, control, checks, restraint, public exposure, punishment – that we may employ to describe efforts to ensure that the exercise of power is a rule-guided enterprise. (SCHEDLER, 1999, p14)

Para Schedler, a noção de *answerability* indica que ser *accountable* a alguém implica a obrigação de responder a perguntas por vezes desagradáveis - os agentes

accountables podem ser solicitados para informar sobre suas decisões ou para explicar as suas decisões. Já os elementos de *enforcement* implicam a ideia de que os atores *accountables* não apenas expõem as causas, mas também podem penalizar comportamentos inadequados, ou seja, não só dizem o que eles têm feito e o porquê, mas assumem as consequências, incluindo eventuais sanções negativas.

Accountability as answerability aims at creating transparency. By demanding as well as justification, it wants to shed light into the black box of politics. In this, it is similar to notions such as oversight, supervision, and monitoring. But again its project is less ambitious. Agents of accountability do not pretend to supervise everything. In fact, they assume that nothing close-to-close oversight is taking place and accept that their genuine field of competence consists of unobserved and often unobservable actions. In this sense, accountability (as answerability) presupposes imperfect information. If the exercise of power were transparent, there would be no need for holding anybody accountable. The demand for accountability (as answerability) originates from the opacity of power, in a world of perfect information, it would be pointless to ask political actors what they have been doing, or intend to do, and why. We would already know. In the real political world, however, most things are not accessible to direct observation. In addition, even if informational barriers to the political process did not exist, we could still not look into the future (which creates the need for retrospective accountability), nor could we look into decision makers' heads (which creates the need to ask for justifications). (SCHEDLER, 1999, p.20)

Por essa divisão, apresentada por Schedler, entende-se que a transparência operaria de forma efetiva no âmbito da *answerability*, enquanto o elemento de *enforcement* envolveria questões mais institucionais de sanção geralmente impostas pelo controle externo. Fox (2007), também permite um melhor entendimento da relação entre transparência e *accountability* ao diferenciar os conceitos, esclarecendo a importância da transparência para a realização da *accountability*, porém evidenciando sua fragilidade para gerar sanções.

O autor aponta que a evidência real dos impactos da transparência sobre a *accountability* não são fortes, e, quem faz a suposição de que um conceito leva a outro geralmente confunde o normativo (aquilo que os nossos valores democráticos nos levam a acreditar) com o analítico (o que as ciências sociais nos permitem afirmar). Nesse sentido, a questão deve ser mais analítica do que normativa: devem-se verificar quais os tipos de transparência que conseguem gerar que tipos de *accountability*.

Fox propõe a diferenciação dos dois conceitos em termos de duas variantes distintas: a transparência pode ser ou clara ou opaca, enquanto *accountability* pode ser leve ou forte. A transparência clara lança luz sobre o comportamento institucional, permitindo às partes interessadas elaborar estratégias de mudança construtiva. A opaca, por sua vez, não permite a visualização de como as instituições realmente se comportam, na prática: as informações são divulgadas apenas nominalmente, não se revelando e, portanto, não sendo consideradas confiáveis. Tal distinção feita pelo autor é fundamentada na premissa de que, se as políticas de transparência objetivam transformar o comportamento institucional, então eles devem ser explícitos em termos de quem faz o quê, e quem recebe o quê.

Fox chama a atenção para o fato de que quando só o acesso à informação está presente, uma instituição é transparente, mas não “*accountable*”. Por outro lado, a *accountability* efetiva incluiria a capacidade para sancionar ou recompensar. A categoria intermediária seria a capacidade de exigir explicações, como uma área de sobreposição entre a transparência e *accountability*. A “*answerability*” permitiria a obtenção da *accountability*. As distinções são apresentadas pelo autor no quadro reproduzido abaixo:

Quadro 3: desfazendo a relação entre transparência e *accountability*

Transparência		<i>Accountability</i>	
Opaca	Clara	Leve	Forte
Disseminação e acesso à informação			
	"Answerability" Institucional		
			Sanções, compensações e/ou remedição

Fonte: Fox (2007), p. 669

Para o autor, os dois conceitos, de fato, se sobrepõem: uma transparência clara é uma forma leve de *accountability*. Esta distinção permite identificar tanto os limites quanto às possibilidades de transparência, calibrando expectativas realistas. Não se deve, por exemplo, esperar *answerability* da transparência opaca, e, tampouco, *accountability* forte da *answerability*. Uma “*accountability* forte” ultrapassaria os limites da transparência, pois lida tanto com a natureza do regime dirigente quanto com a capacidade da sociedade civil para incentivar as instituições de *accountability* para fazer o seu trabalho.

Uma vez posto que a transparência permita a construção do direito à *accountability*, e, portanto, tem uma função instrumental, é preciso olhar ainda para

outros aspectos que identificam sua fragilidade na obtenção da responsabilização dos agentes. Tais aspectos estão relacionados, por exemplo, ao tipo de informação que é divulgada, ao momento em que é divulgada, seu objetivo e, principalmente, sua relevância para a exposição do agente.

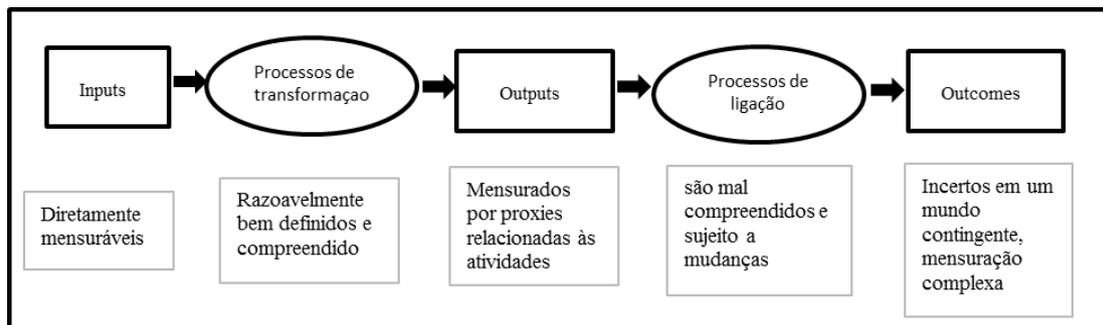
Nesse sentido, Prat (2006) estuda o efeito do aumento da divulgação sobre duas classes de variáveis: decisões e resultados. Para a autora, a transparência sobre os resultados é incontroversa: ela induz o agente a usar a informação de forma eficiente, permitindo que o “principal” tenha uma melhor visualização da ação do “agente”. No entanto, a transparência sobre as decisões pode ter efeitos prejudiciais: se o agente sabe que a sua decisão é examinada, ele pode alterar seu comportamento ou ignorar informações sobre o “*state of world*”.

Heald (2006) também expõe preocupação com os diversos momentos da divulgação de informações na execução das políticas públicas. O autor apresenta três dicotomias que permeiam o desenvolvimento da transparência: transparência evento *versus* transparência processo; transparência em retrospecto *versus* transparência em tempo real e transparência nominal *versus* transparência efetiva.

A transparência “evento” corresponde aos *inputs*, *outputs* e *outcomes* – representam pontos ou estados que são visíveis externamente e, pelo menos em princípio, mensuráveis. Já a transparência de processos corresponde aos procedimentos e aspectos operacionais. Para Heald, os processos não são mensuráveis da mesma forma que os eventos, embora eles possam ser descritos, se a informação está disponível.

Na figura 2, verifica-se que os eventos são ligados por “processos”, com os três retângulos sendo ligados por duas elipses, rotuladas como “processos de transformação” (que fazem a ligação entre *inputs* e *outputs*) e “processos de ligação” (que ligam os *outputs* aos *outcomes*). Para o autor, geralmente, os processos de transformação são mais bem compreendidos do que os processos de ligação, visto que o último é marcado por variáveis intervenientes e imprevisíveis.

Figura 2: Transparência de eventos e de processo ilustrado com referência à produção de serviço público



Fonte: Heald, 2006, p. 30

Para o autor, um exemplo típico de *inputs* seriam os documentos orçamentários, cuja divulgação é bastante regulamentada e de fácil mensuração. No que se refere aos *outputs*, o autor destaca que nos últimos anos estariam sendo feitos grandes esforços para medi-los, principalmente pelas novas configurações na provisão dos serviços, embora, o autor ressalte que estas tentativas de medição ainda são controversas, principalmente pelo fato de que é difícil distinguir *outputs* e *outcomes*.

Para Heald, se a intenção é que o foco seja unicamente na transparência de eventos, os *inputs*, *outputs* e *outcomes* devem gerar medições suficientemente críveis para manter a atenção política focada em questões de desempenho e não no próprio sistema de medição.

A crítica do autor é que a transparência de eventos focaliza a atenção sobre os retângulos, deixando as elipses (processos) largamente inexploradas, sendo um arranjo difícil de sustentar: no setor privado competitivo, onde o foco está na comercialização de *outputs*, o processo de transformação pode ser tratado como uma "caixa preta", protegido do olhar dos estranhos, e acredita-se que este isolamento é uma importante fonte de ganhos de eficiência. No entanto, uma vez que a alocação de recursos vem para a arena política, é extremamente difícil proteger os processos de transformação de se tornarem politizados. Por outro lado, a transparência dos processos pode ser prejudicial para a eficiência e eficácia, porque consome diretamente recursos e porque induz o comportamento defensivo diante do que é percebido como vigilância opressiva.

Este debate é fundamentalmente importante para este estudo: o modelo das Organizações Sociais, proposto no âmbito da Reforma Gerencial da Administração Pública brasileira em 1995, com ideias da Nova Gestão Pública pressupõe que o foco seja o resultado, utilizando-se da publicização para entidades que não pertencem ao governo

de serviços até então oferecidos diretamente pelos órgãos públicos. Neste modelo, conforme já fora visto, existe um arranjo bem fundamentado de controles visando o atingimento de resultados, dependente de uma disponibilização mútua de informações para se efetivar. No entanto, trata-se de experiência ainda em fase de consolidação, que tem recebido diversas críticas, relacionadas à falta de transparência tanto nos critérios de escolha das entidades que pactuam com o governo (Matta, 2013; Alcoforado, 2009), tanto quanto na forma como as metas são mensuradas.

Em relação à contraposição entre a transparência em retrospecto e a transparência em tempo real, Heald (2006) destaca que a transparência em retrospecto permite a uma organização conduzir seus negócios e em intervalos periódicos liberar as informações importantes sobre seu desempenho – há um intervalo de apresentação de relatórios e a “janela da *accountability*” se sobrepõe ao próximo período operacional, no entanto, quando essa janela é fechada, a organização pode se concentrar inteiramente em suas atividades produtivas para o resto do período de funcionamento. O autor ressalta que embora a frequência dos relatórios esteja aumentando, o ciclo de relatórios regulares permanece intacto.

Em contraste, transparência em tempo real significa que a “janela da *accountability*” está sempre aberta e a vigilância é contínua. Os processos internos da organização estão constantemente sujeitos a divulgação, tornando provável sua modificação de forma defensiva, não devendo ser propício para o desempenho eficiente das tarefas mais importantes. Nesse sentido, esclarece-se que, no caso da OS, como se sabe, uma vez que o foco é o resultado e este é verificado periodicamente através de relatórios de avaliação e prestação de contas, a transparência ocorre por retrospecto.

Por fim, como última dicotomia apresentada por Heald (2006), destaca-se a dicotomia transparência nominal *versus* efetiva: o autor afirma que a nominal sempre aumenta, acompanhando os resultados dos índices, no entanto, a realidade pode ser bem diferente, e o aumento da divulgação pode ser mascarado por uma dominação executiva da liberação de informações. Para a transparência ser efetiva deve haver receptores capazes de processar, digerir e usar a informação. Como exemplo de uma transparência que é nominal e não efetiva, Heald (2003) destaca o governo que dá bastante ênfase sobre a transparência como uma virtude fiscal, e modifica repetidamente as definições dos indicadores, tornando os dados não comparáveis. Segundo o autor, isto cria uma ilusão de transparência, uma vez que o conhecimento externo de como as finanças públicas opera acaba sendo erodido pelas repetidas mudanças. Além disso, a sobrecarga de

informação, acentuada por prazos artificialmente construídos, não só obscurece a mensagem, mas também desestimula o esforço sustentado que o controle fiscal eficaz requer.

Outra importante compreensão acerca da transparência que fica muitas vezes obscurecida pela preocupação proeminente na “divulgação de informações” é a identificação da “direção da transparência”, que significa o entendimento sobre para quem são fornecidas as informações. Heald (2006) divide em transparência vertical (transparência para cima e transparência para baixo), que significa que o superior/principal pode observar a conduta, o comportamento, e/ou os resultados dos subordinados e também que os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes; e a transparência horizontal (transparência para fora e transparência para dentro), entendendo-se que a transparência para fora ocorre quando algum agente consegue saber o que está acontecendo além da organização (como por exemplo, o comportamento dos competidores), e que a transparência para dentro se efetiva quando os que estão fora da organização conseguem observar ou monitorar o que está dentro, possibilitando, por exemplo, o controle social.

O autor ressalta que as direções da transparência estão claramente relacionadas à forma como o contexto (*habitat*) é caracterizado e compreendido: a transparência para baixo seria uma característica das sociedades democráticas, mas não de regimes totalitários. A transparência para cima, por sua vez, estaria presente, em diferentes graus, em todos os tipos de Estado, estando cada vez mais em evidência devido à descentralização de serviços e a respectiva necessidade de prestação de contas.

De acordo com o autor, os debates contemporâneos estariam focados em uma maior liberdade de informações sobre o governo (transparência para baixo e para dentro), mas também sobre a necessidade de intensificar as formas de transparência para cima, dentro do setor público. Para Heald, a Nova Gestão Pública traz uma característica importante a esta discussão ao introduzir organizações privadas como instrumentos de hierarquia na provisão dos serviços públicos, fazendo com que sejam atraídas para a transparência de processos em maior extensão do que poderia ter sido esperado. Este aumento da atenção para a transparência é, em parte, atribuído ao que ele intitula como “mudança de *habitat* de longo alcance”, que é o que está ocorrendo com a transição do "Estado positivo" para o "Estado regulador", que estaria mais focado em “assistir” e “dirigir” do que executar diretamente as políticas e serviços públicos.

Sendo assim, esta seção traz importante contribuição para o direcionamento analítico deste trabalho: ressalta-se a função instrumental da transparência em relação à *accountability*, e caracteriza-se a transparência relacionada ao objeto como sendo voltada para a evidenciação dos eventos e que ocorre em retrospecto, tendo em vista tratar-se de um arranjo focado na verificação dos resultados alcançados. Em termos de direcionamento, o foco tende a ser na transparência para cima, uma vez que o objeto de análise são as prestações de contas das organizações sociais de cultura de São Paulo.

Esclarecido o direcionamento analítico da transparência e *accountability* neste estudo, é preciso também compreender o efeito mediador do *habitat*, citado por Heald (2006) como um elemento que interfere na efetividade da transparência - cada política pública e seu contexto político apresentam características próprias, que também interferem na responsabilização dos agentes, como será visto a seguir.

1.5 Gestão para resultados no Brasil: sistematização do modelo entre avanços, descontinuidades e desconfianças.

Vários dilemas permeiam a contratualização de resultados com as organizações sociais da área da cultura, como a intangibilidade dos resultados – visto que a área da cultura é permeada por processos e aprendizagens que não se refletem em um único produto - e também a dificuldade de os obter no curto prazo, bem como as peculiaridades dos eventos da área, que muitas vezes inviabilizam um planejamento prévio. Tais dilemas se somam ao fato de que a experiência da contratualização de resultados vem sendo propagada de forma irregular nos órgãos públicos brasileiros, sendo proposta no âmbito federal pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado em 1995, no entanto, sendo implementada de forma fragmentada e desconexa da reforma pelos estados e alguns municípios principalmente a partir dos anos 2000, chamando a atenção sobre as adaptações e mecanismos necessários para permitir o acompanhamento e a mensuração efetiva de resultados, de forma alinhada com os programas governamentais.

Uma Reforma de Estado pode ser considerada um processo de adaptação da máquina pública ao ambiente em que se insere, modernizando-se para atender as demandas sociais crescentes. Não obstante, essa modernização deve ser vista com cautela, em referência as perspectivas que abrangem. Matos (1988) faz uma distinção entre

modernização organizacional e modernização Administrativa. A modernização organizacional abrange, segundo o autor, dimensões político-educacionais, desenvolvidas de modo constante nas organizações sociais com o objetivo de gerar transformações nas relações de trabalho e de poder, nos custos e nos resultados organizacionais. A modernização administrativa, por sua vez, é uma tentativa limitada de modificar a organização somente no campo estrutural, modificando normas e procedimentos e simplificando rotinas. Essa distinção é importante principalmente para verificar o alcance da reforma, para balizar expectativas e compreender o fenômeno do ponto de vista da implementação.

Freitas (2012) destaca que, no Brasil, o movimento reformista teve impulso durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com a implementação de uma série de ações e políticas a partir de 1995 pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), acompanhando o movimento internacional da “Nova Gestão Pública” e inspirada, sobretudo no modelo britânico de contratualização por meio das chamadas *Quango's*, que seriam organizações semigovernamentais ou “quase não” governamentais. O objetivo da reforma era a melhora do desempenho governamental, agenda prioritária de governo, em que se buscou alternativas mais “flexíveis” de gestão, com foco na contratualização de resultados na prestação de serviços.

No que se refere aos aspectos da flexibilidade, Freitas (2010) destaca que a Reforma do Estado de 1995 tinha como meta a descentralização da gestão de serviços públicos em três vias: 1) transferência dentro de esferas do governo (municipalização); 2) transferência total da gestão de bens e serviços públicos (privatização), o que acabou resultando na criação de agências executivas (que também estão dentro das ações de contratualização com o Estado); e 3) outras modalidades de transferência de gestão, por meio de terceirização de serviços e implementação de parcerias com o Terceiro Setor (publicização). Nessa última via foi criado o Programa Nacional de Publicização¹⁰.

A figura da OS surgiu justamente com esse Plano. Na lei federal que disciplina, as OSs e o Plano Nacional de Publicização - Lei nº 9.637/98- verifica-se a intenção de substituir as estruturas governamentais por instituições de caráter privado, do terceiro setor, com o repasse das atividades por eles desenvolvidas às novas organizações, e o

¹⁰ A publicização, de acordo com Freitas (2010) faz parte do processo de modernização da gestão que vários estados sofreram no final dos anos 1990, que inclui outras mudanças, tais como: criação de centros de atendimento integrado ao cidadão; incentivo ao governo eletrônico; modernização das compras governamentais; e criação da carreira de gestores.

Estado se manteria presente na condução da nova instituição por meio da participação de membros do governo no conselho de administração. No entanto, CEPAM (2007) destaca que, nos governos estadual e municipal de São Paulo, as OSs ganham contornos mais “independentes”, pois não visam o enxugamento de organizações do setor público, mas apenas o repasse de atividades às instituições do terceiro setor.

Nos estados, a presença governamental se dá por meio de um controle estratégico sobre essas organizações, por meio dos contratos de gestão, que fixam os resultados a serem alcançados com fins de cumprir os objetivos das políticas públicas. Melo (2012) destaca que o discurso de justificação desse processo centrou-se nos ganhos de qualidade e eficiência dos serviços públicos transferidos, na otimização dos recursos públicos e na avaliação de desempenho. Alford e O'Flynn (2012) reforçam esse argumento, ao ressaltarem que trabalhar com organizações sem fins lucrativos é atraente para o governo por diversas razões como a proximidade com os clientes, a legitimidade com as comunidades locais, a redução de custos, os programas de inovação, bem como a capacidade de levantar fundos e subvencionar programas.

Pelo documento “Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público”, Serra (2008) argumenta que a Gestão para Resultados é um marco conceitual cuja função é a de facilitar às organizações públicas a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, podendo ser entendida como uma ferramenta cultural, conceitual e operacional, que se orienta a priorizar o resultado em todas as ações, e que é capaz de otimizar o desempenho governamental. Trata-se de um exercício de direção dos organismos públicos que procura conhecer e atuar sobre todos aqueles aspectos que afetem ou modelem os resultados da organização.

No que se refere aos objetivos da gestão por resultados, Porta (2015) ressalta que a literatura existente e a prática da administração pública mostram os seguintes:

- Subsidiar com informações qualificadas os gestores e dirigentes públicos a fim de otimizar a geração de valor para atingir melhores resultados na prestação dos serviços públicos;
- Melhorar a prestação de contas das autoridades e organizações públicas para permitir que a sociedade e os órgãos de controle tenham mais elementos para avaliar gestão pública; e
- Promover maior responsabilização e avaliação do desempenho dos gestores e organizações públicas com o correspondente uso de incentivos e sanções. (PORTA, 2015, p. 04)

Nesse aspecto, verifica-se claramente que a promoção da transparência e o incremento da *accountability* são a “tônica” para o atingimento de resultados e melhoria do desempenho governamental. Apesar disso, Torres (2007) aponta que, apesar da defesa do processo de contratualização de resultados repousar no entendimento de que o marco legal da administração pública brasileira é muito burocrático e anacrônico, trazendo corrupção, morosidade e ineficiência, ainda não existe um estudo que comprove o nexo de causalidade entre as flexibilidades e o aperfeiçoamento da ação estatal.

A própria percepção do que venha a ser contratualização de resultados ainda não é um consenso na literatura. Kettl (1997) apud Pacheco (2009) apresenta duas correntes: por um lado, “*make managers manage*”, reunindo países que criaram incentivos visando influenciar comportamentos, e, por outro, “*let managers manage*”, expressando a visão de que há inúmeras barreiras a serem removidas, regras, procedimentos e estruturas rígidas que impedem o administrador público de administrar.

De acordo com o autor, no primeiro caso, a contratualização de resultados representaria uma nova forma de controle, e vem acompanhada do estabelecimento de sanções positivas e negativas, sendo que o país que levou mais longe tal perspectiva é a Nova Zelândia, com a primeira geração de reformadores. No segundo caso, porém, o acordo de resultados é visto como instrumento de coordenação, ajuste e aprendizado organizacional, tendo como aposta para melhoria do desempenho a experimentação, e não o controle, tendo sido a marca das reformas na Austrália e Suécia.

Outra forma de enxergar essa distinção é com Jann e Reichard (2002) apud Pacheco (2009). Os autores identificam também dois grupos: os defensores da eficiência (ou minimizadores do custo), e os reformadores em busca da melhoria de desempenho do setor público (maximizadores dos resultados). A escolha racional e a teoria da agência¹¹ seriam referência para o primeiro grupo, ao adotar o contrato de resultados como um novo instrumento de controle para enfrentar o problema do comportamento maximizador do

¹¹ De acordo com Carvalho (2010), a teoria da escolha racional ressalta a relação de desejos pessoais com os limites do ambiente externo, o que leva o indivíduo a determinar uma escala de preferências frente ao contexto de transações que o envolve objetivamente. Movido por seus desejos individuais, o indivíduo busca realizar escolhas que julga ser o melhor para si. Em relação à teoria da agência, Jensen e Meckling (1976) apud Sato (2007) afirmam tratar do relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, onde um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro ator (o agente) em seu favor, e o bem-estar do principal sofre influência das decisões do agente. Dessa forma, o bem-estar do principal não pode ser maximizado porque o principal e o agente possuem diferentes objetivos e predisposição ao risco.

auto interesse; na segunda vertente, é destacado o comportamento cívico dos agentes, que dá sustentação à lógica do aprendizado mútuo.

Essa discussão é importante para que se analise a forma como foram concebidos e como vêm evoluindo os instrumentos escolhidos para controle de resultados no Brasil. Nesse aspecto, Bertolini (2015) destaca que o motivo principal da implantação da chamada Reforma Gerencial brasileira foi na verdade econômico, uma vez que o país sofria uma crise fiscal que teve início no final da década de 1970, mas que se intensificou nos anos 1980 e 1990. Assim, a Administração Pública, precisando enfrentar os sérios problemas que passava, deu início à reforma administrativa que se pautava, principalmente, nos seguintes objetivos: diminuição de gastos públicos, diminuição dos custos de serviços prestados pelo governo à sociedade e melhoria na qualidade desses serviços.

Apesar de ser idealizada enquanto uma Reforma de Estado, na prática, o que se viu foi a implantação fragmentada, sobretudo nos entes subnacionais, tanto por mudanças na direção do governo, quanto pela situação fiscal dos entes. Abrucio e Gaetani (2006) explicam esse impulso reformista nos estados brasileiros por meio de três fatores principais, chamados de “vetores impulsionadores das reformas”, ou seja, as principais modificações políticas em âmbito estadual nas últimas décadas que acarretaram inovações na administração pública. Tais vetores seriam o maior poder e autonomia dos estados a partir da redemocratização; o crescimento da municipalização e o federalismo compartimentalizado (que dificulta o entrelaçamento e o compartilhamento de tarefas e funções entre os níveis de governo em diversas áreas sociais).

Pacheco (2012) destaca que a primeira onda de implementação da contratualização de resultados nos estados foi provavelmente impulsionada por duas leis – inicialmente a Lei Camata em 1995¹², seguida a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 - ambas destinadas a regulamentar dispositivo da Constituição de 1988 determinando limites à despesa com pessoal. Nesse aspecto, Pereira (2009) ressalta que foram justamente as despesas de pessoal além dos limites definidos pela Lei Camata que levaram os estados, por meio dos governadores, a serem os primeiros a apoiarem as propostas da reforma gerencial.

¹² Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, forma do art. 169 da Constituição Federal. Coleção de Leis do Brasil - 1995, Página 831 Vol. 3

Pacheco (2012) destaca que os resultados das eleições de 2002 marcaram a continuidade de governos e partidos em muitos estados, colaborando para a expansão da contratualização. De acordo com a autora, o estado que mais se destacou foi Minas Gerais, com o famoso “Choque de Gestão”. Antes disso, São Paulo e Bahia teriam sido pioneiros ainda na gestão 1998-2002. Nas eleições de 2006, porém, com vitória de Lula e de políticos alinhados ao então presidente em 19 estados teria ocorrido, de acordo com Freitas (2012), uma acentuada inflexão política, sendo os reflexos mais visíveis a acentuada desconfiança das medidas implementadas pelos governos anteriores, manifestada não por meio da reversão do que havia sido feito, mas pelo arrocho de controles de procedimentos e imposição de regras da administração pública às entidades parceiras.

Ainda que as trocas de governo tenham influenciado na ampliação do modelo e arrefecimento dos controles, verifica-se que, atualmente, a experiência das OSs vem se ampliando de forma generalizada, sendo difícil para vários estados e até municípios planejarem seus governos sem o auxílio dessas organizações.

Essa discussão inicial sobre o ambiente político da Reforma é importante para a compreensão dos instrumentos escolhidos para acompanhamento e controle dos resultados. Pacheco (2009) argumenta que a adoção da contratualização de resultados desvinculada do conjunto de mudanças que a acompanham e que constituem elementos de uma ampla reforma da organização e funcionamento do Estado, causa sérios problemas à mensuração de desempenho. Para a autora, há o risco de que a mensuração se torne um fim em si mesmo, desvinculada do objetivo maior que é a melhoria do serviço público prestado ao cidadão. Tal aspecto será trabalhado na próxima seção.

1.6 Contrato de gestão no Brasil, dificuldades de coordenação e mensuração dos resultados

Pacheco (2009) destaca que, na área da cultura a mensuração de resultados está apenas começando, e no estado de São Paulo adotou-se indicadores de produção bastante simplificados e homogêneos para instituições de natureza distinta. Assim, o desempenho de museus, por exemplo, passou a ser medido em termos de número de dias abertos ao público, número de exposições realizadas e número de visitantes, sem distinção entre um museu de vocação para grande público e outro voltado para um público especializado. Além disso, frequentemente ocorrem equívocos relacionados à cobrança dessas metas.

O debate sobre o que e como medir não chegou à imprensa, a não ser por meio do conflito entre lideranças sindicais dos professores e secretaria da educação. Assim, a polêmica fica restrita aos especialistas e afetados pela mensuração, sem que a opinião pública ou os beneficiários do serviço público possam se envolver e pressionar por avanços. Em alguns casos, quando usuários tomam conhecimento do sistema de metas, passam a pressionar por punições em caso de não atingimento das mesmas – o que nem sempre é o fim visado pelo gestor da política de mensuração de resultados. (PACHECO, 2009, p. 155)

Uma vez que o contrato de gestão é o instrumento que visa garantir o atingimento de resultados pelas organizações sociais que pactuam com o governo, convém discutir a problemática circunscrita na mensuração de resultados e como esses resultados são concebidos por essas organizações. Essa polêmica perpassa diversos setores de políticas públicas, e têm sido cada vez mais recorrentes, seja porque as demandas sociais precisam ser atendidas de maneira efetiva, seja porque há uma exigência muito grande de transparência e publicidade dos critérios de mensuração, principalmente devido ao crescimento nada esporádico do setor público não estatal, representado, principalmente pelas Organizações Sociais.

A ideia central da Nova Gestão Pública era de que o foco fosse deslocado do processo para os resultados. Porém, para Alford e O’Flynn (2012), tal modelo de gestão tende a focar em uma definição restrita de resultados, ou seja, os *outputs* que emergem do processo de produção interna do governo ou de organizações a quem os serviços foram especificados e terceirizados. Atualmente, no entanto, haveria uma tendência emergente na gestão do setor público a pensar expansivamente sobre fins últimos, ou “*outcomes*” (impactos e não apenas produtos), e, concomitantemente, sobre os meios de atingi-los. A preocupação fundamental nesta tendência emergente é otimizar o que é de valor para o público.

For at least fifty years, 'one best way' has been the answer to government's problems. In the post-war era, when services were delivered by the government's own employees, the quest was to make them work more efficiently, so managerialist reforms - for example, focusing on results, programme budgets, devolution and performance measurement - were the keys to better government. In the 1980s, the answer changed. Better and cheaper government would come from handing public services over to private enterprise, in a new era contractualism - separating purchasers from providers, and subjecting providers to classical contracting and competitive tendering. By the turn of the twenty-first century, the answer changed again. More integrated and responsive public services would come from greater collaboration - between government agencies,

private firms and non-profits - and network governance was the one best way.
(ALFORD E O'FLYNN, 2012 p. 254)

Apesar da demanda emergente, ainda é muito difícil mensurar os resultados a serem alcançados com as políticas, principalmente nos casos em que a relação com o governo é pactuada via contrato, situações em que as organizações devem ser capazes de mensurar satisfatoriamente os resultados dos serviços a serem entregues para que os recursos a serem dispendidos pelo governo sejam corretamente alocados e sejam “avaliáveis”. Em muitos casos, é necessário ajustar todo o plano de trabalho, reduzir ou incluir atividades não previstas.

Quando se fala em termos de “*outputs*” (produtos), o resultado esperado muitas vezes pode se aproximar do pactuado, porém ao se falar em “*outcomes*”, alguns setores de mercado podem encontrar obstáculos bem maiores. É possível, por exemplo, quantificar com clareza a quantidade de alunos que conclui o ensino médio em uma determinada escola, ou mesmo o número de pacientes atendidos em um dado hospital em um mês, porém, os impactos da aprendizagem na vida daqueles alunos, ou mesmo a qualidade percebida pelos pacientes do atendimento oferecido pelo hospital pode ser bem difícil de apurar, mais ainda de descrever em relatórios de prestação de contas.

Pacheco (2004) destaca que ambas as formas de pactuação de resultados são importantes, até porque respondem a duas perguntas distintas: segundo a autora, contrato formulado com base nos *outputs* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos; já a preocupação com *outcomes* permite indagar-se sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido. Haveria ainda variações de um setor para outro: na saúde, por exemplo, de acordo com a autora, teriam se desenvolvido os indicadores de produto e de resultados intermediários, e as cadeias lógicas entre produtos e impactos estão mais claramente estabelecidas e aceitas. Na educação, por sua vez, tem-se multiplicado as políticas em que a mensuração de impactos é adotada via avaliação externa do rendimento dos alunos.

A área da cultura, por sua vez, ainda não possui um sistema sofisticado de indicadores que permita uma padronização nacional, ou mesmo a comparação entre organizações. Entre os entes subnacionais a experiência mais consistente é justamente a do Estado de São Paulo, cujos primeiros contratos com OSs da área da cultura datam de

2004¹³. Nesse aspecto o “sucesso” na mensuração dos resultados depende, substancialmente, da definição do resultado durante a fase de negociação do contrato de gestão e do formato e composição dos seus controles (interno e externo). Apesar disso, para a área da cultura, parte da literatura (Fiore, Porta e Duarte 2011; Freitas 2010) tem apontado a fragilidade das metas, ou mesmo metas subestimadas, que traduzem ações que já fazem parte da rotina das organizações e pouco dizem sobre os resultados atingidos com os recursos públicos investidos no objeto do contrato.

O formato do controle de resultados é um grande impasse. A política cultural apresenta resultados não apenas na “entrega” de serviços e/ou produtos, mas em seu processo, como é o caso das escolas de música e oficinas culturais, por exemplo, em que o processo de aprendizagem também é um resultado cultural - a insistência em metas numéricas, geralmente relativas a público, acaba por desvalorizar o impacto da aprendizagem em várias atividades. Esse aspecto envolve a discussão de como o contrato de gestão é negociado com essas entidades, e como as metas e respectivos indicadores são estabelecidos. O contrato de gestão é, portanto, o instrumento que dá “corpo” à contratualização de resultados.

Para Besley e Ghatak (2007), tipicamente, em contratos clássicos, o serviço é pelo menos inicialmente especificado unicamente pelo governo, sendo que a especificação ocorre com antecedência, tentando prever eventualidades e medidas de desempenho. Duarte (2010) endossa este argumento ao afirmar que a delimitação inicial das metas e resultados deve ser precisa e adequada ao que se quer alcançar, para que a política tenha mais chance de atingir o que se propõe. De acordo com a autora, infelizmente na gestão pública prevalece ainda a visão de que objetivos e metas são apenas requisitos burocráticos e obrigatórios para a formalização de convênios e a elaboração de planos de trabalho, o que enfraquece a visão de que estas informações são cruciais para o controle de resultados.

Além dos requisitos legais que devem ser cumpridos pelas organizações e pela entidade contratante para assinatura de um contrato de gestão, como o título de qualificação, comprovação de regularidade jurídica ou mesmo adequação orçamentária, Freitas (2010) ressalta que todo processo de publicização de uma atividade deve ser precedido pelo que se chama de “avaliação *ex-ante*”, ou seja, um estudo detalhado do cenário local, das necessidades de prestação do serviço a ser publicizado, das condições

¹³ Fiore et al (2011). Organizações Sociais de Cultura em São Paulo – desafios e perspectivas. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Distrito Federal.

atuais de funcionamento e das expectativas com a implantação do modelo. Essa etapa inicial de avaliação justifica e orienta a publicização para a melhoria da realidade. O momento posterior consiste na elaboração das metas a serem cumpridas pela entidade e respectivos indicadores.

Cabe ainda destacar a dependência financeira dessas organizações, o que também influencia na delimitação e alcance das metas, e caracteriza o enfoque “*top-down*” que ocorre muitas vezes no relacionamento entre organizações sociais e governo. Em um relatório do TCU para avaliação de ajustes firmados por órgãos estaduais e municipais com entidades privadas¹⁴, é ressaltado que a legislação das organizações sociais trata a pactuação como uma “parceria”, porém, em muitos casos não há participação da entidade privada no financiamento do serviço, nem qualquer contrapartida de natureza patrimonial ou monetária, sendo que muitos contratos preveem uma “taxa de administração”, um valor a ser repassado para a entidade que não é aplicado necessariamente no serviço. Tal dependência da OS pela liberação de recursos pelo órgão governamental afeta diretamente o cronograma de execução do objeto do contrato e, conseqüentemente, o atingimento ou não dos resultados.

Além das questões relacionadas diretamente ao controle de resultados, não se pode deixar de mencionar a influência da conjuntura política. Nesse sentido, Alford e O’Flynn (2012) destacam que a “turbulência política” é um fator que afeta consideravelmente o acompanhamento dos contratos, uma vez que as políticas, estratégias e o comprometimento de recursos mudam frequentemente em organizações governamentais, por razões inerentes ao processo governamental. Com a troca de governantes oriunda das eleições, mudam-se as prioridades políticas, os parâmetros de financiamento, as estruturas da administração pública e até mesmo os processos. Esta turbulência ambiental aumenta a dificuldade de especificação contratual e também o nível de incerteza, tornando mais difícil de saber com antecedência quais os serviços e/ou produtos vão ser necessários em determinados pontos durante a vida do contrato.

Todos os elementos supracitados colaboram para a insuficiência ou mesmo para o fracasso do controle sobre os resultados da publicização. Porta *et al* (2015) destacam ainda alguns outros fatores próprios do controle das organizações sociais na atualidade: inexistência de sistemas de acompanhamento informatizados que permitam a comparação

¹⁴ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. GRUPO I – CLASSE V – Plenário. TC 017.783/2014-3

e compilação geral de dados; pouco cuidado na indicação dos membros do governo para composição das Comissões de Acompanhamento e Avaliação (CAA) e más condições de funcionamento destas; existência de várias instâncias distintas de prestação de contas (a própria Secretaria de Estado, o Ministério Público, auditores contratados, o Tribunal de Contas, por exemplo) e incomunicabilidade entre elas.

1.7 A plubicização na área da cultura: contexto, evolução e entraves à *accountability*

As discussões precedentes, acerca da expansão da contratualização de resultados com as OSs nos governos estaduais no Brasil e as dificuldades de mensurar resultados pactuados no contrato de gestão – preparam o terreno para a discussão sobre o cenário das Organizações Sociais de Cultura do Estado e suas peculiaridades, que tornam ainda mais complexo o estabelecimento de uma gestão por resultados.

Os bens e serviços que envolvem essa atividade seriam muito específicos, enquanto as leis que regulam a atuação governamental estão muito voltadas para a busca do menor preço. Guiar-se pelo menor preço é inviável quando se deseja a aquisição ou o empréstimo de determinadas fotos para uma exposição, ou mesmo a contratação de curadoria por uma pessoa específica, considerada a única capaz de desenvolver o trabalho com a abordagem artística desejada. Casos absurdos são relatados em que se ignora o caráter único do trabalho artístico, como a recomendação de três orçamentos para o empréstimo de uma obra de arte específica para a realização de uma exposição; os órgãos de controle do governo não entendem, por exemplo, que a escolha por um ou outro trabalho de um artista muda a concepção da exposição que está sendo produzida. (BITTENCOURT, 2014, p. 188)

Primeiramente, cabe caracterizar as políticas públicas de cultura. Freitas (2009) ressalta que em sua relação com a administração pública, a cultura não deve ser considerada apenas do ponto de vista de seu valor simbólico e da intangibilidade dos bens culturais, pois, “além de ser um processo de criação de signos, a cultura também é um produto que se concretiza com base em suportes materiais (livros, filmes, discos etc.). Assim sendo, a cultura seria, ao mesmo tempo, um processo e um produto, é algo tangível e intangível”. Isso gera uma ambiguidade de difícil trato no que toca à aplicação da

legislação pública à área cultural, pois comumente na cultura mesmo o que é tangível pode não ter seu valor mensurado de forma objetiva, como no caso de obras de arte únicas, que, diferentemente de bens produzidos em série, não podem ser comparadas ou cotadas.

Freitas destaca ainda que nas últimas duas décadas, o Estado brasileiro nos três níveis da federação viveu uma época de institucionalização da cultura, com o fortalecimento do Ministério da Cultura e com a criação de formas específicas de financiamento e de legislação para o setor e estímulo cada vez maior à implantação de secretarias estaduais e municipais de Cultura. Além da mudança na compreensão da cultura, essa institucionalização é também uma resposta à necessidade de ampliação do raio de ação das políticas públicas de cultura, que engloba desde as tradicionais obrigações de fomento e difusão, até o reconhecimento da diversidade e da transversalidade da cultura. Barbalho (2013) ressalta que com o passar do tempo o conceito de cultura foi sendo ampliado, incorporando outros segmentos para além dos tradicionais

Qual a função das políticas culturais? Em primeiro lugar, desenvolver o setor cultural, ou seja: fortalecer a produção, a difusão e o consumo cultural, corrigir distorções, resolver os problemas detectados no diagnóstico (afinal um diagnóstico deveria sempre anteceder à definição de objetivos, uma vez que somente conhecendo os problemas e as necessidades existentes é possível definir metas). A cultura é, portanto, a finalidade última das políticas culturais. (BARBALHO, 2013, p.08)

De fato, a cultura é marcada por um caráter efêmero, aleatório, autônomo e simbólico da produção artística (Leitão, 2003). Em oposição ao caráter pontual que as ações culturais com frequência assumem, verifica-se um panorama atual marcado pela necessidade de pensar a cultura enquanto campo de políticas públicas, como um investimento de longo prazo, na perspectiva de gerações e não apenas de gestões governamentais. As organizações sociais representam um grande passo nesse sentido, pois tem propiciado uma maior diversidade dos serviços e atividades ofertados, alcançando um público cada vez maior e mais variado.

Para Matta (2013) as políticas públicas desenvolvidas para a área cultural afetam a população e a produção cultural intensamente, uma vez que os investimentos no Brasil são muito dependentes do setor público, tanto por meio do orçamento, mas também a partir do fomento cultural, principalmente, sob a forma de incentivo fiscal. De acordo com a autora, do ponto de vista do cidadão, as políticas públicas são muitas vezes o único

contato possível com a arte e a cultura, consideradas essenciais para o desenvolvimento crítico e educacional.

Freitas (2012), por sua vez, destaca que muito embora a herança mais marcante deixada pelos anos 1990 na área de políticas culturais seja associada aos modelos de financiamento público e privado para a cultura, por meio das leis de incentivo fiscal e do marketing cultural¹⁵ - influenciada pela tendência mundial iniciada, nos anos 80 em virtude da crise econômica e por soluções marcadas pelo corte de financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente, para a cultura - o final da década foi marcado também pelo surgimento de novos modelos de gestão pública e pelo crescimento das parcerias entre o público, o privado e a sociedade civil na área da cultura.

No que se refere às origens da implantação da prestação de serviços via organizações sociais, não seria inédito neste trabalho afirmar que a adoção de modelo de gestão pública não estatal mediante organizações sociais para a área da cultura e respectivos contratos de gestão não foi motivada pelo interesse em uma Reforma ampla no governo do Estado de São Paulo, mas sim, foi motivada pela necessidade de adequação do sistema de contratação de funcionários para a Secretaria de Cultura. Tal constatação já foi abordada por diversos autores, como Costin (2005), Matta (2013) e Porta (2015).

Assim, a contratualização com as OSs de cultura foi a alternativa encontrada para regularizar a situação trabalhista de pessoas que trabalhavam irregularmente na Secretaria de Cultura, com a extinção do Baneser, em 1994. Porta (2015) destaca que, originalmente o órgão era encarregado de recrutar pessoal para atividades de limpeza, vigilância e copa do banco, mas acabou sendo utilizada para a contratação de funcionários de diversas áreas, incluindo a cultura, dando origem a várias irregularidades. Freitas (2010) ressalta que, com o fim do Baneser, a Secretaria de Cultura passou a adotar de forma rotineira o credenciamento, em virtude da necessidade de contratar serviços temporários, comum à área cultural, e da escassez de funcionários concursados para realizar todas as atividades sob responsabilidade da secretaria.

A questão dos recursos humanos na área da cultura é muito delicada. As funções específicas desempenhadas pelos profissionais da área acabam por afastar a possibilidade de realização de concurso público. Freitas (2010) menciona que os membros de corpos

¹⁵ A exemplo do caso das Leis de incentivo à cultura, como a Rouanet e a do Audiovisual. A partir daí, de acordo com Freitas (2010), se tornou visível para os empresários a possibilidade de utilizar a cultura como meio de investimento. Assim, surgiu o chamado “marketing cultural”, o qual atrela o melhor “produto cultural” com o perfil da empresa, de acordo com a visibilidade pretendida.

artísticos ou estáveis (orquestras sinfônicas e filarmônicas, balés e companhias de dança) têm sido comumente as primeiras iniciativas a serem publicizadas na área cultural em diversos estados e em São Paulo se destaca a Orquestra Sinfônica de São Paulo (Osesp), e mais recentemente, a São Paulo Companhia de Dança. A autora ressalta que em relação aos corpos estáveis da área de dança, o concurso público não é uma alternativa viável pelo fato de que há um desgaste físico precoce próprio da profissão, além de não existir um plano de carreira específico para os funcionários públicos que não podem mais exercer a função artística.

No que se refere ao aspecto político da implantação das OS na área da Cultura, Alcoforado e Moraes (2008) destacam três fases, e Netto (2015) adiciona uma quarta fase:

- 1ª fase – gestão do Secretário Marcos Mendonça (1995-2003): esta se caracteriza pela institucionalização e amadurecimento do modelo conceitual das OS de Cultura no estado de São Paulo e o seu processo de regulamentação. Não houve qualificação de nenhuma OS no período.
- 2ª fase – gestão Cláudia Costin (2003-2005): é marcada pela qualificação das primeiras OSs e pela assinatura dos Contratos de Gestão.
- 3ª fase - gestão João Batista de Andrade (2005-2006): caracterizada pelo processo de consolidação das OS, com a assinatura dos Contratos de Gestão da maioria dos equipamentos cuja gestão ainda não havia sido transferida para OS e o início do monitoramento e avaliação dos resultados.
- 4ª fase (a partir de 2007) – gestão do secretário João Sayad e do secretário adjunto Ronaldo Bianchi: crescimento do modelo e maior interferência e participação do Estado na gestão e no controle das OSs, ocasionando inclusive a mudança de entidades à frente de projetos e espaços, a exemplo do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim e dos grupos musicais vinculados a ele, bem como de parte das atividades do Projeto Guri. Essa fase também é marcada pela criação de novos projetos e espaços culturais, como o Museu da Língua Portuguesa, a São Paulo Companhia de Dança e o Museu do Futebol, todos participantes do modelo desde o início do funcionamento.

De acordo com o Portal da Transparência do Estado de São Paulo¹⁶, a qualificação é um título que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias,

¹⁶ <http://www.transparencia.sp.gov.br/organizacoes.html>

isenções fiscais etc.), para a realização de atividades relacionadas à sua área fim, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

Para viabilizar a qualificação, a Secretaria da Cultura publica resoluções, possibilitando inscrições para o requerimento de qualificação como Organização Social de Cultura, bem como realiza a Convocação Pública, permitindo que entidades já qualificadas apresentem seus projetos para gerenciamento de atividades na sua área de interesse. A exemplo da legislação federal, para que uma entidade se qualifique como OS no estado de São Paulo, a legislação proíbe, por exemplo, a distribuição de bens ou parcelas do patrimônio, obriga o investimento dos excedentes financeiros nas próprias atividades e também a publicação anual dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão no Diário Oficial, dentre outras exigências destacadas abaixo.

Tabela 1: Requisitos para qualificação como organização social

I - Comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:
a) natureza social de seus objetivos;
b) finalidade não-lucrativa, com obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
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;
d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
e) composição e atribuições da diretoria da entidade;
f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
h) proibição de distribuição de bens ou parcela do patrimônio líquido, em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada, no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados;
II – Ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável quanto à conveniência e à oportunidade de sua qualificação como OS, do secretário de Estado da área correspondente e do secretário da Administração e Modernização do Serviço Público.

Fonte: elaboração própria, com base no art. 2º da Lei nº 846/98

Em relação à qualificação das entidades como organizações sociais de cultura, a Resolução nº 10 publicada pela SEC em 27 de maio de 2008, especificou quais as áreas que poderiam ser objeto de Contrato de Gestão: as áreas museológica, arquivística,

formação cultural, difusão cultural e fomento. Destaca-se que a área museológica compreende design, artes (plásticas, gráficas e visuais), arte Contemporânea, arte Sacra, Linguagem e História. As áreas de formação e difusão cultural, compreendem, concomitantemente: música; dança; teatro; audiovisual; literatura; artes plásticas; design; didática; cultura regional; ciência, arte e sociedade.

Além disso, a legislação prevê também a necessidade de experiência em algumas dessas áreas: o artigo 3º do Decreto Estadual nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, estabelece que somente se qualifiquem como organização social nas áreas museológica e arquivística, as entidades que comprovem sua efetiva atuação nas respectivas áreas, nos últimos três anos. Além da experiência, é necessária a comprovação pela organização social habilitada na área museológica, no momento da assinatura do contrato, de que possui quadro permanente de especialistas composto por museólogo, museógrafo, historiador e conservador, quando couber. O Decreto Estadual nº 53.330 de 18 de agosto acrescentou um parágrafo único a este artigo 3º, ressaltando que essa exigência não se aplica para a execução de atividades em museu que não tenha acervo artístico relevante, assim definido pela Secretaria da Cultura.¹⁷

No que se refere ao acompanhamento da execução dos contratos de gestão, em geral, cada organização social conta com um Conselho de Administração¹⁸, uma unidade gestora do contrato (que faz parte da estrutura institucional da Secretaria de Cultura) e a Comissão de Avaliação.

Em relação ao Conselho de Administração, a Lei nº 846/98 estabelece que estejam entre suas atribuições privativas aprovar a proposta do contrato de gestão da OS, bem como a proposta de orçamento, designar, dispensar e fixar a remuneração dos membros da diretoria, além de aprovar o estatuto, regimento interno e regulamento de compras da entidade. Matta (2013) destaca que seu papel dentro da OS é auxiliar a diretoria na execução da missão institucional e seus projetos, exercer função mediadora entre SEC e direção da OS, e com o mercado, empresas privadas, governos e OS, assim como servir de ‘escudo’ para a organização.

¹⁷ Matta (2013), argumenta que não há essa exigência porque no início da implantação do processo de qualificação entendia-se que não existiam tantas instituições na área cultural, aptas e com interesse em se qualificar e atuar em conjunto com o Estado. Atualmente, com um número maior de organizações tal dispositivo pode ser considerado polêmico.

¹⁸ Dependendo da estrutura da OS, além do Conselho de Administração, pode haver ainda um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo ou Artístico.

As unidades gestoras de contrato, por sua vez, foram criadas com a reestruturação da Secretaria de Cultura, pelo Decreto Estadual nº 50.941 de 05 de julho de 2006. Essas unidades possuem como atribuições comuns executar programas e projetos especiais e subsidiar as demais áreas da Secretaria com informações e dados técnicos. São estas unidades as responsáveis pela fiscalização das atividades das Organizações Sociais e pela coleta de informações para o processo de avaliação dos Contratos de Gestão na sua área de atuação, realizando, dentre outras coisas, visitas periódicas de avaliação no local de execução da prestação de serviço de cultura contratado; elaboração de relatórios técnico-financeiros e qualitativos relativos a cada um dos equipamentos culturais vinculados às respectivas unidades, sobre o cumprimento das metas, e ainda apresentando à Comissão de Avaliação seu parecer de avaliação para cada contrato de gestão sob a sua área de atuação.

Atualmente, na Secretaria de Cultura as unidades que gerenciam contratos de gestão são a Unidade de difusão, bibliotecas e Leitura (UDBL), a Unidade de formação cultural (UFC) e a Unidade de preservação do patrimônio museológico (UPPM). Essas unidades são responsáveis por acompanhar e orientar, na área de sua competência, os 27 contratos de gestão estabelecidos com vinte OSs diferentes.

Tabela 2: Unidades gestoras da Secretaria de Cultura e as organizações sociais com contratos vigentes

Unidade Gestora	Organização Social	Objeto do contrato
	Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC)	Pinacoteca do Estado de São Paulo, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência
	Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari (ACAM Portinari)	Museu Casa de Portinari, Museu Índia Vanuïre, Museu Felícia Leirner e demais museus do interior
	Catavento Cultural e Educacional (CCE)	Museu Catavento
UPPM	Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo (AAMASSP)	Museu da Arte Sacra
	A Casa – Museu de Arte e Artefatos Brasileiros Museu da Casa Brasileira (MAABMCB)	Museu da Casa Brasileira
	Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura (POIESIS)	Casa das Rosas, Casa Guilherme de Almeida
	Instituto da Arte do Futebol Brasileiro (IAFB) - 2 contratos	Museu da Língua Portuguesa e Museu do Futebol

	Associação Museu Afro Brasil (AMAB)	Museu Afro Brasil
	Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração (IPDHCI) - 2 contratos	Museu da Imigração e Museu do Café
	Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho (AAPAFMS)	Museu da Imagem e Som e Paço das Artes
UBL	Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura - SP Leituras	Serviços na área de promoção e incentivo à Leitura e Biblioteca de São Paulo
	Associação de Amigos do Projeto Guri (AAPG)	Projeto Guri no interior, Litoral e Fundação Casa
	Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina (ACEASSM) - 2 contratos	Projeto Guri na Capital e Grande São Paulo; Escola de Música Tom Jobim
UFC	Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura (POIESIS)	Fábricas de Cultura
	Catavento Cultural e Educacional - 2 contratos	Fábricas de Cultura; Fábricas de Cultura "Distrito Parque Belém
	Associação dos Artistas Amigos da Praça (AAP)	São Paulo Escola de Teatro
	Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí (AACT)	Conservatório de Tatuí
	Abaçaí Cultura e Arte (ACA)	Atividades, serviços, programas e projetos da Secretaria de Cultura
	Associação Paulista dos Amigos da Arte APAA)	Programas e equipamentos culturais
UFDPC	Instituto Pensarte	Orquestra Jazz Sinfônica de São Paulo, Orquestra do Teatro São Pedro, da Banda Sinfônica de São Paulo, do Centro Cultural de Estudos Superiores Aúthos Pagano, programa "Opera Curta" e Sistema Paulista de Música
	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (FOESP)	Orquestra Sinfônica de São Paulo
	Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura (POIESIS) - 2 contratos	Fábricas de cultura e oficinas de cultura
	Associação Pró-Dança (APD)	Atividades e serviços na área de dança cênica

Fonte: elaboração própria

Em relação à Comissão de Avaliação, cabe o importante papel de acompanhamento dos resultados. Pelo Decreto estadual nº 60.681 de 23 de julho de 2014, verifica-se que a Comissão deve analisar os relatórios trimestrais elaborados pela OS e pela unidade gestora competente. A Comissão também deve elaborar um relatório anual

conclusivo encaminhado ao Secretário de Cultura e à Assembleia Legislativa. O Decreto Estadual nº 50.941/2006 estabelece ainda que a Comissão de Avaliação deve avaliar os parâmetros, indicadores e as informações gerais sobre o funcionamento das prestações de serviços e os aspectos econômico-financeiros das atuações de cada organização contratada, comparando esses dados com o conteúdo acordado no Contrato de Gestão.

Bittencourt (2014) destaca que a SEC criou em 2013, a Unidade de Monitoramento, que, aliada às unidades gestoras de contrato, assumiu o papel de atuar no planejamento dos novos contratos, na parametrização dos fluxos de trabalho em cada unidade para a gestão dos contratos de Gestão e em como avaliar as prestações de contas produzidas pelas Organizações Sociais. O autor destaca que a unidade de monitoramento está padronizando algumas etapas da execução do contrato de gestão com as OSs de cultura, sob a diretriz de construir processos permanentes, sistemáticos e regulares, e, nesse sentido, vem elaborando procedimentos que orientam ações que as unidades gestoras devem desempenhar na relação com as Organizações Sociais.

Tais procedimentos teriam como função padronizar a convocação pública, a assinatura do Contrato de Gestão, as prestações de contas sobre a execução do contrato trimestrais e anuais, os termos de aditamentos, o encerramento dos contratos e os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado. Bittencourt (2014) destaca, porém, que nem todas estão em andamento, faltando desenvolver procedimentos para os apontamentos do TCE e para as prestações de contas trimestrais.

Para além dos fluxos parametrizados, o autor identificou em entrevistas com funcionários da SEC e com representantes das organizações sociais, outras questões que aumentam a complexidade da configuração do arranjo uma vez que reconhecem a participação de outras organizações e a presença de outros fluxos e processos de tomada de decisão. Essas informações estão sintetizadas abaixo:

Quadro 4: Decisões e processos para o funcionamento do arranjo das organizações sociais

Fluxos parametrizados	Questões elencadas por funcionários da SEC	Questões elencadas pelas OSs
		Formação da entidade Decisão de participar
	Pré-qualificação das entidades	
Convocação Pública	Decisão de utilizar o arranjo para um objeto específico Definição de diretrizes para o objeto específico Elaboração do Plano de Trabalho para o objeto específico	Contexto político institucional / Coordenação interna da OS / Relação OS com o público

	Escolha da melhor proposta	
	Verificação pela Unidade de Monitoramento da adequação entre Plano de Trabalho e indicadores, metas e acompanhamento	
	Pactuação e ajustes entre Unidade Gestora, Gabinete, OS e Secretário	
	Parecer da Consultoria Jurídica	
Assinatura do Contrato de Gestão	Mediação do Gabinete entre Unidade Gestora, OS, e órgãos de controle	
	Validação do Secretário	
Termos de aditamento		
Prestação de contas trimestral	Parecer da Comissão de Avaliação	
Prestação de contas anual		Elaboração de relatórios
Apontamentos TCE-SP	Apontamentos SEFAZ	
Encerramento do contrato de gestão	Parecer técnico da Unidade Gestora	Questionamentos ABRAOSC

Fonte: Bittencourt, 2014 (adaptado)

Como pode ser observado, existem muitas decisões, procedimentos e participação de atores que perpassam os fluxos padronizados, envolvendo uma série de questões por parte da Secretaria de Cultura e também questões que extrapolam o contrato de gestão, como o contexto político-institucional e o relacionamento da OS com o seu público alvo.

Destaca-se que a fase da convocação pública é que mais exige procedimentos por parte da Secretaria de Cultura, uma vez que pressupõe a necessidade de justificar a contratualização do objeto do contrato, escolher a entidade mais apta para tal, bem como adequar o plano de trabalho à realidade da OS. Além disso, cabe destacar o parecer da comissão de avaliação, que acontece entre o relatório trimestral e prestação de contas anual, e é feito com base nos relatórios produzidos pela OS.

Sendo assim, observa-se que antes mesmo da convocação pública e entre a assinatura e encerramento do contrato de gestão ocorrem muitas outras ações e negociações que precisam da colaboração de diversos atores em momentos concomitantes. No próximo capítulo, verificar-se-á, na prática, que a obtenção da *accountability* no contexto das OSs de cultura pode ser facilitada se tais processos ocorrerem com transparência, e se o acompanhamento por parte das instâncias de controle interno ocorrer com tempestividade.

1.8 Contribuições para discutir a relação entre transparência e *accountability* na contratualização de resultados com as Organizações Sociais de Cultura

O referencial teórico acima exposto procurou fundamentar tanto a lacuna em que este trabalho se insere, quanto o contexto do objeto, especificando o olhar teórico e direcionando o olhar analítico da pesquisa. No que diz respeito aos conceitos de *accountability* e transparência relacionados ao objeto-problema, algumas contribuições, assinaladas abaixo serão retomadas mais adiante nesta dissertação.

No que se refere à *accountability*, observou-se a evolução da literatura no sentido de flexibilizar as tipologias – interpondo tipos híbridos de *accountability* entre os mecanismos vertical e horizontais amplamente deflagrados por O’Donell (1998), além de desmitificar seu sentido de “virtude” e “mecanismo”, extrapolando o campo da auditoria/contabilidade, para a avaliação de políticas públicas, ganhando um enfoque mais estratégico. Essa análise permitiu a compreensão e contextualização da *accountability* de resultados, proposta inicialmente pelos teóricos da Nova Gestão Pública e entendida como tipologia relacionada ao objeto de análise desta pesquisa. Em relação aos controles previstos na *accountability* de resultados, destacou-se a prestação de contas e a necessária integração entre controle interno e externo, sendo que aquele oferece os “*inputs*” necessários à fiscalização a cargo deste.

Em relação à transparência, o conceito proposto por Meijer (2012) permite uma visão ampla, que incorpora o aspecto relacional ao termo, levando ao entendimento que a simples divulgação de informações é limitada se não demonstra o desempenho dos agentes públicos, ou mesmo se não permite uma relação entre quem comunica e quem recebe a informação. Neste aspecto, assumiu-se neste trabalho que a transparência tem uma função instrumental em relação à *accountability* sendo necessária, porém não fundamental para o alcance da responsabilização dos agentes (Heald, 2006; Fox, 2007) - verificou-se que quando ocorre de forma “clara”, a transparência pode facilitar a obtenção da *accountability* à medida em que expõe os resultados (se atingidos ou não) e os responsáveis, no entanto, precisaria de outros elementos institucionais para se efetivar.

Além disso, para o objeto em análise, considerou-se importante verificar o direcionamento da transparência (Heald, 2006), que, no caso em análise se refere a uma “transparência para cima”, tendo em vista que numa prestação de contas, as organizações sociais prestam informações a instâncias superiores como o órgão contratante e o controle externo. Além disso, verificou-se que quando o foco é o controle de resultados, o foco da

transparência está nos eventos (*inputs*, *outputs* e *outcomes*) e não nos processos, gerando o debate sobre a necessidade de que os eventos descrevam bem a produção do serviço público, fazendo valer o risco de deixar os processos como “caixas pretas”, sem ocasionar prejuízos à sociedade.

Convencionou-se também caracterizar o contexto da implantação da contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura de São Paulo, verificando a atenção dada pela literatura aos elementos que impulsionaram a experiência no Estado e seus desdobramentos políticos, bem como a disparidade entre as áreas de atuação da cultura e a intangibilidade dos resultados que é inerente a este tipo de política pública e que influencia no desenho de sua responsabilização.

O quadro abaixo sintetiza os conceitos abordados nesta pesquisa e que serão retomados na análise empírica:

Tabela 3: Síntese conceitual

<i>Accountability</i>		Transparência	
Enfoque	<i>Accountability</i> como um mecanismo de gestão, voltada para a governança responsável	Enfoque	Transparência como uma relação institucional, que permite a troca de informações e verificação de desempenho. Enfoque instrumental (quando ocorre de forma “clara”, a transparência pode permitir a construção do direito à <i>accountability</i>).
Tipologia escolhida	<i>Accountability</i> de resultados, circunscrita em um processo de avaliação de políticas públicas	Tipologia escolhida	Transparência em retrospecto, focada nos eventos (<i>inputs</i> , <i>outputs</i> e <i>outcomes</i>) e direcionada para cima (disponibilização de informações para o controle externo)
Instrumento de análise	Prestação de contas	Instrumento de análise	Atos/documentos que compõe a prestação de contas: contrato de gestão, relatórios de controle interno, dentre outros.
<p>Especificidades do habitat da transparência: implementação da OS na área da cultura em São Paulo a partir do modelo proposto na Reforma Mare (1995) só que para resolver problemas práticos de gestão (contratação de pessoal). Política com mensuração complexa de resultados, pouco afeta a indicadores quantitativos e planejamento prévio.</p>			

Fonte: elaboração própria

Sendo assim, a análise a ser realizada, para que consiga demonstrar a relação entre transparência e *accountability* na prática, deve primeiramente identificar os instrumentos

de transparência exigidos (em termos de direcionamento e variedades) e, a partir disso, verificar como se relacionam para a evidenciação dos resultados do contrato de gestão pactuado com as OSs de cultura.

À luz das modelizações acima indicadas, será discutido no Capítulo 3 desta dissertação como a transparência se relaciona com a *accountability* na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura através da análise dos julgados do TCE-SP sobre as OSs que sofreram apontamentos de falhas, seja na confecção do contrato de gestão, seja da prestação de contas, considerando os instrumentos e singularidades apresentadas nesta pesquisa.

2. A TRANSPARÊNCIA EXIGIDA *VERSUS* A TRANSPARÊNCIA IMPLEMENTADA: AS DISTORÇÕES NO FLUXO DE INFORMAÇÕES NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA

Uma vez definido o olhar analítico, esta pesquisa se volta para a identificação e singularização dos elementos que podem contribuir para a compreensão da natureza e limites do problema proposto. Nesse sentido, busca-se analisar como a transparência é prevista e como é implementada no contexto do objeto analisado, para então verificar como se relaciona com a *accountability*. Para isso, parte-se da legislação relacionada ao objeto de análise – as organizações sociais de cultura, e a identificação das exigências de transparência desde as ações prévias à assinatura do contrato de gestão até a prestação de contas, para então, através da análise dos julgados do TCE-SP, verificar como ocorre a responsabilização dos agentes envolvidos na contratualização de resultados com as OSs da área da cultura.

Uma vez constatado que a transparência em um contexto de contratualização de resultados ocorre em retrospecto e por eventos e não processos, convém identificar esses eventos, os processos relacionados e como se complementam para a obtenção da *accountability* de resultados. A forma concreta encontrada para se fazer isso foi através da análise dos apontamentos de irregularidade dos julgados do TCE-SP acerca do contrato de gestão e da prestação de contas dos contratos de gestão celebrados entre a Secretaria de Cultura e entidades qualificadas como organizações sociais para a área da cultura no estado de São Paulo, tendo em vista ser a prestação de contas um importante mecanismo de responsabilização de agentes no manuseio de recursos públicos.

O processo de prestação de contas, enquanto mecanismo de *accountability* escolhido para análise contempla a exigência de documentos que atestam a regularidade, economicidade e eficiência da contratualização de resultados desde a decisão do governo de firmar um contrato de gestão com uma OS, as ações de monitoramento do contrato, até o controle da aplicação dos recursos e resultados atingidos. Os apontamentos realizados pelo Tribunal representam fissuras nesse processo de responsabilização, que devem ser identificadas e classificadas de acordo com sua influência na *accountability* de resultados.

Sendo assim, o objetivo desta etapa do estudo é analisar em que medida os apontamentos efetuados pelo Tribunal sobre as falhas de transparência ocorridas na

pactuação e execução do contrato de gestão, como a omissão nas justificativas da para escolha da OS, a falta de clareza no conteúdo do contrato, ou mesmo a omissão das instâncias de controle interno como a unidade gestora do contrato, a comissão de avaliação e a própria Secretaria de Cultura, impactam a *accountability de resultados*, prejudicando a verificação dos resultados atingidos ou mesmo prejudicando o próprio atingimento do resultado.

Na seção 3.1 apresentam-se os atos e documentos exigidos para a prestação de contas das OSs de Cultura do Estado, direcionando para a compreensão do que necessariamente precisa ser transparente em um contexto de contratualização de resultados. Em seguida, na seção 3.2, é feita a apresentação e análise dos julgados do TCE-SP, de todos os processos que receberam algum apontamento de irregularidade, verificando na prática se é possível fazer alguma correlação entre a ausência de transparência com a ausência de *accountability*.

Considerando que a transparência de entidades do terceiro setor, conforme proposto por França (2007), parte do pressuposto de que os recursos colocados à disposição dos gestores devem ser informados de modo sistemático, transparente e de livre acesso por parte de seus financiadores para assim permitir à *accountability* através de uma correta prestação de contas, o que se verificou na verdade foi o descasamento entre eventos de transparência, processos de transformação e *accountability*: a falta de transparência foi item preponderante para o julgamento de irregularidade em relação aos processos referentes ao contrato de gestão, denotando a falta de clareza nos critérios de escolha das entidades que assinaram o contrato e a ausência de adequabilidade da proposta orçamentária. Por outro lado, na prestação de contas, a transparência é menos mensurável, uma vez que depende da clareza dos relatórios de avaliação que em geral são falhos – neste aspecto, destaca-se que os apontamentos que levaram à irregularidade da prestação de contas estão ligados a falhas processuais de compras e contratação de serviços, denotando a fragilidade das informações em evidenciar os resultados e, conseqüentemente, responsabilizar os agentes envolvidos na contratualização através delas.

2.1 A transparência prevista na *accountability* de resultados: o processo de prestação de contas das OSS da área da Cultura em São Paulo

Os julgados do TCE-SP sobre os contratos de gestão com as OSs da área da cultura – documentos analisados neste trabalho - representam o voto final dado por algum relator do Tribunal ao processo que analisa o contrato de gestão e a prestação de contas dessas organizações. Trata-se de um parecer subsidiado por documentos que antecedem e justificam a assinatura do contrato (como o estatuto social e título de qualificação da OS) e também pelos documentos referentes à autorização orçamentária, aplicação dos recursos, demonstrações contábeis e o atingimento dos resultados previstos.

Antes da apresentação do voto final e das recomendações e/ou sanções, o Tribunal enumera no respectivo documento as falhas identificadas na celebração do contrato de gestão ou na aplicação dos recursos, apresenta as justificativas das entidades sobre os apontamentos efetuados e esclarece se as justificativas são suficientes para afastar o julgamento de irregularidade ou não. É justamente sobre os apontamentos, as justificativas apresentadas pelas entidades responsáveis, e as recomendações efetuadas pelo TCE que esta pesquisa se aprofunda para o estudo da transparência e *accountability*, procurando identificar quais elementos têm dificultado a responsabilização dos agentes.

A análise da prestação de contas das OSs da área da cultura realizada pelo TCE-SP – elemento de *accountability* estudado neste trabalho – é composta pelo julgamento em separado de duas matérias relacionadas à contratualização de resultados das OSs da área da cultura: há o processo que avalia o contrato de gestão, ou seja, a legalidade e justificativas para a escolha da entidade que assinou o contrato de gestão, que compreende a comprovação da habilidade da entidade, as justificativas do poder executivo para escolha e a adequabilidade do objeto e valores com os planejamentos; e o processo que avalia a prestação de contas em si, em que o Tribunal analisa o repasse anual realizado pela Secretaria de Cultura às OSs para a execução do contrato de gestão, verificando a legalidade da aplicação dos recursos e sua concordância com as metas pactuadas no respectivo contrato.

As informações que são basilares para os documentos analisados encontram-se regulamentados nos artigos 38 e 40 das Instruções 01/08 do Tribunal de Contas, que especifica todas as informações que devem estar disponibilizadas no processo referente ao contrato de gestão e na respectiva prestação de contas. Além disso, o TCE-SP exige a apresentação de outros documentos dispostos na legislação que disciplina a

contratualização com as OSs de cultura, como o manual de recursos humanos, previsto no Decreto nº 50.611/06 e o regulamento de compras e contratação de serviços, previsto na Lei nº 846/98.

Analisando-se os documentos exigidos para a composição do processo referente ao contrato de gestão, observa-se que os documentos solicitados variam entre publicações referentes ao contrato de gestão no Diário Oficial do Estado, documentos de habilitação da organização social, justificativas para contratualização, atos formais das autoridades envolvidas e documentos orçamentários. Os documentos exigidos são especificados abaixo:

Quadro 5: documentos exigidos nos processos sobre o contrato de gestão

Tipo de documento	Descrição
Seleção da OS	<p>Minuta do contrato de gestão</p> <p>Convocação pública de Organizações sociais na área de interesse</p> <p>Publicação da decisão do poder público para firmar contrato de gestão, com indicações das atividades a serem executadas</p> <p>Publicação do rol de entidades que manifestaram interesse na celebração do referido contrato</p> <p>Publicação integral do contrato de gestão no DOE</p>
Documentos de habilitação da OS	<p>Estatuto Social</p> <p>Comprovação de que a entidade qualificada como Organização Social atue efetivamente há pelo menos três anos, nas áreas museológica e arquivística da cultura</p> <p>Parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da entidade como Organização Social, exarado pelo Secretário de Estado da área correspondente</p> <p>Certificação governamental de qualificação da contratada como Organização Social</p> <p>Inscrição da Organização Social no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ)</p>
Justificativas para contratualização	<p>Justificativa sobre os critérios de escolha da OS contratada</p> <p>Demonstrativo e parecer técnico evidenciando que o contrato de gestão representa vantagem econômica para a Administração, em detrimento da realização direta do seu objeto</p>
Atos formais	<p>Ato de aprovação do contrato de gestão pelo Conselho de Administração da OS e pelo Secretário de Estado</p> <p>Última ata de eleição e/ou indicação dos membros dos órgãos diretivos, consultivos e normativos da Organização Social;</p> <p>Cadastro da autoridade pública que assinou o contrato de gestão; o termo aditivo, modificativo ou complementar, ou, o distrato.</p> <p>Termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo perante o TCE-SP</p>
Documentos relacionado ao conteúdo do contrato	<p>Proposta orçamentária e programa de investimentos, devidamente aprovados pelo Conselho de Administração da Organização Social;</p>

Declaração quanto à compatibilização e a adequação da despesa contratual aos artigos 15 e 16 da LCF nº 101/00 (LRF)

Especificação do Programa de trabalho apresentado pela OS

Nota (s) de empenho vinculada (s) ao contrato de gestão;

Fonte: elaboração própria, a partir das Instruções Normativas disponibilizadas pelo site oficial do TCE-SP

Os documentos exigidos visam constatar se a escolha da entidade que assinou o contrato de gestão foi realizada com a publicidade necessária para garantir a demonstração de interesse das entidades qualificadas, se o objeto do contrato se justifica no contexto do programa governamental, bem como se o plano de trabalho está condizente com o objeto proposto junto a metas e indicadores que possam evidenciar seus avanços.

As publicações no DOE configuram atos e documentos que iniciam e encerram todo o processo de negociação do contrato de gestão: a divulgação da minuta do contrato de gestão, da decisão do Poder Público de firmar contrato de gestão Convocação Pública – aliada à publicação do rol de entidades que manifestaram interesse em celebrar o contrato de gestão configuram, em um primeiro momento, a transparência necessária para permitir competitividade no processo de escolha da entidade gerenciadora, garantindo, portanto, que o processo ocorra de maneira democrática. A convocação pública, em especial, explicita os critérios adotados para o processo de seleção da Organização Social de Cultura parceira, bem como os referenciais necessários à elaboração da proposta técnica e orçamentária. A publicação integral do contrato de gestão no DOE, por sua vez, sintetiza e, em tese, sinaliza que todo o processo ocorrido anteriormente de escolha da entidade, negociação do plano de trabalho e adequabilidade orçamentária ocorreram de acordo com os dispositivos legais.

Sendo assim, verifica-se que, em um primeiro momento, a análise do contrato de gestão efetuada pelo TCE-SP evidencia a importância da transparência dos eventos – *inputs* do contrato de gestão - para a *accountability* na contratualização de resultados com as OSs de cultura, cujos resultados alcançados tendem a ser verificados após a prestação de contas anual.

No que se refere à prestação de contas, o dispositivo estabelece a obrigatoriedade de comprovação de regularidade dos membros dos conselhos e comissões (controle interno da OS), bem como da documentação da entidade referente à aplicação de recursos (contratação de pessoal e serviços), demonstrações contábeis e relatório das atividades

envolvidas, além de relatórios e pareceres das instâncias de controle que ratifiquem a regularidade dos atos e atingimento dos resultados, conforme especificado abaixo.¹⁹

Quadro 6: documentos exigidos nos processos de prestação de contas

Tipo de documento	Descrição
Certidões	Indicando os nomes dos membros da Comissão de Avaliação Contendo nomes dos membros do Conselho de Administração da Os Contendo nomes dos membros da Diretoria da Organização Social Contendo nomes dos dirigentes e dos Conselheiros da OS
Documentos da OS	Ato de constituição, estatuto social e regimento interno da OS Regulamento para contratação de obras, serviços e compras Manual de recursos humanos Plano de cargos, salários e benefícios dos empregados Relatório da Organização Social sobre atividades desenvolvidas no gerenciamento do objeto do contrato de gestão, contendo os resultados alcançados Demonstrações Contábeis Conciliação bancária do mês de dezembro da conta corrente específica para movimentação dos recursos do contrato de gestão Relação dos contratos, convênios e respectivos aditamentos, firmados para os fins estabelecidos no contrato de gestão Relação dos bens móveis e imóveis mantidos pelo Poder Público no período, com permissão de uso para as finalidades do contrato de gestão, precedidos de inventário e avaliação. Relação dos servidores e funcionários públicos que foram cedidos à Organização Social Relação dos empregados admitidos ou mantidos com recursos do contrato de gestão
Documentos das instâncias deliberativas e de controle	Atas trimestrais do Conselho de Administração da Organização Social Relatório técnico da unidade gestora do contrato (Decreto Estadual nº 50.941 de 05 de julho de 2006) Relatório conclusivo da Comissão de Avaliação (Decreto nº 60.681/2014 e Decreto nº 43.493/1998) Parecer conclusivo do Poder Público (art. 627 das Instruções nº 01/08)

Fonte: elaboração própria, com base nas Instruções nº 01/08

Destaca-se que na prestação de contas o controle de resultados é verificado apenas através de relatórios das instâncias de controle e pelo próprio relatório de atividades

¹⁹ Além das exigências de documentação previstas nas Instruções nº 01/08, compõe o processo de prestação de contas as exigências do Decreto Estadual nº 50.941 de 05 de julho de 2006 – no que se refere ao relatório técnico da unidade gestora, e o relatório conclusivo da Comissão de Avaliação, disciplinado no Decreto nº 60.681/2014 e Decreto nº 43.493/1998.

apresentado pela OS. Os demais documentos, por sua vez, se referem a aspectos processuais, como certidões de indicação de membros dos órgãos diretivos e de controle e os documentos de habilitação jurídica e comprovação da aplicação de recursos por parte da OS.

Em relação aos documentos/atos sob responsabilidade da OS, destaca-se a necessidade de publicação na imprensa e no Diário Oficial do Estado, o regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, previsto no art. 19 da Lei nº 846/98. O Manual de recursos humanos também merece destaque: deve ser elaborado e publicado antes da assinatura do contrato de gestão, contendo os princípios básicos da gestão do pessoal, dispondo, por exemplo, sobre procedimentos admissão do pessoal; direitos e deveres dos empregados, bem como salários, benefícios e vantagens para os empregados.

O atingimento dos resultados é verificado através da atuação escalonada e concomitante das instâncias de controle: o conselho de administração, a unidade gestora do contrato e a comissão de avaliação são responsáveis por acompanhar o alcance das metas propostas no contrato de gestão, verificar as regras na gestão de recursos humanos e a regularidade na contratação de obras e serviços. A Comissão de avaliação, em especial, tem a função de analisar os relatórios elaborados pela OS e pela unidade gestora, confeccionando o parecer conclusivo para a Secretaria de Cultura e emitindo relatórios de atividades para a Assembleia Legislativa de São Paulo - ALESP. No final do processo, cabe à Secretaria de Cultura emitir um parecer conclusivo, encaminhando-o para o TCE-SP.

O parecer conclusivo da Secretaria de Cultura deve atestar, no mínimo, a descrição do objeto, dos recursos repassados, dos resultados alcançados e a economicidade obtida em relação ao previsto em programa governamental; o cumprimento das cláusulas pactuadas em conformidade com a regulamentação que rege a matéria, bem como a regularidade dos gastos efetuados e sua perfeita contabilização, atestados pelos controles internos do beneficiário e do concessor. Deve atestar ainda a regularidade dos recolhimentos de encargos trabalhistas, quando a aplicação dos recursos envolver gastos com pessoal. Sendo assim, é o documento capaz de sintetizar a regularidade das ações e atingimento dos objetivos propostos, em um contexto em que o foco da responsabilização está nos resultados.

O fato de os relatórios das instâncias de controle serem os únicos documentos capazes de evidenciar os resultados atingidos pela OS na gestão dos equipamentos públicos de cultura coaduna com a perspectiva apresentada na revisão bibliográfica, de que a *accountability* interna é essencial à *accountability* externa, vindo a possibilitar a *accountability* por resultados: enfatiza-se a importância do sistema de informações para a orientação da tomada de decisão, bem como se destaca o necessário planejamento das atividades, para o alcance dos objetivos traçados - a transparência exigida visa expor os *inputs* e *outputs* do processo, permitindo o acompanhamento e controle dos serviços e atividades publicizados.

Apesar de constituírem processos autuados de forma separada, as duas matérias analisadas pelo TCE-SP – contrato de gestão e prestação de contas – se complementam no sentido de possibilitar a *accountability* de resultados: em um primeiro momento na transparência, economicidade e regularidade na escolha da OS e pactuação das metas; posteriormente, com a efetivação dos resultados previstos no contrato e correta aplicação dos recursos públicos previstos.

O julgamento do TCE-SP sobre o contrato de gestão e prestação de contas na contratualização de resultados com as OSs da área da cultura

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas de São Paulo sobre a contratualização de resultados com as OSs da área da cultura, conforme já fora visto, se processa na análise de duas matérias: o contrato de gestão e a prestação de contas.

No que se refere à análise destas matérias, o art. 3º da Resolução nº 01/12, dispõe que os processos encaminhados ao TCE-SP são conduzidos ao exame de conhecimento ou ao exame de julgamento. De acordo com a referida Resolução, o exame de conhecimento, abrange os processos sobre os quais não incidam apontamentos de irregularidade pela Fiscalização, restando concluído sem apreciação de mérito. O exame de julgamento, por sua vez, abrange os ajustes com apontamentos de irregularidade pela Fiscalização e os casos em que houver determinação do Conselheiro Relator para sua adoção.

Nestes casos em que o Tribunal aponta alguma irregularidade é necessário que o órgão fiscalizado apresente justificativas ou regularize atos impugnados. Nesse sentido, o Conselheiro Relator do processo em análise publica no DOE o prazo para que a direção

do órgão fiscalizado atenda a demanda de esclarecimento do Tribunal, abrindo-se, também, a oportunidade para todos os envolvidos, - ordenador da despesa, membros da comissão de avaliação e as entidades privadas contratadas - tomarem conhecimento da instrução processual e, eventualmente, apresentarem também suas justificativas. As justificativas são apreciadas e, havendo ainda necessidade de novos esclarecimentos, um novo prazo é fixado, até a completa elucidação dos fatos contidos na instrução. Os esclarecimentos e justificativas efetuados ao longo do processo são sintetizadas no voto da decisão final do Relator.²⁰

No que se refere aos critérios de julgamento de contas, dispõe o art. 33 da Lei nº 709/93 que o Tribunal pode considerar a prestação de contas “regular”, “regulares com ressalva” ou “irregular”, conforme especificado abaixo:

- Regular: quando houver exatidão das demonstrações contábeis; quando os atos de gestão dos responsáveis forem considerados legais, legítimos e econômicos.
- Regular com ressalva: em caso de apresentar falta ou impropriedade, mas sem resultar em dano ao Erário.
- Irregular: quando o responsável se omitir no dever de prestar contas; quando detectados atos ilegais, ilegítimos, antieconômico; quando o ato ilegítimo ou antieconômico resultar em dano ao Erário; quando houver desfalque ou desvio de bens, valores ou dinheiro público.

Quando o *status* do julgamento é “regular com ressalvas”, o TCE exige a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. No caso de *status* “irregular”, se houver débito, o TCE condenará o responsável ao recolhimento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda, aplicar-lhe multa. Não havendo débito, porém, com a existência das ocorrências previstas no artigo 104 da Lei nº 709/93, como por exemplo, infração à norma legal; não atendimento de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal de contas ou mesmo reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal, o referido órgão aplicará ao

²⁰ CITADINI, A. R. O controle do Tribunal de Contas. Palestra. Disponível em <<http://www.citadini.com.br/palestras/p980909.htm>>, acesso em 13/01/2016

responsável a multa prevista de 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP).²¹

Além do processo de prestação de contas – composto pela análise do contrato de gestão e da prestação de contas anual, o TCE-SP também analisa os termos aditivos, modificativos ou complementares, cujos comprovantes são enviados na prestação de contas mensal, que é enviada até o dia 15 de cada mês, junto às cópias dos contratos de gestão celebrados no mês anterior, de acordo com o valor mínimo da remessa²². No caso em que houver indício de irregularidade, o Tribunal também efetua apontamentos e instrui um processo próprio sobre estes termos aditivos.

Nesse sentido, ressalta-se que o escopo de análise deste trabalho é composto apenas por processos que foram a exame de julgamento, e tiveram parecer “regular com ressalvas” e “irregular”, referente às matérias contrato de gestão (e eventualmente seus termos aditivos) e prestação de contas anual das OSs de cultura de São Paulo.

Percurso analítico

É preciso retomar que numa perspectiva de *accountability* de resultados, a transparência ocorre em retrospecto – uma vez que se trata de relatórios de prestação de contas enviados periodicamente, e, em termos de direcionamento, refere-se, principalmente, à transparência *upward* – transparência para cima, que é a disponibilização de informações sobre o contrato de gestão e aplicação de recursos do referido contrato para o controle externo – o TCE-SP. Embora seja permeada pela exigência de publicações no Diário Oficial do Estado, e, portanto, disponíveis a toda a sociedade – a transparência para cima é centrada nos requisitos de validade, regularidade e tempestividade destas publicações e não no seu alcance em termos de controle social, que extrapolariam os objetivos deste trabalho e corresponderiam a outras direções de transparência (transparência para baixo e para dentro), demandando outros instrumentos de análise.

²¹ Unidade Fiscal usada para atualização de contratos (fechados para prestação de serviços com empresas privadas) e impostos estaduais. Em São Paulo, é definida com base na variação do IPC-Fipe e divulgada a cada seis meses, com valor em real ao invés de percentual.

²² De acordo com informações disponibilizadas pelo próprio órgão, para o ano de 2016 este valor foi fixado em R\$ 4.472.000,00, que corresponde ao valor de remessa do exercício anterior, acrescido da variação da UFESP - Unidade Fiscal do Estado de São Paulo. Em contato telefônico com o Tribunal, foi revelado que, conforme verificação de alguma falha ou denúncia pode ser solicitada a documentação referente a contratos com valores inferiores ao da remessa.

Além do direcionamento da transparência, no que se refere ao tipo, verifica-se que no contexto ora analisado a transparência se processa por eventos, ou seja, é focada nos *inputs*, *outputs* e *outcomes* do contrato de gestão e não nos processos e procedimentos ocorridos internamente na gestão da OS, processos estes que só devem ser observados em virtude de eventuais falhas desses eventos. Exemplificando: se o relatório de avaliação constatar que determinada meta não foi atingida, o TCE-SP precisará olhar para os procedimentos de compras e contratações, bem como a movimentação financeira dos recursos previstos para a execução do contrato, a fim de verificar que irregularidade prejudicou o atingimento do resultado.

Nesse sentido, é através dos apontamentos do TCE-SP sobre os eventos e processos que é possível observar se nos julgamentos de regularidade com ressalva e/ou irregularidade da prestação de contas, a ausência de transparência, omitiu outras falhas graves de processos durante a pactuação e execução do contrato de gestão, ora omitindo ou prejudicando diretamente a obtenção da *accountability* de resultados.

Em termos de eventos de transparência a serem observados na análise dos julgados, verifica-se que a legislação que disciplina os processos referentes ao julgamento do contrato de gestão está focada na transparência dos “inputs” – como a convocação pública das OSs e publicação do contrato de gestão - e os processos de transformação decorrentes. Os processos referentes à prestação de contas, por sua vez, são focados nos “outputs” – alcance das metas, evidenciados pelos relatórios da comissão de avaliação e parecer conclusivo do poder público, que deve atestar também a regularidade contábil e financeira - e nos processos precedentes.

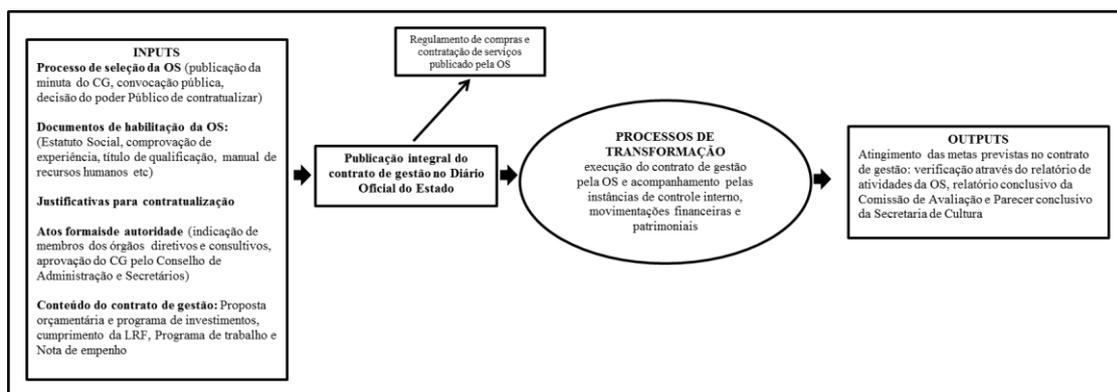
Conforme proposta por Heald (2006) a transparência por eventos incluiria além dos *inputs* e *outputs* os *outcomes*, no entanto, tendo em vista que as metas pactuadas são, em geral, quantitativas, assume-se a ideia de que a análise efetuada pelo TCE-SP não permite a verificação dos “outcomes”, mas, tão somente dos *outputs* previstos no contrato de gestão. A verificação de *outcomes* necessitaria de elementos não previstos nas exigências de prestação de contas, como consulta ao público alvo, índices sociais integrados, etc.

Sendo assim, na análise dos autos referentes ao contrato de gestão, é possível analisar todos os “inputs” da contratualização de resultados, verificando quais tipos de informações costumam apresentar falhas recorrentes. Na análise dos autos da prestação de contas, por sua vez, é possível analisar os *outputs*, através dos mecanismos previstos

na legislação, como os relatórios de avaliação, parecer conclusivo do poder público e demonstrações contábeis.

A figura abaixo facilita o olhar analítico sobre a relação entre transparência e *accountability* no objeto de análise:

Figura 3: A transparência por eventos na contratualização de resultados com as organizações sociais de cultura de São Paulo



Fonte: elaboração própria

Como visto na revisão bibliográfica com Heald (2006), os *inputs* são diretamente mensuráveis, já os processos de transformação decorrentes são razoavelmente bem definidos e compreendidos - a legislação regulamenta as competências das instâncias de acompanhamento e controle, porém a execução é de responsabilidade da OS, que dispõe de relativa flexibilidade para tal. Os *outputs*, como visto, são medidos por “proxies” relacionadas às atividades, ou seja, a verificação do atingimento das metas do contrato depende da qualidade e fidedignidade dos relatórios de avaliação e parecer Conclusivo do Poder Público, atestando o cumprimento das metas e regularidade dos demais procedimentos.

Ainda de acordo com Heald (2006), para o foco da transparência centrar-se apenas nos eventos - os *inputs* e *outputs* devem gerar medições suficientemente críveis para manter a atenção política focada em questões de desempenho e não no próprio sistema de medição- apesar de não serem diretamente mensuráveis, se todas as informações exigidas estão disponíveis, é possível descrever os processos, ou seja, a execução do contrato de gestão. A análise dos apontamentos do TCE-SP pode demonstrar, por exemplo, se faltaram informações necessárias para a pactuação do contrato de gestão ou mesmo para

o atingimento das metas do contrato e se as falhas processuais identificadas têm relação com a ausência destas informações. Além disso, a análise também permitirá inferir se as falhas processuais estão relacionadas aos efeitos mediadores da própria política pública e sua possível inadequação ao sistema de contratualização de resultados proposto, corroborando com o que foi verificado na literatura sobre a área da cultura, que, devido à sua intangibilidade, dificulta a mensuração dos resultados, e, conseqüentemente, a *accountability*.

Feitas as considerações e observações sobre as informações necessárias para apreciação e emissão do julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado, e, sobre o percurso analítico em termos de transparência e *accountability*, que norteará a análise dos julgados que receberam apontamentos, apresentam-se abaixo os julgados que compreendem o universo da pesquisa e as variáveis de análise correspondentes.

Apresentação dos documentos analisados

As informações obtidas para essa pesquisa são públicas, e podem ser acessadas por qualquer cidadão na pesquisa de processos disponível no site do TCE-SP²³, tendo em vista que o órgão disponibiliza as decisões proferidas na íntegra (relatórios, votos e sentenças), bem como os acórdãos já proferidos nos autos. No entanto, como se tratam de dados e informações bastante técnicos, esta pesquisa vem contribuir com essa análise, facilitando a leitura desses documentos e fazendo ainda uma correlação com os estudos de transparência e *accountability*.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo TCE-SP e pela consulta de processos ao endereço eletrônico do Tribunal, verificou-se que desde a assinatura dos primeiros contratos de gestão pela Secretaria de Cultura em 2004, até junho/2015, foram concluídos 53 processos que conduziram apontamentos a dezoito diferentes organizações sociais de cultura. Os processos concluídos que não apresentaram nenhum apontamento de irregularidade, ou mesmo os que estão em fase de instrução, não compõem o universo deste trabalho.

A amostra se revela bastante abrangente, não apenas pelo período analisado (2004 a 2015), mas também pela variedade de organizações notificadas, tendo em vista que engloba contratos que foram pactuados com 15 das 20 organizações sociais que possuem

²³ <https://www4.tce.sp.gov.br/pesquisa-de-processos>

contratos vigentes com a Secretaria de Cultura. Das cinco organizações que possuem contratos vigentes com a SEC e que não compõe a análise²⁴, três delas - A Casa - Museu de Artes e Artefatos Brasileiros, Associação Museu Afro Brasil, Associação dos Artistas Amigos da Praça – gerenciam equipamentos e/ou eventos culturais que já foram objeto de apontamentos em contratos gerenciados por outras organizações, o que se revela bastante significativo.²⁵

A tabela abaixo identifica a organização social notificada, a área a que pertence e a quantidade de processos que sofreram apontamentos e que compõe o universo de análise, bem como informa se a entidade possui contrato ativo com a SEC.

Tabela 4: Organizações Sociais que receberam apontamentos do TCE-SP e tiveram os processos concluídos entre 2004 e junho/2015

Organização Social	Área	Total de processos com apontamentos concluídos pelo TCE-SP até junho/2015²⁶	Possui contrato vigente com a Secretaria de Cultura?
IAFB	Museológica	9	SIM
AAPAFMS	Museológica	5	SIM
AAMI	Museológica	5	NÃO ²⁷
ACEASSM	Formação Cultural	4	SIM
AAPG	Formação Cultural	3	SIM
APAA	Fomento e Difusão da Produção Cultural	3	SIM
ACA	Fomento e Difusão da Produção Cultural	3	SIM
ASSAOC	Formação Cultural	3	NÃO ²⁸
AAMAS	Museológica	3	SIM
AACEMTJ	Formação Cultural	3	NÃO ²⁹
ACAM Portinari	Museológica	3	SIM
CCE	Formação Cultural	3	SIM

²⁴ A Casa - Museu de Artes e Artefatos Brasileiros, Associação Museu Afro Brasil, Associação dos Artistas Amigos da Praça, Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, Instituto Pensarte.

²⁵ As entidades gerenciadas são, respectivamente, Museu da Casa Brasileira, Museu Afro Brasil e São Paulo Escola de Teatro.

²⁶ A coluna que identifica quantos processos da OS sofreram apontamentos do TCE inclui as duas matérias (contrato de gestão e prestação de contas), bem como eventuais procedimentos de julgamento referentes a termos aditivos.

²⁷ Entidade descredenciada em 2011. Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração assumiu o contrato

²⁸ Entidade descredenciada em 2011. As oficinas culturais são atualmente gerenciadas pela POIESIS

²⁹ Entidade descredenciada em 2007. Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina assumiu o contrato.

AACT	Formação Cultural	1	SIM
AAMC	Museológica	1	SIM
POIESIS	Museológica	1	SIM
AAPE	Museológica	1	SIM
APBL	Biblioteca e Leituras	1	SIM
APD	Fomento e Difusão da Produção Cultural	1	SIM

Fonte: elaboração própria

Ressalta-se que as áreas de atuação identificadas na tabela foram atribuídas de acordo com o critério estabelecido na Resolução da Secretaria de Cultura nº10, de 27 de maio de 2008, que especificou as áreas que poderiam ser objeto do contrato de gestão. Apesar de todas as áreas terem sofrido apontamentos do TCE-SP, a área mais recorrente nos apontamentos é a área museológica – dos 53 julgados analisados, 26 se referem a apontamentos direcionados às OSs que gerenciam museus.

Apesar de os processos que analisam o contrato de gestão e a prestação de contas serem análogos, o julgamento ocorre separadamente, logo, muitos julgados analisados receberam apontamentos em apenas uma das matérias (contrato de gestão ou prestação de contas). Há de se ressaltar também, que alguns processos ainda não foram concluídos, encontrando-se em fase de instrução. Tais fatos tornam essa amostra bastante heterogênea, sendo necessária analisá-la com as devidas considerações.

Sendo assim, dos 53 julgados analisados, 23 se referem a processos cuja matéria foi o contrato de gestão (sendo que três deles são direcionados especificamente aos termos aditivos) e 30 são resultados de decisões proferidas sobre as prestações de contas anuais. Verificou-se o parecer de irregularidade em 9 processos, sendo 5 referentes ao contrato de gestão, 1 referente a termos aditivos e 3 referentes à prestação de contas. Os 45 processos restantes, por sua vez, receberam parecer de “regularidade com ressalvas”.

Identificando os dados por matéria analisada, a tabela nº 5 apresenta os julgados sobre o contrato de gestão, identificando a organização social, o objeto do contrato, o exercício a que se refere o CG, os valores, e o status do parecer, que, como visto, pode ser de regularidade com ressalvas ou de irregularidade.

Tabela 5: Julgados referentes ao contrato de gestão

OS	Objeto do contrato/entidade gerenciada	Ano	Processo	Data do julgamento	Valor do contrato/aditamentos	Status
APAA	Atividades e serviços na área de teatro e casas de espetáculo	2004	33266/026/05	29/04/2014	R\$ 21.711.643,78	Regular com ressalvas
		2007	15758/026/08	09/11/2010	R\$ 85.360.000,00	Irregular
ASSAOC	Oficinas culturais	2005	33267-026-05	01/10/2013	R\$ 29333972, 57	Regular com ressalvas
APAC	Pinacoteca do Estado de São Paulo	2005	14909/026/06	22/11/2011	R\$ 19.500.000,00	Irregular
AACEMTJ	Centro de Estudos Musicais Tom Jobim	2005	15849/026/06	28/07/2009	R\$ 55.900.000,00	Regular com ressalvas
		2006 , 2007 e 2008	15849/026/06	13/09/2011	R\$ 25.759.406,80 ³⁰	Regular com ressalvas
AAMI	Memorial do Imigrante	2005	14908/026/06	05/07/2011	R\$ 3.900.000,00	Regular com ressalvas
		2007 /2008	14908/026/06	11/11/2014	R\$ 18.522.413,13 ³¹	Irregular
ACA	Festivais, eventos, ações contínuas	2006	33265/026/05	15/02/2011	R\$ 2.581.000,00 ³²	Regular com ressalvas
		2011	6020/026/12	11/02/2014	R\$ 54.179.316,00	Regular com ressalvas
ACEASSM	Projeto Guri Santa Marcelina	2007	18590/026/08	22/11/2011	R\$ 60.000.000,00	Irregular
		2008	6566/026/09	01/03/2011	R\$ 60.000.000,00	Regular com ressalvas
	Escola de Música Tom Jobim	2008	4505/026/09	05/03/2013	R\$ 75.090.844,20	Irregular
IFB	Museu do Futebol	2008	44019/026/08	20/09/2011	R\$ 16.000.000,00	Regular com ressalvas
	Memorial do Imigrante	2010	9859/026/11	05/08/2014	R\$ 2.692.900,00	Regular com ressalvas
	Museu da Língua Portuguesa	2012	29485/026/12	04/02/2014	R\$ 30.106.500,00	Regular com ressalvas
AAPAFMS	Museu da Casa Brasileira	2007	29354/026/07	26/07/2011	R\$ 900.000,00	Regular com ressalvas
AACT	Conservatório Dramático e Musical “Dr. Carlos de Campos” do Município de Tatuí.	2008	12949/026/09	04/02/2014	R\$ 103.500.000,00	Regular com ressalvas

³⁰ Foram examinados oito termos aditivos da Associação de Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim

³¹ Termos de Aditamento celebrados em dezembro de 2007, 29-02-08 e 15-12-08.

³² Soma dos termos aditivos firmados em 2005 e 2006

POIESIS	Museu da Língua Portuguesa, Casa das Rosas, Casa Guilherme de Almeida	2008	30682/026/08	10/02/2015	R\$ 32.550.000,00	Regular com ressalvas
APD	Execução das atividades e serviços na área da dança cênica	2009	45297/026/09	03/02/2015	R\$ 93.416.666,00	Regular com ressalvas
ACAM	Gestão de diversos museus	2011	29583/026/11	01/07/2014	R\$ 38.732.790,00	Regular com ressalvas
AAMC	Memorial do Imigrante/Museu da Imigração	2012	33277/026/12	21/10/2014	R\$ 35.817.299,00	Regular com ressalvas

Fonte: elaboração própria

Verifica-se que três organizações sociais sofreram exame de julgamento dos termos aditivos: a Abaçai Cultura e Arte (33265/026/05), a Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim (15849/026/06) e a Associação dos Amigos do Memorial do Imigrante (14908/026/06). Destaca-se que a Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim sofreu apontamentos do contrato celebrado em 2005 e dos respectivos termos aditivos também - apesar de se referirem ao mesmo contrato, a notificação é autuada em processos diferentes.

Preliminarmente, chama a atenção o lapso de tempo entre a autuação do processo e a conclusão do julgamento: o período pode variar de 3 anos, como no caso da Abaçai Cultura e Arte (análise dos aditamentos), ou mesmo levar 10 anos para sua conclusão, conforme verificado com a OS Associação Paulista dos Amigos da Arte, em contrato referente ao ano de 2004 (33266/026/05).

Observa-se também que o universo da pesquisa compreende OSs que sofreram apontamentos no gerenciamento de diferentes equipamentos culturais: este é o caso, por exemplo, do Instituto da Arte do Futebol Brasileiro – IAFB, que recebeu apontamentos em contratos de gestão celebrados para o gerenciamento do museu do Futebol, Memorial do Imigrante e Museu da Língua Portuguesa. No que se refere às organizações sociais que receberam parecer de irregularidade, este aspecto é observado na Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, que teve julgamento de irregularidade tanto na gestão do Projeto Guri, quanto na gestão da Escola de Música Tom Jobim.

Por outro lado, um mesmo equipamento pode sofrer apontamentos sob o gerenciamento de diferentes OSs, em virtude de descredenciamento ou mesmo encerramento do contrato e nova convocação pública: isso ocorreu, por exemplo, com a

Escola de Música Tom Jobim, que entre 2006 e 2008 foi gerenciada pela Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim e em 2009 passou para a gestão da Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina.

Tais observações sobre a amostra analisada são importantes para que se compreenda que uma análise de transparência e *accountability* nesse contexto deve levar em conta além dos eventos e processos, diversas variáveis, como a especificidade do objeto gerenciado, o valor do contrato, o tempo decorrido do julgamento e eventual troca de OS no gerenciamento dos equipamentos culturais, além do contexto político que interfere no financiamento e direcionamento das atividades.

Em relação às prestações de contas anuais, são 30 processos com apontamentos, referentes a 13 diferentes OSs. Semelhante à apresentação dos julgados referentes ao contrato de gestão, a tabela abaixo identifica a organização social, o objeto do contrato, o exercício a que se refere o ajuste, os valores, e o status do parecer, que pode ser de regularidade com ressalvas ou de irregularidade.

Tabela 6: julgados referentes à prestação de contas anual do contrato de gestão com as organizações sociais da área da cultura

OS	Objeto	Ano	Processo	Data do julgamento	Valor do repasse	Status do julgamento
APAA	Teatros e casas de espetáculos	2005	30803/026/06	29/04/2014	R\$ 7.985.522,51	Regular com ressalvas
ASSAOC	Oficinas Culturais	2005	30804/026/06	24/06/2014	R\$ 5.183.910,39	Regular com ressalvas
	São Paulo Companhia de Dança	2009	32974/026/10	09/12/2014	R\$ 12.037.574,81	Regular com ressalvas
ACA	Festivais, eventos, ações contínuas	2006	40037/026/07	28/07/2009	R\$ 6.622.008,13	Regular com ressalvas
AAPG	Projeto Guri	2006	40040/026/07	10/02/2015	R\$ 31.552.000,00	Irregular
		2007	37035/026/08	11/11/2014	R\$ 22.133.800,00	Irregular
		2011	19135/026/12	07/10/2014	R\$ 48.574.056,57	Regular com ressalvas
AAPAFMS	Atividades e serviços na área cultural no Paço das Artes	2006	40041/026/07	08/04/2014	R\$ 650.000,00	Regular com ressalvas
		2007	45087/026/08	05/02/2013	R\$ 2.140.000,00	Regular com ressalvas

		2007	45088/026/08	27/09/2011	R\$ 1.028.400,00	Regular com ressalvas
		2008	42325/026/09	31/03/2015	R\$ 2.672.474,99	Regular com ressalvas
AACEMTJ	Centro de Estudos Musicais Tom Jobim.	2007	33221/026/08	26/04/2011	20.041.113,28	Regular com ressalvas
AAMI	Memorial do Imigrante/Museu da Imigração	2006	40032/026/07	05/07/2011	R\$ 1.710.000,00	Regular com ressalvas
		2007	45092/026/08	07/02/2012	R\$ 2.231.350,00	Regular com ressalvas
		2009	30103/026/10	30/09/2014	R\$ 3.248.260,07	Regular com ressalvas
AAMAS	Museu da Arte Sacra	2007	31819/026/08	20/11/2012	R\$ 1.412.356,69	Regular com ressalvas
		2008	42334/026/09	13/08/2013	R\$ 4.191.717,58	Regular com ressalvas
		2009	27370/026/10	29/04/2014	R\$ 4.566.329,39	Regular com ressalvas
IFB	Museu do Futebol	2008	42322/026/09	20/09/2011	R\$ 2.524.306,71	Regular com ressalvas
		2009	27364/026/10	26/05/2015	R\$ 4.575.987,92	Regular com ressalvas
		2010	28228/026/11	09/12/2014	R\$ 5.873.221,98	Regular com ressalvas
		2011	21440/026/12	03/06/2014	R\$ 3.291.500,43	Regular com ressalvas
		2011	21443/026/12	21/10/2014	R\$ 4.974.218,90	Regular com ressalvas
		2012	15859/026/13	03/06/2014	R\$ 8.325.165,61	Regular com ressalvas
APBL	Atividades e serviços para promoção e incentivo à leitura e literatura; e administração da Biblioteca de São Paulo.	2011	20637/026/12	25/03/2014	R\$ 6.140.438,96	Regular com ressalvas
CCE	Espaço Cultural e Educacional da Criança	2008	42337/026/09	16/08/2011	R\$ 2.049.431,56	Regular com ressalvas
	Fábricas de Cultura	2011	21444/026/12	17/03/2015	R\$ 22.298.765,47	Regular com ressalvas
ACEASSM	Projeto Guri	2009	32972/026/10	04/11/2014	R\$ 21.372.456,66	Irregular

ACAM Portinari	Museus Casa Portinari, Índia Vanuíre e Felícia Leirner, demais museus do interior, ações de apoio ao SISEM – Sistema Estadual de Museus	2011	0019/006/12	21/10/2014	R\$ 4.514.809,23	Regular com ressalvas
		2012	0429/006/13	21/10/2014	R\$ 9.513.350,38	Regular com ressalvas

Fonte: elaboração própria

Diferentemente da matéria “contrato de gestão” que apresenta o valor global do contrato em um único processo (fragmentando-se a análise apenas em caso de eventual irregularidade nos termos aditivos), na análise da prestação de contas é julgada a regularidade dos recursos públicos dispendidos anualmente para gestão do contrato, sendo que, considerando um contrato com vigência de 4 anos, por exemplo, são autuados quatro processos diferentes de prestação de contas.

Esse fracionamento é claramente observado, por exemplo, nos julgados referentes às prestações de contas do IAFB: ao todo, compõe a análise 6 processos de prestação de contas, porém, são referentes a contratos de gestão diferentes³³. Além disso, observa-se que nem todos os anos houve apontamentos por parte do Tribunal, tendo alguns processos de prestação de contas ido apenas a exame de conhecimento.

Os apontamentos sobre os recursos públicos dispendidos na gestão de equipamentos culturais e/ou projetos e programas variam bastante: vão desde apontamentos sobre as atividades e serviços na área cultural no Paço das Artes – geridas pela Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho, no valor de R\$650.000,00, até o Projeto Guri, cujos repasses anuais dos contratos analisados foram superiores a 20 milhões, sendo de R\$ 48.574.056,57 em 2011.

Em relação às duas organizações que receberam parecer de irregularidade sobre a prestação de contas, a saber, a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina e Associação de Amigos do Projeto Guri, é importante se atentar para o objeto do contrato: o projeto Guri. Em relação ao gerenciamento do projeto pela

³³ Os processos 042322/026/09, 27364/026/10, 28228-026-11 e 21443/026/12 se referem ao contrato de gestão de processo nº 44019-026-08, cujo parecer foi regular com ressalvas. Os processos 21440-026-12 e 15859-026-13 se referem ao contrato de gestão de processo nº 9027/026/12, que foi julgado regular e não compõe o universo da pesquisa.

Associação de Amigos do Projeto Guri, cujo contrato foi assinado em 2005, destaca-se que o contrato foi considerado regular pelo TCE, porém, as respectivas prestações de contas de 2006 e 2007 foram reprovadas. Em dezembro de 2008 foi assinado o contrato de Gestão com a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, no valor de R\$75.090.844,20, contrato esse que teve não só a prestação de contas reprovada, mas também o próprio contrato pactuado, como verificado na tabela 5, referentes aos julgados do contrato de gestão.

Assim como fora observado na apresentação dos julgados referentes ao contrato de gestão, o lapso temporal entre autuação do processo e julgamento é significativo, variando de 3 a 9 anos.

O que se destaca da apresentação dos dados é o excessivo fracionamento da análise: as matérias constituem processos diferentes, que se desencontram no tempo, dificultando uma análise integrada de *accountability* de resultados: é necessário analisar diversos julgados para verificar a transparência do contrato de gestão, das justificativas para o estabelecimento de termos aditivos e dos resultados alcançados. O lapso de tempo entre julgamento e análise não ajuda: vários processos encontram-se ainda em fase de instrução, permitindo apenas uma visão parcial da *accountability*.

Tendo em vista o visível descasamento entre o julgamento do contrato de gestão e da prestação de contas, o quadro no Apêndice A demonstra quais OSs receberam apontamentos no contrato de gestão e na respectiva prestação de contas, bem como os julgados que não apresentam correspondência, participando da amostra ora somente com o julgado do contrato de gestão, ora somente com a prestação de contas. Tal quadro visa tão somente facilitar a visualização do escopo de análise, bem como direcionar as considerações/limitações a serem feitas na apresentação dos resultados.

Verifica-se que em 24 dos julgados (10 referentes ao contrato de gestão e 14 referentes à prestação de contas) a análise consegue contemplar o contrato de gestão e a respectiva prestação de contas (de pelo menos um exercício). Em 12 processos referentes aos contratos de gestão com apontamentos, porém, verifica-se que não há correspondência, estando a respectiva prestação de contas com julgamento regular ou ainda em fase de instrução. No caso dos processos de prestação de contas, a falta de correspondência com o respectivo contrato de gestão ocorreu em 17 julgados.

Apesar da heterogeneidade da amostra, destaca-se que esses “descasamentos” são importantes para verificar o atingimento da *accountability* em diferentes situações e

constatar se realmente a ausência de transparência dos eventos é preponderante para tal. Sendo assim, algumas considerações para a análise devem ser observadas:

1. É preciso verificar separadamente – por matéria – a análise dos apontamentos, a fim de verificar se as falhas se concentram nos *inputs*, processos ou *outputs*, ou mesmo se há uma preocupação com os processos, independentemente da transparência;
2. Nos casos de julgamento de irregularidade, é preciso verificar quais falhas foram preponderantes e a que se referem: a processos internos ou aos eventos de transparência, e mesmo se apresentam correlação entre as falhas, permitindo inferir se realmente a ausência de transparência gera fissuras na *accountability*

Organizados os dados levantados na pesquisa de campo, passa-se à análise descritiva e exploratória dos mesmos, visando à obtenção de informações que permitam responder à questão norteadora deste trabalho, qual seja, a relação entre transparência e *accountability* na contratualização de resultados com as OSs da área da cultura.

2.2 Análise e discussão dos resultados

Tendo em vista a diferenciação entre eventos e processos de transparência e o fracionamento da análise em duas matérias (contrato de gestão e a prestação de contas), é preciso dividir a análise da transparência em dois momentos – a análise dos *inputs* do contrato de gestão, e a análise dos *outputs* deste contrato - tais eventos – *inputs* e *outputs* - estão ligados por processos referentes à execução do contrato de gestão.

Sendo assim, a análise se dividirá em três tópicos: o primeiro, focado nos eventos de transparência relacionados ao contrato de gestão, o segundo, será focado nos *outputs* e nos processos de transformação que o antecederam. O terceiro tópico fará comentários adicionais, ressaltando aspectos da análise que não podem passar despercebidos.

A transparência dos *inputs* do contrato de gestão com as OSs de cultura

Como visto na apresentação dos dados, a contratualização de resultados se inicia com uma série de ações necessárias à pactuação do contrato de gestão, quais sejam a escolha da OS, as justificativas para contratação, os documentos orçamentários e demais atos essenciais para que um acordo de resultados seja firmado entre poder público e uma OS qualificada na área de cultura.

Sendo assim, procurou-se quantificar as falhas, identificando a que tipo de informação de referem e em quantos julgados é constatada. Nas 13 organizações sociais que apresentaram apontamentos de sobre o contrato de gestão, verifica-se que os apontamentos de irregularidade se distribuem da seguinte maneira:

Tabela 7: apontamentos do TCE-SP referentes ao contrato de gestão

Tipo de informação	Apontamento/irregularidade detectada pelo TCE	Recorrência
Seleção da OS	Problemas com a convocação pública	14
Conteúdo do contrato	Descumprimento da LRF: ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou aprovação pelo ordenador de despesa	13
Conteúdo do contrato	Problemas com a proposta orçamentária	11
Seleção da OS	Publicação incompleta de minuta de contrato padrão	9
Seleção da OS	Ausência de publicação da decisão do Poder Público para firmar o contrato de gestão	7
Conteúdo do contrato	Ausência de cláusulas e anexos no contrato de gestão	7
Atos formais	Envio intempestivo de documentação ao TCE-SP	7
Seleção da OS	Ausência de publicação do rol de entidades que manifestaram interesse em celebrar o objeto do contrato.	7
Documentos de habilitação da OS	Problemas com o Estatuto da Organização Social	6
Atos formais	Ausência de manifestação do conselho de administração quanto à proposta orçamentária, plano de investimentos, plano de trabalho	5
Conteúdo do contrato	Ausência de compatibilidade dos preços ajustados com os praticados no mercado	5
Documentos de habilitação da OS	Tempo de experiência da OS para gerir atividades na área museológica inferior a três anos	4
Justificativas para contratualização	Não apresentação de justificativas para dispensa de licitação	4

Justificativas para contratualização	Ausência de justificativas para termos aditivos	4
Conteúdo do contrato	Publicação incompleta do contrato de gestão	4
Atos formais	Conflito de datas entre atos/decisões	4
Conteúdo do contrato	Fragilidade das metas e/ou indicadores propostos	3
Atos formais	Falta de documentos pertinentes à composição da cúpula diretiva da entidade	2
Atos formais	Ausência do termo de ciência e notificação	2
Conteúdo do contrato	Publicação intempestiva do contrato de gestão	1
Atos formais	Ausência de ata de eleição do Conselho Consultivo	1
Justificativas para contratualização	Ausência de documento que evidencia a vantagem em contratar a OS em detrimento da execução direta	1
Justificativas para contratualização	Ausência de justificativa para escolha da OS contratada	1
Atos formais	Ausência da oitiva dos secretários em relação ao contrato pactuado	1

Fonte: elaboração própria

A tabela apresenta o tipo de informação a que se refere a falha, descreve os apontamentos e expõe a quantidade de julgados que apresentaram as respectivas falhas. Verifica-se que o apontamento mais recorrente nos julgados do TCE-SP está relacionado à convocação pública, identificado em 14 dos 23 julgados sobre o contrato de gestão³⁴. O segundo apontamento mais recorrente se refere a um problema relacionado ao conteúdo do contrato: o descumprimento da LRF, apontamento presente em 13 dos 23 julgados. Ao todo, foram identificadas 24 diferentes ocorrências de irregularidade, totalizando 123 apontamentos pelo TCE-SP nos 23 julgados da matéria “contrato de gestão”.

Das informações necessárias para o estabelecimento do contrato de gestão, os atos e documentos relacionados à escolha da OS são os que a legislação mais exige transparência – não apenas para o controle externo, mas para toda a sociedade: a publicação da minuta do contrato, a convocação pública (acoplada ao rol de entidades que manifestaram interesse em gerir o objeto do contrato) e a decisão do poder público em firmar um contrato de gestão – devem ser obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial do Estado. Os tipos de falhas apontadas pelo TCE-SP descrevem as inconsistências das publicações dos atos, seja nos prazos, na ausência de informações ou

³⁴ Destaca-se que além da ausência de convocação pública em 12 julgados o TCE-SP notificou duas organizações por estipularem um prazo exíguo de 5 dias para que as OSs interessadas apresentassem propostas, o que também afeta o processo de seleção, totalizando assim 14 organizações com notificações referentes especificamente à convocação.

mesmo na ausência de publicação, que coloca em dúvida a regularidade da escolha isonômica da OSs que assinou os contratos de gestão analisados.

Em relação ao conteúdo do contrato, o planejamento orçamentário da despesa, que inclui a adequação orçamentária do plano de trabalho – tanto em relação ao programa de governo, suas diretrizes e ao próprio orçamento, e também o cumprimento da LRF (no que se refere à estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou aprovação pelo ordenador de despesa), se destaca por ser o tipo de informação em que o TCE-SP também aponta falhas recorrentemente, sendo que apenas quatro organizações do total da amostra não apresentaram este tipo de falha.³⁵

Verifica-se também que são recorrentes as falhas nos atos formais de autoridade - ausência de ratificação por parte de atores importantes no processo: cúpula diretiva da entidade, Conselho de Administração, conselho Consultivo e oitiva dos Secretários sobre o contrato pactuado. Muito além do que uma simples omissão, tais falhas revelam inconsistência na atuação dos atores responsáveis pelo acompanhamento e controle dos resultados. Tais atos estão relacionados tanto à escolha da OS, quanto a adequabilidade orçamentária e das metas do contrato de gestão. No que se refere ao Conselho de Administração, por exemplo, identificou-se a ausência de manifestação quanto à proposta orçamentária, plano de investimentos, plano de trabalho em cinco diferentes julgados.³⁶

A falta de documentos que comprovem a habilitação jurídica da OS, embora menos frequente, também demonstra incoerências que antecedem a própria qualificação destas organizações: o estatuto completo, comprovação de experiência nas áreas museológica e arquivística, conforme visto na revisão bibliográfica, são requisitos essenciais para qualificação das entidades. Ou seja, tais falhas revelam que as respectivas organizações notificadas sequer deveriam ter sido qualificadas como OSs e, conseqüentemente terem pactuado contrato de gestão com a Secretaria de Cultura.

Para uma verificação consistente das falhas no fluxo de informações do contrato de gestão com as OSs de cultura, é preciso verificar se há sobreposição de apontamentos – se a ausência de transparência na escolha da OS, ou mesmo falhas na publicação integral

³⁵ Das 18 diferentes OSs notificadas no período analisado, apenas quatro não tiveram apontamento exposto em relação a este tipo de falha: IAFB (29485-026-12), no gerenciamento do museu da língua portuguesa, ACAM Portinari (029583/026/11), Poiesis (030682/026/08) e CCE (32523/026/12). Destacando-se a área museológica (13 no total), verifica-se que este problema é ainda mais evidente, sendo que apenas o IAFB (29485-026-12) não teve apontamento exposto à proposta orçamentária

³⁶ A identificação dos processos referentes a cada apontamento está no anexo 2.

do contrato de gestão coadunam com falhas na proposta orçamentária, ou mesmo o descumprimento da LRF, dentre outros.

Este tipo de correlação pode ser estabelecido destacando-se as OSs que tiveram parecer de irregularidade. Como visto na tabela 4, as OSs que tiveram parecer de irregularidade no contrato de gestão foram a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, a Associação de Amigos do Memorial do Imigrante, Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado e a Associação Paulista dos Amigos da Arte. A Associação de Amigos do Memorial do Imigrante recebeu parecer de irregularidade nos aditamentos, sendo expurgada do quadro abaixo por não estar submetida a mesma exigência de documentos, tendo em vista que foi a exame de julgamento apenas para que fossem analisadas as justificativas para os termos aditivos.

Tabela 8: Sobreposição dos apontamentos no contrato de gestão das OSs que tiveram parecer de irregularidade

Irregularidades identificadas pelo TCE-SP	AAPE 14909-026- 06	ACEASM 18590-026-08	ACEASM 4505-026-09	APAA 15758-026- 08
Ausência da publicação Minuta do contrato	X	X	X	X
Ausência de Convocação Pública		X	X	X
Ausência da Decisão do poder público	X	X		
Não publicado o rol de entidades interessadas	X	X	X	X
Falhas na proposta orçamentária	X	X	X	X
Descumprimento da LRF	X	X	X	X
Problemas com o estatuto da OS				X
Falta de tempo de experiência OS		X		
Envio intempestivo de documentação ao TCE-SP	X			X
Ausência de manifestação do conselho de Adm.		X	X	X
Ausência de compatibilidade dos preços	X			
Conflito de datas entre atos/decisões		X		X
Documentação cúpula diretiva		X		X

Ausência de cláusulas e anexos no contrato de gestão		X	X	
Publicação incompleta do contrato de gestão	X	X		X
Publicação intempestiva do contrato de gestão				X
Total de falhas identificadas	8	12	7	12

Fonte: elaboração própria

Verifica-se que os problemas relacionados à publicação da minuta do contrato de gestão, a divulgação da lista de entidades que manifestaram interesse em celebrar o contrato de gestão e os problemas com a proposta orçamentária e LRF foram unânimes nos julgados com parecer de irregularidade.

De acordo com o Portal da Transparência da Secretaria de Cultura, a Convocação Pública explicita os critérios adotados para o processo de seleção da Organização Social de Cultura parceira, bem como os referenciais necessários à elaboração da proposta técnica e orçamentária. Sendo assim, a convocação está diretamente relacionada a outros “inputs” do contrato de gestão: a publicação da minuta do contrato, que visa permitir que as OSs interessadas preparem e proponham um plano de trabalho, a publicação da decisão do poder público de firmar um contrato e o rol de entidades interessadas em celebrar o contrato, que está acoplado à convocação pública, além do plano de trabalho e investimentos.

No teor dos julgados, verifica-se que o argumento utilizado de forma recorrente para explicar a não divulgação do rol de entidades que manifestaram interesse em celebrar o contrato de gestão é que seriam incomuns as entidades com habilidade específica, sobretudo para o gerenciamento de museus. Tal atividade, de acordo com a Secretaria de Cultura é custosa e dependente de bons especialistas, existentes em pequeno número no mercado. Esse foi o caso, por exemplo, da Associação Amigos da Pinacoteca do Estado em contrato de gestão assinado em 2006, em que apenas a referida entidade demonstrou interesse em celebrar o ajuste com a Secretaria de Cultura. Ainda que a justificativa seja plausível, em virtude da especificidade dos profissionais da área da cultura, a não publicação do documento dificulta esse entendimento, gerando dúvidas a respeito do fato de que a ausência de competitividade possa ser inerente à área ou se foi justamente a não publicação dos atos que “minou” a concorrência.

Os problemas com a LRF estão relacionados, especificamente, com o artigo 16, que especifica o que deve ser comprovado em virtude da geração de uma nova despesa – o dispositivo exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (no exercício em

que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes) e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Tal adequação, nada mais é que a comprovação de que realmente houve planejamento na decisão de delegar determinado serviço/atividade a uma OS.

Importante destacar que todas as OSs que tiveram parecer de irregularidade apresentaram algum problema relacionado ao próprio conteúdo do contrato, seja pela ausência de cláusulas e anexos no contrato de gestão, a fragilidade das metas e/ou indicadores propostos e mesmo a publicação incompleta/intempestiva do contrato de gestão, o que também corrobora com a ideia de que houve falta de planejamento na decisão de contratualizar e também na especificação dos serviços/atividades a serem executadas.

A correlação entre as falhas pode ficar mais clara com a identificação das irregularidades que não foram sanadas³⁷. A tabela abaixo identifica a entidade e o contrato a que se refere, o apontamento e a argumentação do Tribunal para o parecer de irregularidade

Tabela 9: apontamentos do TCE-SP que levaram ao parecer de irregularidade dos contratos de gestão

Entidade	Objeto do julgamento	Apontamentos cujas justificativas não foram acatadas	Embasamento para irregularidade
AAPE (14909/026/06)	Contrato de gestão no valor de R\$ 19.500.000,00 assinado em 2005	Publicação incompleta da minuta de contrato, problemas com a proposta orçamentária e plano de investimentos	O TCE-SP considerou o programa de Trabalho vago, uma vez que não apresentava indicação de detalhamento do orçamento que indicasse a real composição de todos os seus custos unitários. A minuta contratual publicada era genérica e não justificava o elevado preço negociado.

³⁷ É preciso sempre ressaltar que a diferença entre um parecer “regular com ressalvas” de um “irregular”, é que, neste último, alguma irregularidade não foi sanada e/ou foi constatado dano ao Erário.

<p>ACEASSM (18590/026/08)</p>	<p>Contrato de gestão no valor de R\$ 60.000.000,00, assinado em 2007</p>	<p>Não realização de convocação pública, divulgação da minuta de contrato e ratificação da dispensa de licitação</p>	<p>O Tribunal destacou o conflito de datas entre os atos praticados - na mesma data da assinatura do contrato foram compostas a declaração de que a despesa estaria adequada à LOA, PPA e LDO. O Aval das Secretarias de Planejamento e Fazenda só foi efetivado após a assinatura do contrato. O ato de ratificação da licitação, por sua vez, foi publicado apenas trinta dias após a assinatura do contrato. Além disso, o TCE rejeitou o argumento de que inexistem outras organizações sociais aptas a executar o objeto do contrato.</p>
<p>ACEASSM (4505/026/09)</p>	<p>Contrato de gestão no valor de R\$75.090.844,20, assinado em 2008</p>	<p>Não realização de convocação pública e publicação incompleta da minuta do contrato de gestão</p>	<p>De acordo com o Tribunal, a Resolução nº 14 de 2007 utilizada pela SEC como referência à Convocação pública além de não fazer alusão à convocação, apresenta significativo lapso entre sua publicação (14/04/2007) e a assinatura do contrato em análise (04/12/2008). Em relação à minuta, destacou o TCE que foi publicada aproximadamente 02 (dois) anos antes da celebração deste e não contém qualquer especificação que identifique o objeto pretendido e/ou a área por ele abrangida. 38</p>
<p>APAA (15758/026/08)</p>	<p>Contrato de gestão, nº, no valor de R\$ 85.360.000,00 assinado em 2007</p>	<p>Não publicação da minuta do contrato de gestão e não realização da convocação pública</p>	<p>O TCE considerou que a falta de indicação das atividades a serem executadas e a impropriedade da ausência do processo seletivo impediu o juízo de regularidade da matéria, uma vez que foi contratada a mesma OS que gerenciava o contrato anteriormente, sem chamar outras entidades interessadas na contratação.</p>

Fonte: elaboração própria

Pelas informações apresentadas na tabela, verifica-se claramente que a ausência de transparência na escolha da OS e no planejamento orçamentário foram requisitos de irregularidade identificada pelo TCE-SP.

Conforme já fora destacado, a convocação permite que entidades já qualificadas e interessadas em gerir o objeto do contrato se manifestem e possam ser eventualmente contratadas, sendo, portanto, uma garantia de que o processo de escolha da organização social está ocorrendo de forma transparente e, conseqüentemente, democrática. A publicação da minuta padrão do contrato de gestão também corrobora com esse entendimento, uma vez que permite que seja amplamente conhecido o objeto do contrato, e que as OSs apresentem propostas condizentes para tal. A transparência na escolha da OS está conectada com um bom planejamento orçamentário: ao publicar a minuta do contrato de gestão que permite às OSs interessadas elaborarem um plano de trabalho,

³⁸ Foi aplicada multa equivalente a 500 UFESP, conforme art. 104, II,

também evidencia que a Secretaria se planejou para realizar o acompanhamento das metas e atividades propostas.

Na leitura e análise dos julgados, observa-se que, no que se refere a não convocação pública das organizações sociais, a Secretaria de cultura recorrentemente invoca a Resolução SEC nº 14, que foi publicada em 12/04/2007, por meio do qual foram abertas inscrições para o requerimento de qualificação como Organização Social de Cultura, afirmando tratar-se de convocação pública. Porém, o Tribunal ao analisar a regularidade do ato, não acata o argumento, alegando que a legislação que regulamenta a matéria, em especial a Lei Federal nº 9.637/98 e a Lei Complementar Estadual nº 846/98, evidencia claramente que o ato da qualificação e a celebração do contrato de gestão representam procedimentos diferentes que não se confundem.

Conforme já fora destacado, a qualificação das organizações sociais não implica, necessariamente, a assinatura de contratos de gestão, tratando-se, tão somente, de um procedimento preliminar, que atribui a determinadas instituições a capacidade de celebrar tal espécie de instrumento com o Poder Público. A contratação, por sua vez, se realiza em outro procedimento, que tem início com a convocação pública e divulgação da minuta do contrato que se pretende celebrar, concedendo-se, às entidades já qualificadas como organizações sociais a oportunidade para que se apresentem como interessadas em celebrar o ajuste pretendido. Sendo assim, a correlação dos atos, foi considerada pelo Tribunal como sério entrave à transparência da negociação do contrato.

A Associação Santa Marcelina recebeu parecer de irregularidade duas vezes, referentes a dois contratos de gestão diferentes. No expediente que resultou na irregularidade do contrato de gestão da Associação Santa Marcelina, no gerenciamento do Projeto Guri (18590/026/08), o Tribunal chamou a atenção para o conflito de datas entre os atos administrativos, sem qualquer comprovação de que as ações referentes à escolha do fornecedor, à publicidade e à adequação do montante ajustado tenham de fato ocorrido.

Neste caso específico, como verificado na tabela 7, a Secretaria de Cultura não realizou convocação pública de organizações sociais, não divulgou a minuta o contrato que seria celebrado, a proposta orçamentária, o plano de investimentos aprovado, e, tampouco, o rol de atividades a serem executadas, impossibilitando qualquer visualização da vantajosidade do acordo pactuado.

No processo 4505-026-09, por sua vez, referente ao contrato de gestão celebrado em 2009, a Associação Santa Marcelina sofreu aplicação de multa em virtude da violação

aos arts. 6º, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 846/98 (referente à publicação da minuta do contrato de gestão e de convocação pública das organizações sociais); 37, caput, da Constituição Federal (violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e 7º, caput, da Lei nº 9.637/98 (também referente à inobservância dos princípios constitucionais). A aplicação da multa, no entanto, foi verificada apenas neste caso, mesmo tal falha tendo ocorrido em outros oito processos.

Neste julgado observou-se que, além da já citada ausência de transparência na escolha da OS, o TCE destacou várias irregularidades nos atos que comprovariam a regularidade orçamentária (proposta orçamentária sem data e também sem a previsão de despesas para toda a vigência do contrato; ausência do ato de aprovação do ajuste pelo ordenador de despesa e da estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro). Além disso, o contrato publicado na íntegra no Diário Oficial apresentou apenas metas e prazos para 2009, e não para todo o período de vigência (até 2012). Por consequência, a ata do conselho de administração da entidade apresentou apenas a aprovação do orçamento para o exercício de 2009.

Em relação à Associação Paulista dos Amigos da Arte em contrato de gestão celebrado em 2007, a ausência de convocação pública omitiu uma falha bastante grave: a Secretaria de Cultura contratou (para um novo contrato) a entidade que já gerenciava o mesmo objeto proposto no contrato anterior. No julgado analisado é apresentado o argumento pela SEC de que se optou pela renovação da assinatura do contrato de gestão porque “a entidade já estava qualificada como organização social na área da cultura desde o exercício de 2004. ” O TCE, no entanto, condenou o raciocínio, uma vez que tal entendimento permitiria a perpetuação da contratação de entidades para gerir serviços públicos sem precisar se submeter a uma seleção pública criteriosa, em igualdade de condições com outras organizações do mesmo gênero, a fim de se aferir se, de fato, sua proposta seria mesmo a mais vantajosa para a Administração. Além da ausência de isonomia na contratação, a própria proposta de trabalho apresentada não especificava o objeto a ser contratado.

Neste aspecto, verifica-se que dos vários *inputs* necessários ao contrato de gestão, as ações relativas à escolha da OS e ao planejamento orçamentário são significativas no sentido de congregarem aspectos como o planejamento prévio da contratualização e a escolha isonômica da entidade que vai assinar o contrato e são, justamente, os tipos de informação em que mais se verifica falhas apontadas pelo controle externo, apresentando

bastante influência no julgamento de irregularidade dos contratos de gestão que compõem a amostra.

A transparência dos “*outputs*” do contrato de gestão

Após verificar o que o TCE-SP aponta como irregularidades no contrato de gestão, é preciso identificar quais são as falhas relacionadas aos *outputs* do contrato e a que falhas processuais estão relacionadas. De difícil mensuração, os *outputs* são constatados por meio do atingimento das metas do contrato e evidenciados através do relatório de atividades da OS, dos relatórios da Comissão de Avaliação e, principalmente, pelo parecer conclusivo da Secretaria da Cultura. Os processos de transformação que precedem estes *outputs* são as ações relacionadas à execução do contrato de gestão, a rotina de acompanhamento da unidade gestora e as movimentações financeiras, processos estes que, embora tenham acompanhamento previsto na legislação, não são permeados por uma grande exigência de transparência, tendo em vista o foco ser o resultado e não o processo.

Diferentemente da análise dos julgados do contrato de gestão, cujos apontamentos são predominantemente sobre os “inputs”, nos julgados referentes à prestação de contas, foi necessário identificar se a falha identificada pelo TCE-SP estava relacionada aos *outputs* do contrato de gestão (problemas com o atingimento das metas ou mesmo na constatação dos resultados atingidos) ou aos processos precedentes. Sendo assim, nas 14 organizações sociais que sofreram apontamentos em 30 processos sobre a prestação de contas, verifica-se que os apontamentos se distribuem da seguinte maneira:

Tabela 10: processos com apontamentos referentes à prestação de contas do contrato de gestão

Tipo de informação	Apontamento/irregularidade detectada	Recorrência
<i>Output</i>	Falhas no Parecer conclusivo	22
Processo	Não cumprimento das normas contábeis aplicáveis a entidades sem fins lucrativos (estrutura dos balanços)	18
Processo	Contabilidade: divergências entre os balanços	14
Processo	Falhas no acompanhamento da execução contratual pela Comissão de Avaliação	13
<i>Output</i>	Não atingimento das metas previstas	13
Processo	Existência de saldo para aplicação no exercício seguinte	12
<i>Output</i>	Metas falhas, que não avaliam adequadamente os resultados obtidos	8

Processo	Relatório de atividades elaborado pela OS	8
Processo	Movimentações financeiras	8
Processo	Índices de endividamento e liquidez desfavoráveis	6
<i>Output</i>	Relação custo/benefício (custo por beneficiários)	6
Processo	Remunerações acima do limite fixado no contrato de gestão ou acréscimos sem apreciação do Conselho de Adm.	5
Processo	Contratações de serviços sem justificativa e adequação às normas e metas	5
Processo	Não elaboração do termo de permissão de uso pela secretaria	5
<i>Output</i>	Economicidade das atividades	5
Processo	Processos de compras mal formalizados	4
<i>Output</i>	Omissão do conselho de administração	3
<i>Output</i>	Encaminhamento da prestação de contas	3
Processo	Contratações realizadas em afronta ao princípio da impessoalidade;	2
Processo	Desequilíbrio entre receitas e despesas	2
<i>Output</i>	Ausência de posicionamento da unidade gestora	2
Processo	Recolhimento de impostos	2
Processo	Sistema de planejamento da Secretaria de cultura	1
<i>Input</i>	Publicação intempestiva do regulamento de compras e serviços	1
Processo	Desvirtuamento do objeto do contrato	1

Fonte: elaboração própria, com base na análise dos julgados do TCE-SP

Verifica-se que o apontamento mais recorrente nos julgados do TCE-SP sobre a prestação de contas – assim como verificado na análise dos julgados do contrato de gestão - também está relacionado a um evento e não a um processo: problemas com o parecer conclusivo do Poder Público foram identificados em 22 dos 30 julgados. O segundo apontamento mais recorrente se refere a um processo: o não cumprimento de normas contábeis referente à apresentação dos balanços contábeis, apontamento presente em 18 julgados. Ao todo, foram identificadas 25 diferentes ocorrências de irregularidade, totalizando 169 apontamentos pelo TCE-SP nos 30 julgados da matéria “prestação de contas”.

As falhas relacionadas aos *outputs* do contrato de gestão revelam a dificuldade na verificação dos resultados alcançados e podem ser constatadas através dos apontamentos sobre as falhas no parecer conclusivo do poder público, sobre o não atingimento das metas ou mesmo a constatação de metas falhas, aqui entendidas como metas que, embora atendidas, não conseguem, de acordo com o Tribunal, demonstrar o esforço da entidade no atingimento dos resultados.

No que se refere ao parecer conclusivo sob responsabilidade da Secretaria de Cultura, as principais observações do Tribunal se referem, especificamente, os incisos VI

e VIII do art. 627 das Instruções 01/08: o inciso VI exige que o parecer conclusivo descreva o objeto dos recursos repassados, os resultados alcançados e a economicidade obtida em relação ao previsto em programa governamental - item este que denota a importância do parecer da Secretaria para a verificação dos “outputs” do contrato.

O inciso VIII do art. 627 das Instruções 01/08, por sua vez, está relacionado com o ateste, pela SEC, de que os gastos foram efetuados de forma regular e que foram perfeitamente contabilizados e também atestados pelo controle interno. Neste aspecto, cabe lembrar que esse parecer é elaborado com base nas análises efetuadas pela unidade gestora do contrato e pela Comissão de Avaliação e também pela disponibilização de informações da própria OS à SEC. Sendo assim, a omissão/irregularidade pode ter ocorrido em qualquer uma das fases de acompanhamento da execução do contrato de gestão, e pode não ter sido detectada ou informada pela Secretaria de Cultura. Ao descumprir tais dispositivos, a Secretaria de Cultura torna ineficiente o principal meio pelo qual se constataria se os resultados do contrato foram de fato alcançados.

No que se refere às falhas das metas, verifica-se que o Tribunal aponta a falta de explicação sobre o seu não atingimento ou mesmo para o fato de que os resultados obtidos em algumas ações foram muito superiores ao estabelecido no contrato, sugerindo, ao invés de eficiência, falhas no planejamento, evidenciando metas que foram subestimadas. Neste aspecto, verifica-se que a contratualização de resultados falha muitas vezes na definição do resultado e não no seu atingimento em si, o que fortalece a tese de que todo o sistema de informações deve estar integrado, em termos de *inputs*, *outputs* e *outcomes*, para que a *accountability* de resultados seja alcançada.

Em relação à comissão de avaliação cujas falhas foram apontadas em 13 processos pelo TCE-SP, verifica-se que se relacionam tanto a eventos quanto a processos: os apontamentos denotam a falta de acompanhamento no desenvolvimento do plano de trabalho e também a falta de relatório conclusivo quanto ao atendimento das metas previstas no contrato de gestão. No que se refere ao acompanhamento do desenvolvimento do plano de trabalho, o papel da Comissão pode ser concomitante ao da unidade gestora e de difícil mensuração, uma vez que o acompanhamento pode ou não contar com registro de informações. Em alguns casos³⁹, o TCE fez apontamento geral ao

³⁹ CCE (042337/026/09), AAMAS (027370/026/10), AAMI (030103/026/10) e AAPAFMS (042325/026/09) – julgados que receberam apontamentos genéricos relativos ao não cumprimento no disposto no art. 7º do Decreto Estadual nº 43.493/1998

descumprimento do art. 9º da Lei nº 846/98, não evidenciando que tipo de informação ficou faltando.

Os relatórios de avaliação, e, conseqüentemente o posicionamento conclusivo da comissão, por sua vez, configuram informações necessárias para verificação dos resultados: o relatório conclusivo que deve ser encaminhado à Secretaria de Cultura, bem como o relatório trimestral que deve ser encaminhado à ALESP, traduzem as poucas informações mensuráveis na atuação da Comissão.

Em menor escala, verificaram-se apontamentos de falhas referente à atuação do Conselho de Administração e também da unidade gestora do contrato: em relação ao Conselho de Administração, o Tribunal observou, por exemplo, a não realização da análise dos demonstrativos financeiros, contábeis e as contas anuais e também a omissão do Conselho quanto à fixação de remuneração da cúpula diretiva da OS. Em relação à unidade gestora, a Corte destacou a ausência de posicionamento quanto ao não cumprimento das metas.

Os apontamentos relacionados à execução física e financeira do contrato foram bastante numerosos e diversificados: dentre os mais recorrentes estão as falhas relacionadas à estrutura e apresentação dos balanços contábeis (18 ocorrências) e também a divergência entre os valores dos balanços (14 ocorrências). No que se refere aos problemas com a estrutura e apresentação dos balanços o TCE-SP aponta recorrentemente a não elaboração de um balanço patrimonial por projetos, responsável por evidenciar a aplicação dos recursos repassados para execução do contrato de gestão nas atividades para os quais foram previstas.

No que se refere a questões financeiras que podem estar atreladas diretamente ao atingimento dos resultados do contrato, destaca-se a existência de saldo para aplicação no exercício seguinte – a existência de saldo pode indicar que o valor repassado para execução do contrato de gestão foi superior ao realmente necessário para execução das atividades, ou mesmo que a entidade não conseguiu realizar todo o plano de trabalho proposto. No caso do julgado de nº 21444/026/12, referente à OS Catavento Cultural Educacional, por exemplo, o TCE-SP apontou a existência de saldo não aplicado no valor de R\$ 9.439.844,70, equivalente a 42,33% do valor total repassado, sem que houvesse qualquer justificativa da OS.

Os apontamentos referentes à compras e contratações, por sua vez, estão ligados às falhas no Manual de Recursos Humanos e regulamento de compras e contratações de serviços pelas entidades, que são itens com exigência de publicidade antes da assinatura

do contrato (como é o caso do manual de recursos humanos) e 90 dias após a assinatura do contrato no caso do regulamento de compras e contratações de serviços pela entidade. Em alguns casos os apontamentos denotam a ausência desses documentos direcionadores, ou mesmo sua publicação intempestiva, em outros, porém, verifica claro descumprimento de cláusulas contratuais para limites com essas despesas. Verificou-se, por exemplo, remunerações acima do limite fixado no contrato de gestão, contratações de serviços sem justificativa e adequação às normas e metas e até contratações realizadas em afronta ao princípio da impessoalidade.

Ao contrário do que foi feito com a análise dos julgados referentes ao contrato de gestão, no caso das prestações de contas não foi possível realizar uma análise da sobreposição dos apontamentos dos julgados que receberam parecer de irregularidade, pois, como verificado no Apêndice C, os apontamentos foram bastante diversificados, não possibilitando a verificação de alguma correlação entre os apontamentos. Destaca-se apenas que, nos três julgados com parecer de irregularidade, observou-se que o TCE apontou divergências entre os balanços contábeis.

Apesar da diversidade dos apontamentos, é importante destacar quais falhas não foram sanadas e levaram ao julgamento de irregularidade da aplicação dos recursos. Sendo assim, a tabela abaixo identifica a entidade, o apontamento cujas justificativas não foram sanadas e a argumentação do Tribunal para parecer de irregularidade.

Tabela 11: Apontamentos do TCE-SP que levaram ao parecer de irregularidade prestações de contas

Entidade	Objeto de julgamento	Apontamentos cujas justificativas não foram acatadas	Embasamento para irregularidade
Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	Repasse efetuado no ano de 2009 no valor de R\$ 21.372.456,66 (32972/026/10)	Contratação de prestadores de serviços técnicos especializados, sem processo e justificativa da escolha	De acordo com o Tribunal, ausência ou descumprimento de regras objetivas para a contratação de serviços e aquisição de produtos se mostra grave o bastante para comprometer a prestação de contas em exame. No entanto, não houve a imposição de multa por não haver indícios suficientes de malversação dos recursos.

Associação de Amigos do Projeto Guri	Repasse efetuado em 2006 no valor de R\$ 31.552.000,00 (40040/026/07)	Contratação pela OS da Cooperativa Cultural Brasileira, referente ao contrato de mão de obra na área musical, ao montante de R\$ 10.944.297,31	O Tribunal entendeu que ocorreu a "terceirização da terceirização" com a contratação da cooperativa, tendo a OS "desvirtuado o objeto do contrato", ao terceirizar atividades que deveriam ser prestados pela própria entidade.
	Repasse efetuado em 2007 no valor de R\$ 22.133.800,00 (37035/026/08)	Contratação de uma cooperativa para a contratação de músicos	O TCE argumentou que o ato praticado viola as regras da Consolidação das Leis Trabalhistas, uma vez que os profissionais prestam serviços de modo contínuo nas dependências da organização ou nas unidades de ensino musical do Estado de São Paulo.

Fonte: elaboração própria

As duas organizações que receberam parecer de irregularidade em três julgados referentes às prestações de contas apresentaram problemas em relação à realização de compras e contratações de serviços.

Diferentemente do verificado na análise dos julgados que receberam parecer de irregularidade no contrato de gestão, verifica-se que no caso da prestação de contas, o parecer de irregularidade do TCE-SP foi fundamentado com base nas falhas processuais que não foram sanadas e não nos *outputs* do contrato de gestão. Mesmo assim, é preciso destacar que nos três julgados verificaram-se falhas na evidenciação dos resultados: no processo 40040/026/07, referente ao Projeto Guri em 2006, o TCE alegou não cumprimento das metas do contrato, bem como desvirtuamento do próprio objeto em virtude da contratação de cooperativa. No ano seguinte, no processo 37035/026/08 referente aos repasses realizados em 2007, o Tribunal destacou a ineficiência do Controle Interno, principalmente pelo fato de que muitas falhas foram as mesmas reveladas na prestação de contas do exercício de 2006. Neste aspecto, o Tribunal fez severa recomendação em relação à necessária melhora dos mecanismos de controle interno.

Evidencia-se, assim, que as falhas reveladas pela fiscalização decorrem da fragilidade dos mecanismos de controle interno da Secretaria de Cultura, sendo necessário rigor pela Administração Pública no gerenciamento e no controle dos recursos repassados às Organizações Sociais, mediante a adoção de medidas saneadoras com vistas à regularização de situações como as reveladas neste processado, exigindo de si e da entidade o exato cumprimento das disposições contidas na Lei estadual nº 846/98, Decretos regulamentadores e Instruções nº 01/08 deste Tribunal. (TC 37035/026/08, p. 06)

De fato, todas as impropriedades que levaram à irregularidade das prestações de contas mencionada realmente levam à compreensão de que dependeriam de uma atuação consistente do controle interno – tanto da unidade gestora, comissão de avaliação e, principalmente do parecer conclusivo da Secretaria de Cultura. Devido à contratação de uma cooperativa para a contratação dos músicos em 2006 a Associação de Amigos do Projeto Guri foi condenada a devolver os valores, estando suspensa para novos recebimentos. Essa suspensão, no entanto, ocorreu com significativa demora: a entidade cometeu erros semelhantes em dois exercícios seguidos – 2006 e 2007, porém, os julgamentos e a sanção só ocorreram em 2015 e 2014, respectivamente.

No Caso da Associação Santa Marcelina, as falhas nos *outputs* foram mais evidentes: o TCE apontou o não cumprimento das metas, metas falhas, além das falhas no parecer conclusivo da SEC e na atuação da Comissão de Avaliação, denotando total falta de visibilidade dos resultados alcançados. Em relação a este julgado, conforme verificado na análise dos apontamentos referentes à matéria contrato de gestão, o contrato pactuado também foi reprovado, em virtude da OS não ter apresentado nenhum dos atos/documentos que pudessem garantir a competitividade do certame, bem como pelo fato de não ter sido apresentada a previsão orçamentária para todo o período de vigência do contrato de gestão. Na prestação de contas, o TCE condenou as falhas relacionadas a compras/contratações e à execução física e financeira do contrato (divergências entre as demonstrações contábeis e movimentações financeiras).

Sendo assim, verifica-se que, no geral, os apontamentos revelam a existência de algumas informações cuja ausência impactam a *accountability* de resultados, como os atos referentes à seleção da OS e também os documentos referentes ao planejamento orçamentário, constatadas na análise dos julgados referentes ao contrato de gestão. Por outro lado, na prestação de contas, a variedade dos apontamentos denota que os documentos responsáveis por denotar os resultados falham – tanto a especificação das metas em si, como, principalmente, os relatórios e pareceres conclusivos das instâncias de controle que não ratificam os resultados atingidos e, tampouco, a regularidade dos processos que os embasaram.

Comentários adicionais

Considera-se bastante significativo o fato de que os apontamentos mais recorrentes, a saber, os problemas com a convocação pública nos julgados do contrato de gestão e as falhas no parecer conclusivo do poder público, nos julgados de prestação de contas se refiram a eventos, respectivamente, *inputs* e *outputs* do contrato de gestão, uma vez que denotam a fragilidade do sistema de informações da contratualização de resultados com as OSs da área da cultura.

No que se refere à efetividade das informações divulgadas, observa-se que a contratualização de resultados falha mais ao evidenciar os elementos necessários à formalização do contrato do que ao publicar o contrato em si: verifica-se, por exemplo, que são mais recorrentes os problemas com a publicação da minuta do contrato – essencial para que se conheça o objeto do contrato e que as OSs preparem suas propostas de trabalho, do que a publicação integral do contrato. Essa diferença não é trivial: os *inputs* configuram informações importantes para o estabelecimento do contrato e sua ausência pode comprometer a regularidade do acordo, seja por não permitir a escolha isonômica da OS que irá assinar o contrato de gestão, seja porque não houve planejamento orçamentário da despesa ou mesmo comprovada a habilitação jurídica da OS. Já a publicação integral do contrato pode até ser considerada a síntese de todos os *inputs* necessários ao contrato, no entanto, os danos de sua publicação incompleta só serão verificados posteriormente, caso não se atinjam as metas estipuladas ou mesmo falte clareza das metas apresentadas.

É importante destacar ainda a visível dificuldade em se realizar uma análise integrada da *accountability* de resultados por diversos fatores: fracionamento da matéria, lapso de tempo entre autuação do processo e efetivo julgamento, disparidades da amostra e a elevada variação dos apontamentos no caso dos julgados da prestação de contas, que impede qualquer correlação, mesmo nos julgados que tiveram parecer de irregularidade.

Essa dificuldade se revela, por exemplo, no fato de que em mais de 80% da amostra, o parecer foi de regularidade com ressalvas, o que significa que a entidade ou mesmo a Secretaria de Cultura conseguiu justificar as falhas, ou mesmo, tais falhas, isoladas, não configuraram dano ao Erário, sendo, portanto, insuficientes para levar ao julgamento de irregularidade.

Independentemente de não configurarem dano ao Erário, observou-se que em alguns casos ocorreram apontamentos repetidos, denotando falhas reiteradas, sem

identificação de melhoras e correção por parte da Secretaria de Cultura. Esse foi o caso do IAFB, por exemplo: nos 6 julgados com notificações na prestação de contas, observa-se que foram apontadas falhas na atuação da Comissão de Avaliação em quase todos os processos⁴⁰. No julgado 21440/026/12, o TCE-SP ressaltou que a Secretaria da Cultura não possui um sistema de planejamento e tomada de decisões sobre a natureza e conveniência dos programas a serem implantados e seus objetivos e que defina claramente o que, quando e como deverão ser executados. De acordo com a Corte, a SEC ressentiu-se de uma estrutura organizacional que possa, de maneira ágil, eficiente e competente, dar conta de todas as suas demandas. O Tribunal observou também a insuficiência do quadro funcional da Secretaria, que se reflete nos departamentos encarregados da contratação, fiscalização e monitoramento das atividades das OSs

"É imperiosa a necessidade de se rever o conjunto de decretos que regulamentam a execução das atividades através das OSs, e os modelos de contrato de gestão em vigor. Que sejam construídos indicadores de qualidade mais efetivos para monitoramento e penalização mais adequadas". (TC 21440/026/12, p. 02)

Este apontamento remonta ao discutido na seção 2.6, em que se verificou com Bittencourt (2014), que a SEC ainda não tinha definido fluxos parametrizados para os apontamentos recebidos do TCE-SP. Apesar de não ter tido suas contas reprovadas, ou seja, não ter causado dano ao Erário, é difícil mensurar o quanto tais falhas causam prejuízos à Administração e à sociedade, pois, independentemente do que foi apontado, houve comprovação de que o recurso foi efetivamente aplicado na atividade fim.

Por fim, ressalta-se que a amostra revela falhas que foram identificadas em 75% das OSs que possuem contratos vigentes com a secretaria, tratando-se de uma amostra significativa, que permite reflexões acerca da transparência e *accountability* no contexto em que está inserida. Além da representatividade da amostra, destaca-se que o conteúdo jurisprudencial de análise, revela-se bastante atual, uma vez que quase totalidade dos julgados foram concluídos após 2011.

⁴⁰ No parecer referente à prestação de contas de 2008, a Comissão de Avaliação da entidade não se posicionou conclusivamente, ou seja, não elaborou parecer circunstanciado com base nos relatórios da OS e unidade gestora. Nos anos de 2009 e 2010 o apontamento específico foi para o descumprimento do disposto no §2º do artigo 9º da Lei Estadual nº 846/98, uma vez que a Comissão deixou de acompanhar a execução contratual.

3. TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*: UMA RELAÇÃO INCERTA?

A análise e potenciais resultados apresentados neste trabalho estão inseridos em um debate maior, que é a evolução da democracia e da gestão pública, que amplia a demanda pelo aprimoramento dos serviços públicos e, conseqüentemente a necessidade de transparência, fazendo com que a descentralização de serviços para entidades que não pertençam ao governo ocorra concomitantemente com uma forte cobrança por *accountability*. Os desafios impostos pela descentralização de serviços à *accountability* são inúmeros, e vão desde o próprio problema da assimetria informacional da agenda; problemas normativos, orçamentários e, não menos importantes, os problemas inerentes à cada área da política pública.

A consequência das informações divulgadas ainda é uma incógnita na literatura: até que ponto a divulgação de informações sobre um programa ou agente público permite a verificação de desempenho, o atingimento dos resultados e a responsabilização dos agentes envolvidos? Neste aspecto, destacou-se que a descentralização coloca peso no planejamento e no sistema de informações, e a transparência depende de como os atores reagem às exigências de transparência, e também como se articulam no sentido de permitir a avaliação e fiscalização dos resultados obtidos.

A revisão bibliográfica demonstrou que a evolução da democracia e, conseqüentemente, do formato do Estado, para atender as demandas sociais crescentes transformou também os tipos de *accountability*: atores intermediários são introduzidos entre a sociedade e o governo, chamando a atenção para a necessidade de controles que garantam a flexibilidade necessária para uma atuação mais eficiente e focada nos públicos-alvo locais, porém, que garanta a criação de valor público, através de bons serviços gerados para a sociedade, prestados de forma regular, econômica e eficaz. Disso resultou a necessidade de arranjos na provisão de serviços que contem com sistemas de controle sofisticados, baseados na alta cobrança por planejamento prévio e definição *a priori* de resultados, bem como na necessária atuação transparente dos agentes.

Essa pesquisa partiu do reconhecimento de que a transparência tem uma função instrumental: a transparência, em seu sentido efetivo, permite a visualização das ações, decisões e desempenho obtido pelos agentes e órgãos públicos, permitindo a construção da *accountability*, no sentido de que expõe a responsabilidade dos atores perante as repostas esperadas pela sociedade dos serviços prestados. Além do enfoque instrumental, outro argumento defendido neste trabalho é que existe uma diferenciação da transparência

nas diversas fases da política públicas, destacando-se a diferença entre a transparência de decisões e a transparência de resultados.

De acordo com Fox (2007), uma transparência “clara” facilita a obtenção da *accountability*, na medida em que lança luz sobre o comportamento institucional, permitindo às partes interessadas monitorarem os resultados e efetuar cobranças por eventuais desvios, dependendo, porém, de mecanismos institucionais para se efetivar – transpondo esse entendimento para o objeto de análise: a transparência nos atos relacionados à escolha da entidade que vai assinar o contrato de gestão e também das justificativas para o próprio contrato de gestão e a definição de metas condizentes com o objeto proposto permitem a construção do direito à *accountability* que, porém, só tem condições de se efetivar se houver uma atuação tempestiva dos órgãos de controle interno; logo, a ausência ou falha de alguma instância no acompanhamento e na elaboração do relatório de sua competência prejudica a *accountability*.

A caracterização da transparência no contexto da contratualização de resultados com as OSs da área de cultura em São Paulo foi feita com base na apropriação analítica de Heald (2006), identificando-a como uma transparência para cima, que ocorre em retrospecto, em virtude da necessidade periódica de prestação de contas. Além do direcionamento, identificou-se que é uma transparência focada nos eventos, uma vez que parte do pressuposto que se deve controlar os resultados ao invés dos procedimentos: a exigência de transparência centra-se nos “*inputs*” do processo, como a divulgação da minuta do contrato de gestão, convocação pública, assim como também se centra nos *outputs*, através da verificação dos resultados atingidos via relatórios de avaliação.

Buscou-se correlacionar os apontamentos do TCE-SP sobre as prestações de contas das OSs de cultura relacionados aos eventos (*inputs* e *outputs*) e processos, no sentido de verificar como a integração de todo o sistema informacional da contratualização de resultados ocorre na prática, e como as falhas identificadas revelam fissuras neste sistema. Através disso, foi possível constatar que, da forma como é operacionalizada, a *accountability* de resultados das OSs da área da cultura é composta por um sistema informacional que falha recorrentemente, tanto em evidenciar o planejamento da contratualização, suas justificativas e o processo de escolha da entidade, bem como, em demonstrar os resultados atingidos, constatando-se o não cumprimento de metas sem a devida justificativa, mas, principalmente, a omissão do Poder Público em ratificar os resultados e os processos inerentes a ele.

Sendo assim, este trabalho fez uma análise do conjunto de informações que compõe um tipo específico de transparência – a transparência no controle de resultados, considerando que a *accountability* está circunscrita ao processo de avaliação de políticas públicas, em que se considera que os agentes devem ser *accountables* não apenas em relação a sua conduta, mas, sobretudo sobre os resultados alcançados.

Como resultados, constatou-se que a relação entre transparência e *accountability* conforme proposta de Fox (2007), em que a transparência facilita a obtenção da *accountability* é bastante difusa no contexto da contratualização de resultados com as OSs de cultura, tendo em vista que a flexibilidade prevista nos acordos de resultados, e o perfil das entidades – entidades privadas, que não se sujeitam a todas as regras de Direito Público (como a realização de concurso público, ou mesmo licitações), torna a efetividade da transparência dependente do comportamento destes atores, bem como da atuação tempestiva das instâncias de controle interno, que não ocorre de acordo com o previsto, e não avalia os resultados atingidos pelas entidades.

Apesar das limitações inerentes ao universo da pesquisa e também a impossibilidade de generalização dos achados, tendo em vista que o formato da transparência se altera a cada política pública, algumas considerações importantes podem ser feitas, e podem servir de reflexão para trabalhos semelhantes. Tais reflexões estão relacionadas às especificidades da transparência voltada para o controle de resultados; às falhas no fluxo de informações e a excessiva fragmentação da *accountability* que inviabilizam a responsabilização através dos resultados e, por fim, às políticas públicas de cultura e a dificuldade planejar, mensurar e quantificar os resultados.

As especificidades da transparência voltada para o controle de resultados

A contratualização de resultados pressupõe mecanismos de *accountability* que coloquem peso na transparência, ou seja, tem como pré-requisito um eficiente sistema de informações. A transparência no contexto da contratualização de resultados corresponde a todo fluxo de informações que se inicia com o processo de escolha da OS até a verificação dos resultados atingidos, corroborando com o entendimento proposto por Heald (2006) de que a transparência em um contexto de descentralização de serviços envolvendo entidades privadas é centrado na transparência dos *inputs*, *outputs* e *outcomes*.

Tal arranjo também deve ser muito claro quanto ao fluxo informacional, o que deve ser divulgado ativamente, quais atores envolvidos nos processos de acompanhamento e controle das atividades e que informações devem produzir para tornar possível a mensuração dos resultados a serem atingidos. Neste aspecto, esclarece-se que os *inputs* são as informações que podem ser verificadas diretamente pela sociedade (como dados orçamentários, planos de trabalho, etc.), enquanto os *outputs* são verificados apenas por meio de “*proxies*”, caracterizadas por Heald (2006) como informações intermediárias que devem cumprir sua função de demonstrar os resultados obtidos. No caso do contrato de gestão, tais informações devem constar nos relatórios de avaliação e no parecer conclusivo da Secretaria de Cultura atestando a regularidade de todos os atos referentes ao contrato de gestão.

Embora a transposição da tipologia de Heald encontrar bastante correspondência ao contexto analisado, verificou-se que, da forma como é concebida a análise do contrato de gestão e da prestação de contas das OSs de cultura pelo TCE-SP, não há a preocupação com a verificação dos *outcomes*, mas tão somente da verificação dos *outputs* através de relatórios de inteira responsabilidade das instâncias de controle e do órgão estatal parceiro. O contrato de gestão enquanto documento que “dá corpo” à contratualização de resultados com as OSs de cultura define de maneira muitas vezes quantitativa os resultados a serem alcançados e a análise do atingimento destes resultados é realizada de forma bastante objetiva, tendo como base o relatório de atividades elaborado pela própria organização. Além disso, da forma como o TCE-SP realiza a prestação de contas anual, concluindo o julgamento das contas das entidades alguns anos após a realização das atividades, a análise de impacto fica prejudicada.

Uma transparência voltada para o controle de resultados pressupõe mais planejamento e controle do que o modelo das organizações sociais apresenta: a definição de resultados e os prazos de execução e recursos públicos a serem dispendidos exige do órgão público total sensibilidade com o que virá a ser contratualizado. O planejamento orçamentário é crucial para este processo, pois é nele que é definido como os recursos públicos serão aplicados para atender certas demandas sociais, em um determinado período de tempo. Se não há planejamento orçamentário ou se o gasto a ser efetuado não encontra compatibilidade com o plano de governo, a contratualização de resultados falha ainda na sua concepção.

A definição de resultados por sua vez, deve ser clara tanto ao que se pretende alcançar – *outputs*, *outcomes* – bem como a forma como isso será medido - metas

quantitativas ou qualitativas – elementos necessários para constatar os resultados. Se a definição dos resultados for falha e concomitante à fragilidade dos elementos para sua verificação – relatórios de avaliação e pareceres conclusivos - certamente a transparência terá uma relevância inócua diante da *accountability*.

Sendo assim, quando voltada para a contratualização de resultados, a transparência cria um conflito entre o processo e resultado: o foco total no resultado credita fidedignidade nas informações e, sobretudo nos atores que produzem as informações, desconsiderando falhas processuais que podem ser inerentes ao *habitat* da política pública. O foco no processo complexifica a contratualização de resultados, tornando-a custosa e inócua. A posição de equilíbrio deve ser constantemente buscada, sempre analisando se o arranjo de prestação de serviços proposto de fato se adapta à política pública em questão.

As falhas no fluxo de informações e a excessiva fragmentação da *accountability* inviabilizam a responsabilização através dos resultados

A descrição do universo da pesquisa revelou que, mesmo sendo o mecanismo concreto de *accountability*, a análise da prestação de contas das OSs de cultura se revela complexa, uma vez que o Tribunal divide o julgamento da contratualização de resultados em duas matérias – contrato de gestão e prestação de contas anual – que se tornam processos autuados separadamente e cuja análise se descasa no tempo, impedindo uma análise consistente de como ocorre a *accountability*.

Nesse sentido, antes mesmo de verificar as falhas que ocorrem no sistema de informações que compõe toda a contratualização de resultados com as OSs da área da cultura, constatou-se que a *accountability* de resultados, na forma como foi concebida na Nova Gestão Pública não ocorre e é bem difícil de ser visualizada: a prestação de contas é o mecanismo que permite reunir um maior número de informações, no entanto não tem responsabilizado os agentes – tanto pela ausência notável de transparência das informações que devem compor o processo, principalmente os atos/documentos relacionados à escolha da OS e os relatórios de avaliação dos resultados, quanto pelo julgamento do Tribunal que ocorre de forma intempestiva e é concluído muito tempo depois da identificação das falhas.

Sendo assim, constata-se limitações no próprio desenho institucional do controle externo, cujo fluxo de atividades não permite a correção tempestiva das falhas: apenas em um caso houve aplicação de sanção pecuniária, no entanto, a multa e a suspensão ocorreram apenas 10 anos após a verificação das falhas, permitindo falhas recorrentes. Além disso, verificou-se que os primeiros contratos pactuados (a exemplo do contrato assinado em 2004 com a Associação Paulista dos Amigos da Arte, e do contrato com a Associação dos Amigos das Oficinas Culturais, assinado em 2005) foram julgados após o ano de 2011, junto a contratos pactuados posteriormente, dificultando uma análise corretiva e planejamento de melhorias contínuas.

Em relação às limitações institucionais dos mecanismos de controle interno, verifica-se que são demasiado graves: a atuação dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento e controle é muitas vezes concomitante e confusa e não permite a visualização de qual instância falha no acompanhamento – um exemplo são as falhas verificadas nas demonstrações contábeis, que, em tese, precisam ser verificadas por todos os atores – conselho de Administração que aprova as contas após parecer da auditoria independente, unidade gestora que faz acompanhamento, Comissão de Avaliação e a Secretaria de Cultura. Apesar disso, as falhas perpassam todas estas instituições, sem que se atribua objetivamente um responsável pelas irregularidades.

Mesmo o TCE-SP que representa o controle externo e tem o poder de “sancionar” os agentes – o que em tese poderia garantir a *accountability* - tem sua atuação mitigada face à fragilidade da *accountability* interna. Se não há o parecer conclusivo, ou este é encaminhando ao Tribunal de forma incompleta, ou, se é elaborado com base em documentos débeis das outras instâncias de controle, a responsabilização fica prejudicada, e a *accountability* se restringiria aos apontamentos/sanções do TCE, que não têm o alcance pretendido em termos de gestão por resultados.

Nesse sentido, verifica-se que a avaliação cíclica e periódica dos instrumentos previstos de controle para a contratualização com as OSs na área da cultura não têm permitido uma verificação dos *outcomes*, bem como apresenta grave falhas na verificação dos *outputs* - além do atraso informacional que é inerente à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos das informações sobre a gestão dos recursos públicos, verifica-se que os atores responsáveis pelo controle interno falham na produção das informações, inviabilizando a responsabilização dos gestores pela execução do contrato de gestão por meio da *accountability* de resultados.

Políticas públicas de cultura e a dificuldade planejar, mensurar e quantificar os resultados

A complexidade da política pública e seus entraves à *accountability* demandariam outro estudo, mais específico e focado no contato com as organizações; no entanto, é possível inferir algumas especificidades, tanto nos apontamentos realizados pelo TCE-SP quanto pelas justificativas apresentadas pelos responsáveis nos autos das prestações de contas.

A princípio, é importante retomar que o contexto de implantação do modelo OS na área da cultura no estado de São Paulo, que já foi identificado pela literatura como um ato necessário para regularizar problemas graves com a gestão de recursos humanos da Secretaria de Cultura, não é algo trivial, com pouca relação com os resultados apresentados: tal contexto tem total relação com as falhas na especificação do objeto do contrato, na definição dos seus mecanismos de acompanhamento, bem como nas irregularidades verificadas nas escolhas da entidade, relacionadas à grande especificidade de áreas como a museológica e a arquivística. Além disso, as falhas recorrentes no planejamento orçamentário e na comprovação dos resultados demonstram que a implantação da OS ocorre sem adaptação do modelo à especificidade da área da cultura.

A estrutura da Secretaria de cultura vem se alterando desde o início da implantação, buscando mitigar os erros verificados na gestão dos contratos com as organizações sociais e os apontamentos constantes do TCE-SP quanto à falta de planejamento na gestão dos contratos pactuados. Dentre as medidas, destaca-se a criação das unidades gestoras de contrato, a criação da unidade de monitoramento e o estabelecimento, ainda incipiente, dos fluxos parametrizados, que visam padronizar procedimentos relacionados aos contratos de gestão. No entanto, a área possui ainda muitas especificidades que precisam ser levadas em consideração para o planejamento e concepção de um sistema de informações que permita a responsabilização dos agentes.

A recorrente dificuldade de adequabilidade orçamentária e o cumprimento da LRF devem ser pensados no sentido de que há uma dificuldade de planejamento de atividades: alguns projetos, como os relacionados a temporadas artísticas, principalmente óperas, muitas vezes devem ser fechados com dois anos de antecedência, ficando a mercê de um orçamento que pode mudar radicalmente, colocando em risco a disponibilidade de recursos e sua própria efetivação – seja pela necessidade de socorrer situações calamitosas, mudanças de prioridades ou até mudanças no direcionamento do governo. Por outro lado, a definição prévia do plano de trabalho inviabiliza o aproveitamento de

oportunidades que são comuns à área da cultura, como a passagem de artistas pela cidade que poderia ser aproveitada para algum evento, ou mesmo, a obtenção de patrocínio que pode financiar atividades não previstas no contrato de gestão.

As falhas do controle interno em produzir as informações necessárias para justificar as especificidades da área, fazem com que a efetivação da responsabilização por parte do controle externo ocorra através da justificação exaustiva de alguns procedimentos tomados, e, por mais que a análise vá além da verificação da irregularidade, preocupando-se com a eficiência e eficácia dos resultados, os julgamentos efetuados podem desconsiderar a complexidade da política pública, fazendo um julgamento distante da realidade das entidades analisadas.

Nesse sentido, algumas questões, típicas de auditorias tradicionais ainda permeiam a realidade das OSs de cultura e são recorrentemente apontadas pelo TCE-SP. A adequabilidade dos preços praticados aos do mercado, por exemplo, e as constantes exigências pela comprovação de economicidade podem denotar o descompasso entre a informação que é exigida e a que está de fato disponível, tendo em vista que na área da cultura, várias atividades não encontram comparabilidade no mercado. A falta de competitividade, por sua vez, é uma questão bem delicada: áreas específicas como a museológica e a arquivística são custosas e com poucos profissionais no mercado, o que, em tese, justificaria a falta de competição e demandaria mudanças nos mecanismos de fiscalização e julgamento. Tal análise, no entanto, deve ser feita também considerando o aspecto democrático da *accountability*: a escolha de uma OS que não preencha os requisitos necessários para a pactuação do contrato de gestão pode diminuir a possibilidade de um determinado serviço ser prestado de forma ampla, eficaz e com geração de valor público para a sociedade.

Os problemas com a transparência na escolha da entidade – cujas falhas foram recorrentes e embasaram o julgamento de irregularidade de alguns contratos de gestão, revelaram-se bastante delicados e indicativos de que os processos de seleção das OSs de cultura podem estar ocorrendo de forma politizada - pela amostra, foi possível verificar que algumas organizações sequer preenchiam os requisitos mínimos para sua qualificação, devendo ser considerada inapta para gerir um contrato. Soma-se a isso uma questão bastante delicada, que correspondem às reais causas da desqualificação de entidades e/ou rompimento de contrato de gestão, cujos indícios deveriam constar nos autos da prestação de contas destas entidades.

Uma análise aprofundada das falhas processuais exige uma visão realista dos processos que são altamente “politizáveis” e também uma visão realista do comportamento dos decisores políticos com um entendimento das pressões sob as quais operam. Tais questões chamam a atenção para a necessidade de uma nova análise sobre quais informações são realmente necessárias para o monitoramento dos resultados no contexto em questão.

O principal resultado desta pesquisa – além da caracterização da transparência no ambiente da contratualização de resultados com as OSs de cultura, é a afirmação de que o controle por resultados através da transparência no contexto analisado se revela falho: a contratualização de resultados com as OSs de cultura pressupõe um sistema informativo eficiente para responsabilização por meio dos resultados, no entanto, as informações se desencontram no tempo. Trata-se de uma transparência em retrospecto, focada nos eventos, no entanto, tais eventos não evidenciam o desempenho dos atores, tampouco a regularidade dos atos. Se as informações se desencontram no tempo, conseqüentemente, a *accountability* de resultados não ocorre, ficando a responsabilização restrita aos aspectos sancionatórios do TCE-SP que, como verificado na análise, ocorrem intempestivamente, não evitando a recorrência das falhas, e também não colaborando para a melhora constante e gradativa da contratualização de resultados.

Enfim, falta transparência na escolha das entidades que são contratadas para gerir o objeto proposto no contrato de gestão e falta uma atuação eficaz das instâncias de controle no acompanhamento da execução do contrato. No entanto, o que as falhas identificadas podem dizer sobre *accountability*? Primeiramente, pode-se dizer que no momento de negociação do contrato a transparência tem como função “facilitar” a obtenção da *accountability*, uma vez que o atendimento de toda exigência de transparência permitiria, por exemplo, verificar que o contrato foi pactuado com regularidade, economicidade e eficiência. Em seguida, no monitoramento do contrato e prestação de contas ao TCE-SP, a atuação eficaz e atenta do controle interno permitiria a identificação de falhas e sua resolução, ou mesmo a comunicação ao TCE antes do envio da prestação de contas – como esses procedimentos em geral também falham, a *accountability* fica ainda mais frágil. Sendo assim, nos casos analisados ficou confuso dizer se a transparência permitiu a construção do direito à *accountability*.

Esta discussão, de alguma maneira, confirma uma hipótese inicial de que a transparência tem uma função instrumental em relação à *accountability* e que, mesmo sendo necessária, não consegue garantir a responsabilização dos agentes envolvidos na

contratualização de resultados sem contar com uma estrutura institucional de controles que permita isso. Apesar da falta de transparência de alguns atos e documentos referentes à pactuação do contrato estar diretamente ligada ao julgamento de irregularidade, ainda é difícil dizer qual sua relação com a *accountability*, pois o próprio processo de análise destas informações por parte do TCE-SP é bastante fragmentado, impedindo uma análise efetiva sobre a *accountability* de resultados. Sendo assim, indo muito além da transparência, a *accountability* é indício de um governo democrático e é principalmente por isso que os governantes, burocratas e demais agentes responsáveis por gerirem recursos públicos devem ser compelidos institucionalmente a prestar contas e se responsabilizar pelos resultados alcançados.

A problematização feita neste trabalho enfatiza que a *accountability* de resultados pressupõe que as informações sejam pensadas a de fato expor estes resultados, através do fluxo de inputs, *outputs* e *outcomes*. Além disso, para que cumpram seu papel de monitorar e verificar os resultados alcançados, as instâncias de controle devem ter suas funções redefinidas, de modo a evitar que a concomitância das ações induza à ineficiência no acompanhamento das atividades e, conseqüentemente na verificação de resultados.

Sendo assim, considerando essa pesquisa como uma primeira etapa do caminho, parece ser importante afirmar que a contribuição da transparência para a responsabilização dos agentes na *accountability* de resultados constitui em um fenômeno complexo e difícil de ser verificado no objeto-problema em questão: há uma grande exigência de transparência de ações prévias à assinatura do contrato e que, quando ocorre, é capaz de evidenciar a regularidade e eficiência das ações, no entanto, na comprovação dos resultados em si, a transparência fica circunscrita à apresentação dos relatórios de avaliação, sendo pouco mensurável e altamente dependente da fidedignidade das informações prestadas pelos atores envolvidos no processo.

Próximos passos

Esta dissertação é apenas um ponto de partida. O estudo sobre a relação entre transparência e *accountability* abre diferentes e novos caminhos de pesquisa. Entende-se que estão aqui reunidos alguns primeiros elementos para reflexão sobre um fenômeno que ainda não tinha sido explorado na literatura sobre gestão pública.

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa gera contribuições no sentido de contestar a retórica de que ser transparente implica em ser “*accountable*”. Buscou-se enfatizar e

demonstrar as limitações da transparência, e seus diferentes efeitos considerando a divulgação de decisões e resultados, eventos e processos, bem como se destacou as especificidades que a descentralização de serviços possui, que torna complexa a realização da *accountability*. No entanto, outros estudos podem ser realizados no sentido de compreender outros tipos de *accountability* em outros contextos, demonstrando como a análise da relação entre transparência e *accountability* deve ser realizada de forma contextualizada.

Do ponto de vista empírico entende-se que esta pesquisa gera também contribuições para a análise da responsabilização no âmbito da descentralização de serviços, sobretudo das organizações sociais, cuja propagação é significativa não apenas no Estado de São Paulo, mas em outros entes da federação, sendo os desafios à *accountability* crescentes. Estudos futuros podem propor novas diretrizes para o controle de resultados destas organizações, considerando as informações que são de fato cruciais para a evidenciação das metas previstas no contrato de gestão, e até a verificação dos impactos dos serviços prestados, que ainda não está presente na análise dos contratos de gestão pactuados com as OSs da área da cultura.

Além disso, considerando que o recorte de análise utilizado para essa pesquisa contribui para o conhecimento acadêmico e empírico da área, porém não esgota importantes questões de investigação, acredita-se que pesquisas futuras podem, a partir desse trabalho, estudar de forma mais detalhada a problemática de atuação de cada uma das instâncias de controle das OSs de cultura e, sobretudo, analisar a complexidade da implementação de uma cultura de transparência em uma perspectiva interna dessas organizações, considerando as especificidades da área da cultura, ou mesmo de outras áreas de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R. *Finanças Públicas, Democracia e accountability*. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

Abrucio, F. L.; Gaetani, F. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Gestão. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. São Paulo: Fundap, 2006

Abrucio, F. *Contratualização e Organizações Sociais: reflexões teóricas e lições da experiência internacional*. Debates GV Saúde Volume 1 - 1o semestre, 2006

_____. *Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal*. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, 2011

Alcoforado, F. C. G. *As organizações sociais e o seu controle*. In: Paulo César Medeiros, Evelyn Levy. (Org.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. 1ed. Natal, Rio Grande do Norte: Escola de Governo do Rio Grande do Norte, v. 1, p. 53-72, 2010

Alcoforado, F. C. G.; Moraes, T. C. *Organizações Sociais de cultura no estado de São Paulo: perfil dos dirigentes na implementação do modelo*. XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov. 2008.

Alford, J; O’Flynn, J. *Rethinking public service delivery: managing with external providers*. The public management & leadership series. 2012

Barbalho, Alexandre. *Política Cultural*. Coleção Política e Gestão Culturais. Secretaria de Cultura, Bahia, 2013.

Baume, S; Papadopoulos, Y. *Bentham Revisited: Transparency as a magic concept, its justifications and its skeptics*. Transatlantic Conference on Transparency Research, University of Utrecht, June 7 – 9, 2012.

Bertolini, et al. Contrato de gestão: *O impacto da contratualização no Centro de Referência da Saúde da Mulher de Ribeirão Preto – MATER*. Simpósio: GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES DE SAÚDE. Medicina (Ribeirão Preto) 2015;48(1): 19-26

Besley, T; Ghatak. *Reforming Public Service Delivery*. Journal of African Economies, vol. 16, Aerc Supplement 1, pp. 127-156, 2007.

Biela, Jan. *Accountability: On the measurement of an elusive concept*. Paper prepared for the 5th Biennial Conference of the ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Barcelona, 25-27 June 2014.

Bittencourt, L, N. (2014) *As Organizações Sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo*. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV-SP

Blagescu, et al. *Pathways to Accountability: The GAP Framework*. One World Trust, 2005.

Bobbio, N. (2007). *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bovens, Mark. *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*. West European Politics, 33: 5, 946 – 967, 2010.

Brasil. *Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>, acesso em 05/03/2015.

Brasil. *Lei Federal nº 12.846 de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> , acesso em 12/03/2016

Brasil. Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> acesso em 19/01/2016

Camargo et al. *Controle e transparência no modelo das Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013.

Cammarota et al. *Gestão econômico-financeira e flexibilidades contratuais das unidades de saúde gerenciadas por organizações sociais no estado de São Paulo*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013.

Campos, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990

Capobianco, R. P. Et al. *Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica*. REGE, São Paulo – SP, Brasil, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013. Disponível em <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/1369.pdf>> acesso em 20/02/2016.

Camargo et al. *Controle Transparência no modelo das organizações sociais de Saúde do Estado de São Paulo*. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Distrito Federal, 2013. Disponível em <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/050.pdf>, acesso em 08/03/2016

Cellard, A. *A análise documental*. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

Costin, Claudia. *Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais*. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, junho/julho/agosto 2005.

Cultura, Secretaria de. Resolução SC de 27 de maio de 2008. Dispõe sobre qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações Sociais na Área de Cultura. Disponível em <<http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20SC%2010%20de%2027%20de%20maio%20de%202008.pdf>> acesso em 19/01/2016

Duarte, A, V. *Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública*. (Dissertação de Mestrado apresentada no programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED/UFRJ), 2010.

Fox, Jonathan. *The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability*. Development in Practice, Volume 17, Numbers 4-5, August 2007.

Freitas, E. P. *A gestão pública não estatal na cultura: uma questão de gestão ou de política cultural?* V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura 27 a 29 de maio de 2009 Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19248.pdf>> acesso em 19/01/2016.

_____. *Por uma cultura pública: Organizações Sociais, Oscips e a Gestão Pública não estatal na área da cultura*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2010.

_____. *Diálogos, discussões e silêncios: Uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura*. Políticas Culturais: teoria e práxis. Disponível em <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2010/09/11-ELIZABETH-PONTE-DE-FREITAS.1.pdf>>, acesso em 19/01/2016

França, Robério Dantas de. *Sistemas de controle no terceiro setor: um estudo exploratório das igrejas batistas da grande João Pessoa* – PB. 2007. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – Mestrado). João Pessoa: Universidade de Brasília/Universidade Federal da Paraíba/Universidade Federal de Pernambuco/Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007.

Heald, David. *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*. Public Administration, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

_____. *Transparency as an instrumental value*. In Hood, C. Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006, pp 59-73.

Hood, Christopher. *Transparency in Historical Perspective*. In _____ Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006, pp 03-23.

International Organization of Supreme Audit institutions – INTOSAI. *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*. Tradução: Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA – Brasil. Série Traduções – N. 13. 2007

Kopits, G; Craig, J. *TRansparency in government operations*. Occasional Paper 158. Washington DC: International Monetary Fund, 1998.

Larroudé, E. R. A. *Accountability de organizações do espaço público não estatal: uma apreciação crítica da regulação brasileira*. Dissertação de Mestrado em Administração (FGV-EAESP). São Paulo: 2006.

Leitão, Cláudia. *Gestão Cultural: significados e dilemas na contemporaneidade* (Org) Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

Lindberg, Staffan I. *Mapping accountability: core concept and subtypes*. International Review of Administrative Sciences 79(2) 202–226, 2013.

Licht et al. *Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open and closed-door decision-making*. The Quality of Government Institute. QoG Working Paper Series. ISSN 1653-8919, 2011

Lord, K. M. *The Perils and Promise of Global Transparency*. Suny series in Global Politics. 2006

Mainwaring, S. *Introduction*, in S. Mainwaring e C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003

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 – RCP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 477-512, mar./ago. 2013.

Matos, R. de A. *Para que modernizar a organização pública?* *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 3, p. 22-26, 1988.

Matta, Bruna. *O modelo de Organização Social de cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação*. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 165p, 2013

Mena, R. S. *A Visão dos Gestores das Organizações Sociais da Cultura em Relação ao Processo de Contratualização*. In: GALVÃO, M. C. C. P. et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

Mcloughlin, Claire; Batley, Richard. *The effects of sector characteristics on accountability relationships in service delivery*. Overseas Development Institute. Working Paper 350, Results of ODI research presented in preliminary form for discussion and critical comment, 2012

Meijer, Albert. *Understanding the complex dynamics of transparency*. Transatlantic Conference on Transparency Research Utrecht, 2012

Melo, R. H. P. G. *Organizações Sociais em Pernambuco: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão*. Dissertação (mestrado), Escola Brasileira de Administração Pública e de empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

Naurin, D; Fellow, M. C. *Transparency, Publicity, Accountability – The missing links*. Paper for the CONNEX-RG 2 workshop on “Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU”, Uppsala 8-9 March, 2007

Netto, 2015. *Gestão de políticas de cultura e qualidade da democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção*. Universidade de São Paulo (USP) / Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NUPPs) São Paulo / SP — Brasil

O'Donnell, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n.44, 1998

Olivieri, Cecília. *Política e burocracia no Brasil o controle sobre a execução das políticas públicas*. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008

O'Neill, Onora. *Transparency and the Ethics of Communication*. In Hood, C. Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006, pp 75-90

Pacheco, R. S. *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

_____ *Mensuração de desempenho no setor público: os termos de debate*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, nº 55 – jul/dezembro de 2009. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44208/43079>> acesso em 20/02/2016.

_____ *As armadilhas dos controles no Brasil: subordinação política e constrangimentos Burocráticos*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

Pereira, L. C. B. (2009). *Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995*. In Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, pp.3-44.

Pereira, L. C. B. (Org). *Organizações Sociais*. cadernos MARE da Reforma do Estado, Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>>. Acesso em 19/01/2016

Pessanha, Charles. *Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos*. (Axe VIII, Symposium 30). *Independências - Dependências - Interdependências*, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France.

Pimentel, G. P. V. *A fiscalização das Organizações Sociais e pelos Tribunais de Contas*. Revista TCE-PE, v. 18, n. 18, p 70-83, junho 2011

Pinho, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. *Accountability já podemos traduzi-la para o Português?* Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, 2008

Porta, R. H; Santos, T. P.; Palm, L. *Gestão por resultados no governo do Estado de São Paulo: avanços e gargalos no desenvolvimento de iniciativas*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 26 a 28 de maio de 2015. Brasília – DF.

Prat, Andrea. *The more Closely we are watched, the better we behave?* In Hood, C. Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006, pp 91-103.

Roberts, Alasdair. *Dashed expectations: governamental adaptation to transparency rules.* In: Hood, C; Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006, pp 107-125

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

Sano, Hironobu. *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas.* São Paulo: FGV/EAESP, 149 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local), 2003.

Sano, Hironobu; Abrucio, F. L. *Reforma do Estado, Organizações Sociais e Accountability: o caso paulista.*

Sano, Hironobu; Abrucio, Fernando. *Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo.* Revista de Administração de Empresas, vol. 48, nº3, 2008.

São Paulo, CICLO DE SEMINÁRIOS CEPAM. *Seminário II – Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) de Cultura.* Ciclo de Seminários –Novos Modelos Organizacionais. São Paulo, 2007. Disponível em <<http://www.cepam.org/media/144070/CicloplusdeplusSeminariosplus2.pdf>> acesso em 20/02/2016

São Paulo (Estado). *Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009.* Dispõe sobre a qualificação como organizações sociais das fundações e das entidades que especifica, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2009/lei.complementar-1095-18.09.2009.html>>, acesso em 05/03/2015.

São Paulo (Estado). *Lei Complementar nº 846/1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=6680>> , acesso em 08/03/2016

São Paulo (Estado). *Decreto nº 43.493 de 29 de setembro de 1998*. Dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-43493-29.09.1998.html>> , acesso em 19/01/2016.

São Paulo (Estado). *Decreto nº 50.611 de 30 de março de 2006*. Altera a redação e inclui dispositivo que especifica no Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura. Disponível em <http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/docs/Decreto_n50611.pdf> , acesso em 19/01/2016.

São Paulo (Estado). *Decreto nº 50.941 de 05 de julho de 2006*. Reorganiza a Secretaria da Cultura e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50941-05.07.2006.html>> , acesso em 19/01/2016

São Paulo (Estado). *Decreto nº 53.330 de 18 de agosto de 2008*. Acrescenta parágrafo único ao artigo 3º do Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53330-18.08.2008.html>> acesso em 19/01/2016

São Paulo (Estado). *Decreto nº 54.340 de 15 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos que especifica ao Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Cria fundo para reserva de recursos destinada a contingências conexas à execução do programa de trabalho das Organizações Sociais. Disponível em <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Decreto-54.340.2009-Cria-Fundo-Conting%C3%Aancia.pdf>> acesso em 19/01/2016.

São Paulo (Estado). *Decreto nº 60.181 de 23 de julho de 2014*. Altera o Decreto nº 43.493, de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas.

Schedler, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In *The Self-REstraining State: Power e accountability in new democracies*. Editado por Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner 1999, p. 13-28

Serra, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público* / Alberto Serra; tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. - Natal, RN: SEARH/RN, 2008. 140 p.

Souza, Rodrigo Pagani de. *Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor*. Tese (Doutorado)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 477.

Suzart, J. A. S. *Avaliando o nível de transparência fiscal dos processos orçamentários públicos nacionais*. REUNA, Belo Horizonte, v.16, n.3, p. 93- 106, ISSN 2179-8834. Jul.-- Set. 2011.

Torres, M. D. F. *Agências, contratos e Oscips: a experiência pública brasileira*. Editora FGV, 2007, 180p., Rio de Janeiro.

Zucolotto, Robson; Teixeira, M. A. C.; Riccio, E. L. *Transparência: reposicionando o debate*. Revista contemporânea de contabilidade, ISSN 2175-8069, UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015

APÊNDICE

APÊNDICE A - Correspondência entre contrato de gestão e prestação de contas nos julgados que compõe o universo da pesquisa

OS	Contrato de Gestão + termos aditivos			Prestação de Contas		
	Ano Ref.	Nº do processo	Valor do contrato/aditamentos	Ano Ref. repasse	Nº do processo	Valor do repasse
ACA	2006	33265-026-05	R\$ 2.581.000,00	2006	40037/026/07	R\$ 6.622.008,13
ACEASM	2008	4505-026-09	R\$ 75.090.844,20	2009	32972-026-10	R\$ 21.372.456,66
IAFB	2008	44019-026-08	R\$ 16.000.000,00	2008	42322/026/09	R\$ 2.524.306,71
				2009	27364/026/10	R\$ 4.575.987,92
				2010	28228-026-11	R\$ 5.873.221,98
				2011	21443/026/12	R\$ 4.974.218,90
AACEMTJ	2005	15849-026-06	R\$ 55.900.000,00	2007	33221/026/08	R\$ 20.041.113,28
AAPAFMS	2007	29354-026-07	R\$ 900.000,00	2007	45088/026/08	R\$ 1.028.400,00
ACAM – Portinari	2011	29583/026/11	R\$ 38.732.790,00	2011	0019-006-12	R\$ 4.514.809,23
				2012	0429-006-13	R\$ 9.513.350,38
APAA	2004	33266-026-05	R\$ 21.711.643,78	2005	30803/026/06	R\$ 7.985.522,51
ASSAOC	2005	33267-026-05	R\$ 29333972, 57	2005	30804/026/06	R\$ 5.183.910,39
AAMI	2005	14908-026-06	R\$ 3.900.000,00	2006	40032/026/07	R\$ 1.710.000,00
	2007 e 2008	14908-026-06	R\$ 18.522.413,13	2007	45092/026/08	R\$ 2.231.350,00

As prestações de contas referentes aos contratos de gestão analisados nos seguintes julgados - AAPE 14909-026-06; ACA 6020/026/12; ACEASM 18590-026-08 e 6566/026/09; IAFB 9859/026/11 e 29485-026-12; AACT 12949/026/09; AACEMTJ 15849-026-06; POIESIS 30682/026/08; CCE 32523/026/12; APAA 15758-026-08; APD 45297-026-09 – foram julgados regulares, ou se encontram em fase de instrução.

Os contratos de gestão a que se referem as prestações de contas seguintes – IAFB 21440-026-12 e 15859-026-13; AAPAFMS 40041/026/07, 45087/026/08 e 42325/026/09; CCE 42337/026/09 e 21444/026/12; ASSAOC 32974/026/10; AAMI 30103-026-10; AAPG 40040/026/07, 37035/026/08 e 19135/026/12; APBL 20637/026/12; AAMAS 31819/026/08, 42334/026/09 e 27370/026/10 – foram julgados regulares, ou se encontram em fase de instrução.

APÊNDICE B - Processos notificados pelo TCE-SP com identificação de irregularidades nos contratos de gestão

Irregularidades identificadas pelo TCE-SP nos contratos de gestão		Processos notificados
Seleção da OS	Ausência de Convocação Pública	ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09; 4505-026-09); IAFB (44019-026-08); AACT (012949/026/09); AACEMTJ (15849-026-06); AAPAFMS (29354-026-07); POIESIS (30682/026/08); APAA (33266-026-05; 15758-026-08); ASSAOC (33267-026-05); AAMI (14908/026/06)
	Publicação incompleta da minuta de contrato padrão	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09; 4505-026-09); IAFB (44019-026-08); AACT (012949/026/09); POIESIS (30682/026/08); APAA (15758-026-08); ASSAOC (33267-026-05)
	Ausência de publicação da decisão do Poder Público para firmar o contrato de gestão	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09); AACEMTJ (15849-026-06); CCE (32523/026/12); APAA (33266-026-05); ASSAOC (33267-026-05)
	Ausência de publicação do rol de entidades que manifestaram interesse em celebrar o objeto do contrato.	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08; 4505-026-09); AAPAFMS (29354-026-07); POIESIS (30682/026/08); APAA (15758-026-08); AAMI (14908/026/06)
	Prazo exíguo de 5 dias úteis para a convocação pública	IAFB (9859/026/11), APD (45297-026-09)
Documentos orçamentários	Problemas com a proposta orçamentária	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09; 4505-026-09); IAFB (44019-026-08; 9859/026/11); AACT (012949/026/09); AACEMTJ (15849-026-06); AAPAFMS (29354-026-07); APAA (15758-026-08); AAMC (33277-026-12)
	Descumprimento da LRF: ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou aprovação pelo ordenador de despesa	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09; 4505-026-09); IAFB (9859/026/11); AACT (012949/026/09); AAPAFMS (29354-026-07); APAA (33266-026-05; 15758-026-08); ASSAOC (33267-026-05); APD (45297-026-09); AAMI (14908/026/06); AAMC (33277-026-12)
Conteúdo do contrato	Ausência de cláusulas e anexos no contrato de gestão	ACEASM (18590-026-08; 6566/026/09; 4505-026-09); IAFB (9859/026/11); AACT (012949/026/09); APD (45297-026-09); AAMI (14908/026/06)
	Ausência de compatibilidade dos preços ajustados com os praticados no mercado	AAPE (14909-026-06); IAFB (29485-026-12); CCE (32523/026/12); APAA (33266-026-05); AAMC (33277-026-12)
	Fragilidade das metas e/ou indicadores propostos	ACA (33265-026-05); AAMC (33277-026-12); 29485-026-12
	Publicação incompleta do contrato de gestão	AAPE (14909-026-06); ACEASM (18590-026-08); AACT (012949/026/09); APAA (15758-026-08)

	Publicação intempestiva do contrato de gestão	APAA (15758-026-08)
Documentos de habilitação da OS	Problemas com o Estatuto da Organização Social	AACT (012949/026/09); APAA (15758-026-08)
	Tempo de experiência da OS para gerir atividades na área museológica inferior a três anos	ACEASM (18590-026-08); IAFB (9859/026/11); AACEMTJ (15849-026-06); POIESIS (30682/026/08)
Atos formais	Envio intempestivo de documentação ao TCE-SP	AAPE (14909-026-06); IAFB (44019-026-08); AACT (012949/026/09); CCE (32523/026/12); POIESIS (30682/026/08); APAA (15758-026-08); AAMC (33277-026-12)
	Ausência de manifestação do conselho de administração quanto à proposta orçamentária, plano de investimentos, plano de trabalho	ACEASM (18590-026-08; 4505-026-09); IAFB (44019-026-08); AACEMTJ (15849-026-06); APAA (15758-026-08)
	Conflito de datas entre atos/decisões	ACEASM (18590-026-08); IAFB (9859/026/11); AACEMTJ (15849-026-06); APAA (15758-026-08)
	Falta de documentos pertinentes à composição da cúpula diretiva da entidade	ACEASM (18590-026-08); APAA (15758-026-08)
	Ausência do termo de ciência e notificação	ACA (33265-026-05); AACEMTJ (15849-026-06)
	Ausência de ata de eleição do Conselho Consultivo	IAFB (9859/026/11)
	Ausência da oitiva dos secretários em relação ao contrato pactuado	APAA (33266-026-05)
	Justificativas para contratualização	Não apresentação de justificativas para dispensa de licitação
Ausência de justificativas para termos aditivos		ACA (33265-026-05); AACEMTJ (15849-026-06); AAMI (14908-026-06); APAA (33266-026-05)
Ausência de documento que evidencie a vantagem em contratar a OS em detrimento da execução direta		AAMC (33277-026-12)
Ausência de justificativa para escolha da A contratada		AAPE (14909-026-06)

APÊNDICE C - Processos notificados pelo TCE-SP com identificação de irregularidades prestações de contas

Irregularidades identificadas pelo TCE-SP nas prestações de contas	Processos notificados
Output	Falhas no Parecer conclusivo APAA (30803-026-06); ASSAOC (030804/026/06; 32974/026/10); ACA (40037/026/07); AAPG (37035-026-08; 19135-026-12); AAPAFMS (42325/026/09); AACEMTJ (33221/026/08); AAMI (40032/026/07; 45092/026/08; 30103-026-10); AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09); IAFB (27364-026-10; 28228-026-11; 15859-026-13); APBL (20637-026-12); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10); ACAM Portinari (0019-006-12; 0429-006-13);
	Não atingimento das metas previstas AAPG (40040-026-07); AAPAFMS (045087/026/08; 42325/026/09); AACEMTJ (033221/026/08); AAMI (40032/026/07; 45092/026/08; 30103-026-10); AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09); IAFB (27364-026-10); CCE (42337/026/09; 21444-026-12); ACEASSM (32972-026-10)
	Metas falhas, que não avaliam adequadamente os resultados obtidos AAPG (19135-026-12); AAPAFMS (40041/026/07; 045087/026/08; 42334/026/09); IAFB (21443-026-12; 15859-026-13); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10);
	Relação custo/benefício (custo por beneficiários) AAPAFMS (045087/026/08; 45088/026/08); AACEMTJ (33221/026/08); AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09; 31819/026/08)
	Encaminhamento da prestação de contas APAA (30803-026-06); ASSAOC (30804/026/06); AAMI (45092/026/08);
	Desvirtuamento do objeto do contrato AAPG (40040-026-07)
Processos	Não cumprimento das normas contábeis aplicáveis a entidades sem fins lucrativos (apresentação dos balanços) APAA (30803-026-06); ACA (40037/026/07); AAPG (40040-026-07); AAPAFMS (045087/026/08; 45088/026/08; 42325/026/09); AACEMTJ (33221/026/08); AAMI (40032/026/07; 45092/026/08; AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09; 31819/026/08); IAFB (27364-026-10; 28228-026-11); APBL (20637-026-12); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10); ACAM Portinari (0429-006-13)
	Contabilidade: divergências entre os balanços AAPG (40040-026-07; 37035-026-08); AAPAFMS (45088/026/08; 42325/026/09); AAMI (40032/026/07; 45092/026/08; 30103-026-10); AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09; 31819/026/08); IAFB (42322/026/09; 15859-026-13); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10)
	Falhas no acompanhamento da execução contratual pela Comissão de Avaliação ASSAOC (32974/026/10); ACA (40037/026/07); AAPAFMS (45087/026/08; 42325/026/09); AACEMTJ (33221/026/08); AAMI (45092/026/08; 30103-026-10); AAMAS (27370-026-10); IAFB (42322/026/09; 27364-026-10; 28228-026-11); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10)

Existência de saldo para aplicação no exercício seguinte	AAPG (40040-026-07; 37035-026-08); AAPAFMS (45087/026/08; 045088/026/08; 042325/026/09); AACEMTJ (33221/026/08); AAMAS (27370-026-10; 42334/026/09; 31819/026/08); CCE (21444-026-12); ACAM Portinari (0019-006-12; 0429-006-13);
Relatório de atividades elaborado pela OS	AAPG (37035-026-08); AAMAS (42334/026/09; 31819/026/08); APBL (20637-026-12); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10); IAFB (27364-026-10; 28228-026-11)
Movimentações financeiras	ASSAOC (32974/026/10); ACA (40037/026/07); AAPG (37035-026-08); AAPAFMS (040041/026/07; 42325/026/09); AACEMTJ (33221/026/08); AAMI (45092/026/08); ACEASSM (32972-026-10)
Índices de endividamento e liquidez desfavoráveis	AAPAFMS (40041/026/07; 45088/026/08); AACEMTJ (33221/026/08); IAFB (28228-026-11); CCE (42337/026/09); ACEASSM (32972-026-10)
Remunerações acima do limite fixado no contrato de gestão ou acréscimos sem apreciação do Conselho de Adm.	APAA (30803-026-06); ASSAOC (30804/026/06); AAPAFMS (45088/026/08); AAMI (40032/026/07); CCE (21444-026-12)
Contratações de serviços sem justificativa e adequação às normas e metas	AAPG (37035-026-08); AAPAFMS (45087/026/08; 45088/026/08); AACEMTJ (33221/026/08); ACEASSM (32972-026-10)
Não elaboração do termo de permissão de uso pela secretaria	AAPG (19135-026-12) IAFB (21440-026-12; 21443-026-12); APBL (20637-026-12); CCE (21444-026-12)
Economicidade das atividades	AAPG (37035-026-08); AACEMTJ (33221/026/08); IAFB (42322/026/09; 15859-026-13; 21443-026-12);
Omissão do conselho de administração	APAA (30803-026-06); ASSAOC (30804/026/06); CCE (21444-026-12)
Contratações realizadas em afronta ao princípio da impessoalidade;	AAPG (40040-026-07); AAPAFMS (40041/026/07)
Processos de compras mal formalizados	AAPAFMS (045087/026/08); AACEMTJ (33221/026/08); IAFB (27364-026-10); ACEASSM (32972-026-10)
Desequilíbrio entre receitas e despesas	AAPAFMS (045087/026/08); AACEMTJ (33221/026/08);
Ausência de posicionamento da unidade gestora	ACA (040037/026/07); AAPAFMS (045087/026/08)
Recolhimento de impostos	AAPAFMS (045087/026/08), AAMAS (31819/026/08)
Sistema de planejamento da Secretaria de cultura	IAFB (21440-026-12)
Publicação intempestiva do regulamento de compras e serviços	APAA (30803-026-06)