FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fórum: Perspectivas Práticas

Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa accountability das organizações sociais

Larissa de Jesus Martins [1]
Cecília Olivieri [1]

[1] Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo / SP – Brasil

Esta pesquisa analisou a transparência e a responsabilização na contratualização de resultados entre o Governo do Estado de São Paulo e as organizações sociais (OS) de cultura, com base nos julgamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Adotou-se a perspectiva instrumental da transparência, para analisar os *inputs* e os *outputs* do processo de contratualização. Os resultados apontam fragilidades da transparência, especialmente nos aspectos de mensurabilidade e tempestividade da informação, afetando negativamente a responsabilização da OS e do governo estadual diante da população. Indica-se, também, a necessidade do governo aprimorar os mecanismos de controle interno na análise dos contratos.

Palavras-chave: transparência; responsabilização; controle governamental; contratualização; cultura.

Contractualización de resultados: fragilidades en la transparencia y baja accountability de las organizaciones sociales

Este trabajo analizó la transparencia y la responsabilización en la contractualización de resultados entre el gobierno del estado de São Paulo y las organizaciones sociales de cultura con base en los pareceres del Tribunal de Cuentas del Estado. Se adoptó la perspectiva instrumental de la transparencia, para analizar los inputs y outputs del proceso de contractualización. Los resultados señalan fragilidades en la transparencia, especialmente en los aspectos de mensurabilidad y de tesmpestividad de la información, lo que afecta negativamente la responsabilización de la organización social y del gobierno del estado en relación a la población. Se señala, también, la necesidad de que el gobierno mejore los mecanismos de control interno en el análisis de los contratos

Palabras clave: transparencia; responsabilización; control gubernamental; contractualización; cultura.

Results-based contracs: weaknesses in transparency and low accountability

This work analyzed the transparency and accountability in results-based contracts signed between the state government of São Paulo and legal private entities "Social Organizations" operating in the area of culture, examining the opinions of the State Court of Auditors. The instrumental perspective of transparency was adopted to analyze the inputs and outputs of the contracting process. The findings point to weaknesses in transparency, especially in the aspects of measurability and timeliness of information, negatively affecting the accountability of the Social Organization and the state government. The research points out the need for the government to improve the mechanisms of internal control in the analysis of results-based contracts.

Keywords: transparency; accountability; government control; contracting; culture.

DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180412
Artigo recebido em 04 dez. 2018 e aceito em 01 nov. 2019.
ISSN: 1982-3134

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisou a implementação da transparência e da responsabilização no setor público brasileiro, estudando a contratualização de resultados entre governo e organizações sociais (OS) no Estado de São Paulo. O objetivo foi avançar no conhecimento sobre a transparência e a responsabilização governamental ao investigar a fiscalização dos contratos de gestão de OS e com base em discussão sobre os conceitos de transparência e *accountability*.

Esses conceitos são usualmente tratados como similares (Zuccolotto & Teixeira, 2019; Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015), levando ao entendimento de que maior quantidade de informações disponíveis ao público torna os agentes, automaticamente, mais "*accountable*" (Fox, 2007). Essa correspondência é pouco efetiva, sobretudo em experiências como as de contratualização de resultados entre governo e entidades privadas (Heald, 2006; Rocha, 2011). Nesse tipo de experiência há maior dependência de informações confiáveis e tempestivas, pactuadas na fase inicial do contrato e cruciais para a visualização dos resultados na prestação de contas.

Usualmente, estudos sobre transparência visam a medir o volume de informações disponibilizadas na internet e não vinculam tal montante à responsabilização pelos resultados (Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015), tampouco consideram a transparência parte do processo de avaliação de políticas públicas (O'Neill, 2006), diferenciando, por exemplo, as informações de entrada, de processo e de saída em contratos com entidades privadas (Reynaers & Grimmelikhuijsen, 2015). Atualmente, não há estudos sobre transparência e responsabilização realizados com base nos documentos da contratualização, tendo a literatura analisado as informações de portais de órgãos públicos ou índices de transparência. Há ênfase no aspecto valorativo da transparência em detrimento do funcional, devido à preponderante preocupação com o combate à corrupção (Heald, 2006).

Transparência e *accountability* são termos familiares em discussões sobre a reforma do Estado, no entanto, na experiência brasileira ocorreu a propagação da contratualização como alternativa para a alta demanda por serviços e controle fiscal (Alcoforado, 2010; Costin, 2005; Duarte, 2010), e esse processo ocorreu fragmentadamente, sem relação com a reforma do Estado. Rocha (2011) ressalta a importância do contexto da política pública para obtenção da *accountability*: a responsabilização dos agentes não se baseia somente em leis, mas, sobretudo, em padrões de desempenho e nos resultados esperados, já que o modelo de *accountability* que emerge da Nova Gestão Pública não prevê nem explicita os mecanismos pelos quais tais agentes serão "*accountable*" diante da sociedade.

É possível verificar essa problematização na experiência com OS, principalmente no Estado de São Paulo, que tem a experiência mais consolidada na contratualização com OS no Brasil, sobretudo nas áreas de saúde e cultura. A contratualização na área da cultura começou em 2004 e vem intensificando-se, tendo como instrumento norteador um contrato de gestão com metas e resultados.

Atualmente, em São Paulo, todos os equipamentos culturais são geridos pelas OS (ACAM Portinari, 2014), sob monitoramento da Secretaria da Cultura do Governo do Estado de São Paulo (SEC). Segundo o Portal da Transparência do Estado de São Paulo, os contratos com OS de cultura alcançam, atualmente, R$ 2,2 bilhões, a serem dispendidos até 2023. Isso reforça a necessidade de seu alinhamento com o planejamento estratégico das políticas da área e a preocupação com a efetividade dos resultados para a sociedade.

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 –, constatamos que as OS são um interessante objeto de análise: nesse modelo, a cobrança por *accountability* é um requisito essencial, devido à necessidade de responsabilização daqueles que

gerenciam recursos públicos (Porta, Santos, & Palm, 2015). Entretanto, esse modelo foi implementado de modo fragmentado, voltado à solução de questões fiscais em detrimento de melhoria do desempenho. Além disso, a literatura tem apontado falta de transparência na escolha das entidades ou mesmo no descredenciamento de algumas organizações (Matta, 2013; Romão Netto, 2015). No entanto, não há qualquer análise sobre como o processo de contratualização de resultados afeta a responsabilização dos agentes e, principalmente, como a transparência do modelo interfere nessa responsabilização.

Assim, este estudo preenche uma lacuna teórica e empírica: ele contrapõe a presunção da literatura de que maior quantidade de informações faz as organizações trabalharem melhor (Fox, 2007; Heald, 2006). A lacuna empírica consiste na falta de análises sobre como as informações do processo de contratualização de resultados promovem responsabilização dos agentes envolvidos. Essa perspectiva analítica é fundamental para compreender a efetividade da transparência e sua relação com a *accountability*.

Parte-se do pressuposto de que a transparência exerce influência na *accountability* quando constitui um sistema fidedigno de informações, capaz de evidenciar o desempenho dos agentes e seus resultados. Além disso, acredita-se que a estrutura dos mecanismos de transparência molda seu impacto na política pública, sobretudo na responsabilização dos agentes, sendo crucial para um estudo que analise o papel da transparência na responsabilização.

O objeto de análise são os julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) sobre dois instrumentos de responsabilização dos resultados das OS de cultura: contrato de gestão (CG) e prestação de contas (PC). As exigências de documentação e o tipo de análise do TCE-SP sobre esses instrumentos possibilitam uma análise da transparência e seu efeito na *accountability,* uma vez que evidenciam todas as fases do CG e, ainda, a responsabilidade dos atores. A análise dos apontamentos do TCE-SP foi o instrumento para verificar se as falhas relacionadas à transparência exerceram influência sobre o julgamento de irregularidade e se, de algum modo, interferiram na *accountability*.

2. TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY, E OS DE CULTURA EM SÃO PAULO

A literatura atual sobre transparência não se centra mais no debate sobre divulgação ativa de informações, mas na questão da insuficiência da disponibilização de grande volume de informações para garantir a responsabilização e no questionamento da retórica de que ser transparente implica, automaticamente, ser "*accountable*" (Fox, 2007; Heald, 2003; O'Neill, 2006; Zuccolotto & Teixeira, 2019). Essa literatura entende que a transparência tem uma função instrumental, ou seja, não é um fim em si, mas parte do processo de avaliação da política pública, sendo um requisito importante, porém não suficiente, para a *accountability* (Fox, 2007). Daí a importância de analisar separadamente os eventos de transparência e de *accountability*.

A *accountability* é entendida como responsabilização dos agentes do CG não apenas pela regularidade na aplicação dos recursos públicos, mas, sobretudo, pelo alcance de resultados (Duarte, 2010). Já o conceito de transparência, historicamente, desenvolveu-se atrelado às discussões sobre legitimidade (Baume & Papadopoulos, 2012), destacando-se na área fiscal (Kopits & Craig, 1998), sendo atualmente analisada como relação institucional, pela qual a disponibilização de informações detalhadas sobre a atuação dos agentes e sobre o atingimento das metas é um requisito para o monitoramento de desempenho (Meijer, 2012; Zuccolotto & Teixeira, 2019).

Na análise da transparência, Heald (2006) diferencia *transparência de eventos* de *transparência de processos*: a primeira corresponde à evidenciação de *inputs, outputs* e *outcomes* dos serviços – representam pontos que são visíveis externamente e são mensuráveis; já a segunda corresponde

aos procedimentos operacionais da organização, que não são mensuráveis da mesma forma que os eventos, embora possam ser descritos, se a informação estiver disponível. Esse tipo de transparência é identificado na contratualização de resultados com entidades privadas, na qual o foco recai sobre o atingimento dos resultados previstos em contrato, com maior flexibilidade para os processos internos.

Pinheiro, Pinho, e Bruni (2018), estudando a *accountability* em organizações híbridas, revelam que sua estrutura de governança envolve mais atores e fóruns, o que é positivo para a *accountability*. Já as dimensões democrática, constitucional e de desempenho estariam aquém do esperado, consubstanciando uma "*accountability* simbólica", chamando a atenção para a análise dos instrumentos e para as práticas promotoras de *accountability*. Para os autores, a gestão, o controle, a supervisão e a *accountability* são elementos de governança, onde as práticas adotadas pelos três primeiros promovem a *accountability*, sendo fundamental a integração de cada um com vistas à melhoria da governança.

O modelo de contratualização de serviços pelo Estado é um objeto privilegiado para a análise da transparência, uma vez que ainda há incerteza sobre a qualidade das informações – parâmetros financeiros, nível de serviço, precisão dos relatórios e sistemas de monitoramento – nas diferentes fases do contrato com entidades privadas (Pinheiro, Pinho, & Bruni, 2018). O fluxo de eventos, por sua vez, é facilmente visualizado na contratualização de resultados com OS, já que o foco é o atingimento das metas previstas no contrato e há um arranjo bem fundamentado de controles, que depende da disponibilização de informações para efetivar a *accountability*.

O controle governamental das OS brasileiras ocorre em 3 etapas: a) qualificação; b) monitoramento; e c) fiscalização (Alcoforado, 2010). As duas primeiras estão sob responsabilidade do controle interno e a última, do TCE-SP.

O Estado de São Paulo é o ente com experiência mais antiga de contratualização com OS no Brasil. Ela teve início no setor saúde, com a contratualização de hospitais públicos durante a gestão de Mário Covas (1995-2001) (Ferreira Junior, 2003). A contratualização com OS de cultura foi instituída pelo mesmo ato normativo que a saúde (Lei Complementar Estadual n. 846, 1998), mas os primeiros contratos em cultura foram assinados em 2004 e vêm ampliando seu escopo de atuação desde então (Souza & Almeida, 2010)[1].

Em São Paulo, as entidades que compõem o controle interno do modelo são: a) secretaria (acompanha a execução); b) conselho de administração da OS (aprova atos institucionais do contrato); c) unidade gestora do contrato da secretaria (acompanha e orienta contratos); e d) comissão de avaliação (com composição paritária, fiscaliza resultados e emite parecer que subsidiará secretaria e TCE-SP).

A importância de analisar OS de cultura em São Paulo se deve a algumas especificidades e características desse setor, explicadas brevemente a seguir.

A mensuração de resultados na área de cultura ainda é problemática. O setor de saúde, nesse aspecto, já está mais adiantado, pois tem indicadores padronizados nacionalmente. Os indicadores de produção adotados em São Paulo para instituições de cultura de natureza distinta são muito simplificados e homogêneos (Pacheco, 2009). A dificuldade para especificar indicadores na cultura se deve, em boa parte, à intangibilidade dos resultados (principalmente os que se referem à experiência do público nos eventos, que é o principal objetivo de muitas atividades). Há outras dificuldades, ainda, como atividades cuja realização ultrapassa o ciclo orçamentário (como temporadas líricas, na área musical) e atividades muito especializadas, nas quais há muito poucos fornecedores e, portanto, dificuldade de comparação de preços (como a área museológica). Além disso, tais especificidades dificilmente são contempladas nos mecanismos de controle, que são homogêneos e, devido à legislação, pouco suscetíveis a adaptações.

[1] De acordo com o Portal da Transparência do Estado de São Paulo, atualmente a SEC tem 24 CG vigentes, relacionados a *difusão cultural, bibliotecas e leitura* (4 contratos), *preservação do patrimônio museológico* (12 contratos) e *formação cultural* (8 contratos).

Finalmente, no Brasil como um todo, o financiamento da área cultural é muito dependente do setor público – seja via orçamento, fomento cultural ou sob a forma de incentivo fiscal (Matta, 2013). Isso significa que, para a maior parte dos cidadãos, as atividades oferecidas pelo Estado são o principal ou único contato possível com a arte e a cultura, daí a importância de analisar a área cultural, mesmo que seu percentual no gasto orçamentário seja significativamente menor do que em áreas como educação e saúde.

Na área da cultura, a literatura tem apontado falhas de *accountability* devido à falta de transparência na escolha das entidades contratadas e aos motivos de descredenciamento de OS (Matta, 2013; Romão Netto, 2015). Outra fragilidade é a subestimação das metas, que definem ações que já constituem rotina das organizações e não implicam esforço para aumentar a eficiência dos serviços (Fiore, Porta, & Duarte, 2011; Freitas, 2010). Assim, a literatura ainda indica a importância de analisar o controle de OS, bem como a ausência de estudos sobre a atuação do principal mecanismo de controle externo (no caso, o TCE-SP) na fiscalização das OS.

3. METODOLOGIA

A análise da relação entre transparência e *accountabillity* foi realizada por meio dos apontamentos do TCE-SP sobre eventos de transparência (*inputs* e *outputs* do contrato) e sua influência no julgamento de irregularidade. Realizamos a identificação, quantificação e análise dos apontamentos e, posteriormente, verificamos como se relacionavam com o atingimento da *accountability* proposta no modelo das OS.

Com base nas especificidades e limitações da transparência governamental para o atingimento da *accountability*, especificamente a *accountability* de resultados, esta pesquisa definiu tópicos para a avaliação da transparência nos julgados do TCE-SP, buscando verificar como as exigências de informações sobre as PC das OS de cultura poderiam ser identificadas em termos de eventos de transparência e como tais informações evidenciavam os resultados do CG e, consequentemente, propiciavam, ou não, a *accountability*.

Os apontamentos de irregularidades pelo TCE-SP se fundamentam nas Instruções Consolidadas n. 01/2008. São exemplos deles: a) divergências nas demonstrações contábeis; b) ausência de publicidade dos documentos necessários para a pactuação do CG; e c) não atingimento dos resultados previstos.

O julgamento do TCE-SP pode ter 3 resultados: a) "regular" (atos de gestão considerados legais); b) "irregular" (justificativas sobre as falhas não acatadas pelo tribunal, que aplica sanções); ou c) "regular com ressalvas" (a relevância das irregularidades é insuficiente para reprovar processos, ensejando recomendações de ajustes).

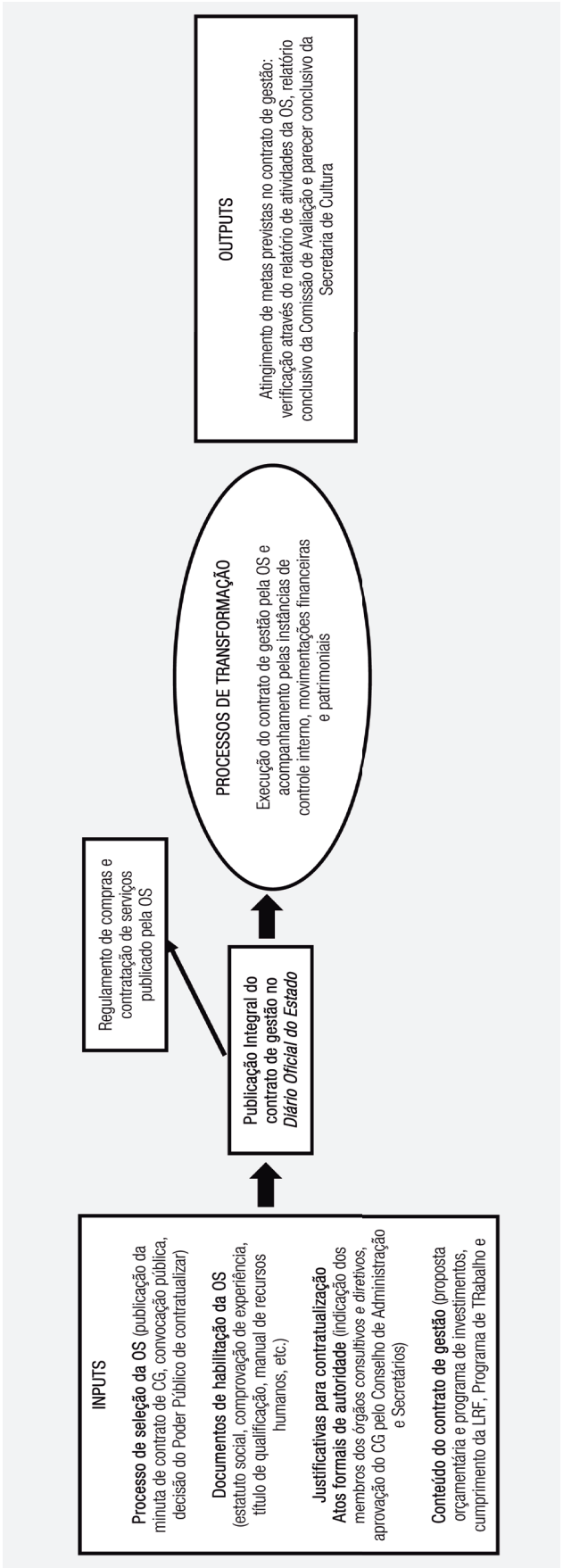
A amostra utilizada consiste nos julgados do TCE-SP cujo parecer é "regular com ressalvas" ou "irregular" sobre as matérias CG e PC das OS de cultura do Estado de São Paulo.

O período analisado foi de 2004 (quando os primeiros contratos foram assinados) a 2015 (como o levantamento dos dados foi realizado no segundo semestre desse ano, o período analisado abrange até junho de 2015).

Os julgados foram obtidos por meio de pedidos de informação via Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) do TCE-SP. No período analisado, houve apontamentos em 53 julgados, sendo que 23 estão relacionados aos CG e 30 às PC.

Utilizando a tipologia de Heald (2006) sobre transparência de eventos, consideram-se *inputs* os documentos necessários para a assinatura do contrato (bastante regulamentados e de fácil mensuração); *outputs* são as "entregas" do contrato. Os *outcomes* não são analisados pelo controle externo, por isso não foram incluídos no trabalho. A Figura 1 apresenta uma descrição resumida dos *inputs* e *outputs*.

FIGURA 1 A TRANSPARÊNCIA POR EVENTOS NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA DE SÃO PAULO



Fonte: Martins (2016, p. 86).

Os apontamentos do TCE-SP foram lidos na íntegra e, a partir disso, quantificados e separados por matéria (CG e PC), classificando-se os eventos (*inputs* e *outputs*) e os processos. A recorrência dos eventos foi relacionada com o julgamento do TCE-SP (regularidade com ressalvas ou irregularidade), procurando-se identificar as fissuras na *accountability* de resultados por meio da análise qualificada desses apontamentos.

Apesar de CG e PC constituírem processos analisados de modo separado pelo TCE-SP, eles se complementam no sentido de possibilitar a *accountability* de resultados: em um primeiro momento, na avaliação da transparência, economicidade e regularidade na escolha da OS e pactuação das metas; e, posteriormente, na efetivação dos resultados previstos e na correta aplicação dos recursos públicos.

4 . RESULTADOS

A análise foi realizada considerando as duas matérias analisadas pelo TCE-SP (CG e PC) e suas peculiaridades e, também, conforme as fases dos eventos de transparência (*inputs* e *outputs*), o tipo de informação a que se referem e sua recorrência na amostra.

São "*inputs*" do CG procedimentos e documentos que compõem a fase de escolha da OS e assinatura do contrato. Eles são mensuráveis pelo público por meio de publicações no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* (*DOSP*) e no *site* da SEC.

Os *outputs*, por sua vez, são as "entregas" referentes aos resultados do CG e são compostos pela análise das metas e pela constatação de irregularidades nos relatórios que deveriam evidenciar os resultados. Diferentemente da matéria "contrato de gestão", na qual há predominância dos *inputs*, na PC boa parte dos apontamentos é direcionada a aspectos processuais e não aos resultados, o que dificulta a visualização do efeito da transparência (ou da ausência desta) na obtenção da *accountability* nessa fase do processo.

O Quadro 1 sintetiza a especificação e a quantificação do objeto de análise.

A ausência de transparência nos *inputs* do CG é um impeditivo para produção da *accountability*, pois bloqueia o acesso a informações cruciais para a responsabilização pelos resultados e, consequentemente, a efetividade de uma transparência que se baseia nos eventos (*inputs*, *outputs*) e não nos processos.

No que se refere ao eixo "Processo de Seleção da OS", destaca-se a importância central da transparência: são atos consubstanciados em publicações no *DOSP* que iniciam e encerram todo o processo de negociação do CG. Configuram, em um primeiro momento, a transparência necessária para possibilitar a competitividade no processo de escolha da entidade gerenciadora, garantindo, portanto, que esse processo ocorra de modo democrático.

A *convocação pública* explicita os critérios adotados para o processo de seleção da OS de cultura parceira, bem como os referenciais necessários à elaboração da proposta técnica e orçamentária. A ausência de sua publicação (ou sua publicação intempestiva) prejudica diretamente a constatação da escolha isonômica da organização.

No que se refere ao eixo "Documentos Relacionados ao Conteúdo do Contrato", chama a atenção o número de julgados com apontamentos sobre descumprimento da Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF], 2000) e proposta orçamentário-financeira: aqui, denota-se que não houve planejamento na decisão de delegar determinado serviço a uma OS. No caso da LRF (2000), pela desconsideração do impacto orçamentário-financeiro e mesmo da falta de compatibilidade e adequação dos contratos em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao Plano Plurianual. No que

se refere à proposta orçamentária, pela falta de previsão de despesas para toda a execução do contrato, ou mesmo pela ausência da aprovação da proposta.

QUADRO 1 EVENTOS DE TRANSPARÊNCIA NOS JULGADOS DO TCE-SP SOBRE A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA

Matéria analisada	Evento de Transparência	Grupo de informação	Apontamento	Quantidade
Contrato de Gestão (Universo da amostra: 23 julgados)	*input*	Procedimentos de qualificação da OS	Irregularidades estatutárias	6
	input		Não comprovação de tempo mínimo de experiência da OS	4
	input	Processo de seleção da OS	Problemas com a convocação pública	14
	input		Ausência ou publicação incompleta da minuta do contrato	9
	input		Ausência da publicação do rol de entidades que manifestaram interesse em gerir o contrato	7
	input		Ausência da publicação da decisão do poder público em firmar contrato de gestão	7
	input	Justificativas para a contratualização	Ausência de justificativas para dispensa de licitação	4
	input		Ausência de justificativas para termos aditivos	4
	input	Documentos relacionados ao conteúdo do contrato	Descumprimento da LRF	13
	input		Problemas com a proposta orçamentária	11
	input		Ausência de cláusulas e anexos no contrato de gestão	7
	input		Ausência de compatibilidade dos preços ajustados com os praticados no mercado	5
	input		Publicação incompleta do contrato de gestão	4
	input	Atos formais	Envio intempestivo de documentação ao TCE-SP	7
	input		Conflito de datas entre atos/decisões	4
	input		Ausência de manifestação do conselho de administração quanto à proposta orçamentária, plano de investimentos, plano de trabalho	5
	input	Outros (com incidência nos julgados inferior a 4)		12

Continua

Matéria analisada	Evento de Transparência	Grupo de informação	Apontamento	Quantidade
Prestação de Contas (Universo da amostra: 30 julgados)	*output*	Comprovação dos resultados do CG	Falhas no parecer conclusivo da SEC	22
	output		Não atingimento das metas previstas	13
	processo	Procedimentos contábeis/financeiros	Não cumprimento de normas contábeis	18
	processo		Divergência entre os balanços	14
	processo		Existência de saldo para aplicação no exercício seguinte	12
	processo		Movimentações financeiras	8
	processo		Índices de endividamento e liquidez desfavoráveis	6
	processo		Contratações de serviços sem justificativa e adequação às normas e metas	13
	processo	ineficiência do controle interno no acompanhamento da execução do CG	Falhas no acompanhamento da execução contratual pela Comissão de Avaliação	13
	processo		Omissão do conselho de administração	3
	processo		Ausência de Posicionamento da Unidade Gestora do contrato	2
	processo		Relatório de atividades elaborado pela OS	8
	processo		Remunerações acima do limite fixado no contrato de gestão ou acréscimos sem apreciação do Conselho de Adm.	5
	processo	Falta de planejamento no contrato	Metas falhas, que não avaliam adequadamente os resultados obtidos	8
	processo		Relação custo/benefício (custo por beneficiários)	6
	processo		Não elaboração do termo de permissão de uso pela secretaria	5
	processo		Falta de economicidade das atividades	5
	processo	Outros (com incidência nos julgados inferior a 4)		8

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação aos *outputs* do contrato, consubstanciados na análise da matéria "prestação de contas", apesar dos apontamentos sobre os procedimentos contábeis e financeiros serem predominantes, destaca-se que o TCE-SP apontou a ineficiência do controle interno, sobretudo da Comissão de Avaliação, indicando uma falha para a obtenção da *accountability*: a falta de integração entre a atuação e a produção de informações do controle interno para o externo. Tal aspecto se soma ao fato de que 73% da amostra dos julgados sobre PC apresentaram problemas no parecer conclusivo da

SEC – principal *output* do contrato, que descreve os resultados alcançados, a economicidade obtida e, prioritariamente, contém a confirmação de que os gastos foram efetuados e contabilizados de modo regular e verificados pelo controle interno.

Nesse aspecto, vale destacar que as irregularidades sobre a atuação do controle interno (composto por SEC; conselho de administração e avaliação; e unidade gestora do contrato) são apontadas de duas formas pelo TCE-SP: tanto na produção direta do relatório (*output*) quanto na ineficiência do acompanhamento da execução do contrato (processo interno), cuja influência no resultado do julgamento é mais difusa, visto que, como constatado na literatura, não configura um "evento de transparência".

Além da recorrência dos apontamentos, é importante direcionar o olhar analítico para o *status* do julgamento: 82% da amostra dos julgados sobre o CG são compostos por julgados cujo parecer foi de "regularidade com ressalvas" (caso em que a irregularidade não causa prejuízo ao Erário e o tribunal faz recomendações para o saneamento das irregularidades). No entanto, ao analisar os julgados cujo parecer é irregular, observa-se que há sobreposição de apontamentos: foram irregularidades unânimes os problemas relacionados à publicação da minuta do contrato, a divulgação da lista de entidades que manifestaram interesse em celebrar o contrato e problemas com a proposta orçamentária e a LRF (2000). Isso evidencia que a ausência de transparência prejudicou a regularidade do contrato, ensejando sanção pelo controle externo.

Cabe destacar que a irregularidade insanável, base de fundamento para a reprovação do CG em quatro julgados, tem relação direta com a transparência na seleção da OS – o vício insanável se caracteriza pela ausência da publicação da convocação pública ou por problemas com a minuta do CG.

Essas falhas na transparência dos *inputs* dos CG significam dificuldades para a futura responsabilização do governo e das OS pelos resultados, senão sua impossibilidade. A baixa transparência dos *inputs*, exposta acima, indica que a SEC não tem conseguido apresentar nem garantir que as OS apresentem ao público todas as informações sobre a regularidade da qualificação e da seleção das OS.

Sobre o julgamento de irregularidade da PC, verifica-se que 90% da amostra é composta pelo *status* "regularidade com ressalvas". Nos julgados considerados "irregulares", seu parecer é fundamentado em irregularidades nas atividades-meio das organizações (procedimentos de compras e contratações) que não foram sanadas após justificativas dos responsáveis. Tais questões não são facilmente mensuráveis e dependem da publicação de manual de compras e contratações de serviços, bem como do efetivo acompanhamento por parte do controle interno.

Tal aspecto aumenta a importância da integração de todo o sistema de informações, em termos de *inputs* e *outputs*, para que a *accountability* de resultados seja alcançada. A transparência na qualificação da OS, na escolha da organização que vai gerir o contrato e nos resultados auxilia na constatação de regularidade na pactuação do CG. A consistência do controle interno no acompanhamento e na produção de relatórios, por sua vez, possibilita a identificação dos resultados, auxiliando o controle externo. Sem informações do controle interno, o controle externo precisa verificar questões procedimentais e descobrir a origem das irregularidades, realizando um controle mais procedimental e menos voltado aos resultados.

Verifica-se que, na fiscalização do CG e da PC, os apontamentos revelam que a ausência de informações impacta a *accountability* de resultados: no caso do CG, atos referentes à seleção da OS e os documentos referentes ao planejamento orçamentário influenciaram diretamente o julgamento

de irregularidade. Por outro lado, na PC, a variedade dos apontamentos indica que documentos responsáveis por demonstrar resultados não cumprem essa função – os relatórios e pareceres conclusivos das instâncias de controle não ratificam os resultados atingidos nem a regularidade dos processos que os embasaram.

Por fim, a falta de tempestividade do julgamento pelo controle externo é um grande limitador da responsabilização pelos resultados: a média de julgamento é superior a seis anos; ou seja, muitas vezes o julgamento é realizado alguns anos após a ocorrência da irregularidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais conclusões da análise dos julgados do TCE-SP sobre contratualização de resultados entre governo e OS de cultura em São Paulo são:

1. Os apontamentos do TCE-SP mais recorrentes são problemas relativos à convocação pública nos julgados do CG (que significam baixa transparência), às falhas no parecer conclusivo do Poder Executivo (que significam baixa capacidade do governo para responsabilizar as OS) e às falhas nos *outputs* nos julgados de PC (que significam baixa responsabilização das OS perante o Estado, os cidadãos e os usuários dos serviços);
2. Há falta de transparência dos *inputs* do CG – sobretudo na escolha da organização e no conteúdo do contrato a ser pactuado;
3. Há baixíssima responsabilização pelos *outputs*, pois o julgamento pelo tribunal ocorre anos após a execução dos serviços e os relatórios não apontam ação do Poder Executivo no sentido de fiscalização, avaliação ou cobrança pelos resultados das OS;
4. O modelo de responsabilização é muito fragmentado institucionalmente e os controles interno e externo não se articulam: as diversas instâncias de controle do Poder Executivo não exercem um controle efetivo, haja vista que diversas irregularidades são identificadas no julgamento do TCE-SP, e esse julgamento, ocorrendo tantos anos após a realização dos atos, torna-se inefetivo enquanto reparação/correção e prevenção de irregularidades; além disso, não há análise integrada entre CG e PC pelo tribunal, o que gera desconexão entre transparência e *accountability* (a verificação de falta de transparência no CG não afeta a responsabilização sobre os resultados); e
5. A fraqueza do controle interno do Poder Executivo e a intempestividade do controle externo praticamente inviabilizam a responsabilização sobre os resultados, bem como o planejamento do Estado sobre as ações futuras das OS.

A problematização realizada neste estudo enfatiza, tal como preconizado pela literatura, que a *accountability* de resultados pressupõe que as informações sejam produzidas para, de fato, expor esses resultados, por meio do fluxo de *inputs* e *outputs* (Heald, 2006). Para tanto, as discussões sobre transparência devem avançar para além da disponibilização de informações, no sentido de produzir informações qualificadas sobre os serviços e seus resultados. Tais informações devem ser, no mínimo, tempestivas, mensuráveis e capazes de expor os responsáveis, de modo que possam informar o planejamento e a formulação de políticas pelo governo, o qual continua sendo responsável pelas ações realizadas pelas OS perante a sociedade. Assim, este artigo aponta a necessidade de redefinição das

funções das instâncias de controle, para reduzir a ineficiência do acompanhamento das atividades e, consequentemente, da verificação de resultados.

As conclusões desta pesquisa também apontam que o fluxo de informações necessário à *accountability* deve estar inserido no ciclo de avaliação corretiva, possibilitando a responsabilização e o replanejamento dos contratos e das políticas pelo Estado. Essa questão tem forte relação com a *accountability* nas instâncias internas do Estado e das OS, que, funcionando adequadamente, favorecem o aprendizado, a cultura de transparência e, consequentemente, aprimoram o planejamento dessas organizações.

Por fim, para futuros estudos, ressalta-se a importância da análise da implementação da transparência sob o ponto de vista interno das organizações, com foco, sobretudo, na estruturação e no aprimoramento da qualidade das informações usadas nos controles e no planejamento dos serviços. Além disso, outros arranjos além da contratualização e que também envolvam a intersecção entre público e privado devem ser estudados, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade.

REFERÊNCIAS

ACAM Portinari. (2014). *Encontro Interestadual de Gestão Cultural debate o modelo de administração por organizações sociais*. Recuperado de http://acamportinari.org/noticias/encontro-interestadual-de-gestao-cultural-debate-o-modelo-de-administracao-por-organizacoes-sociais

Alcoforado, F. C. G. (2010). As organizações sociais e o seu controle. In P. C. Medeiros, & E. Levy (Orgs.), *Construindo uma nova gestão pública* (Vol. 1, pp. 53-72). Natal, RN: Escola de Governo do Rio Grande do Norte.

Baume, S, & Papadopoulos, Y. (2012, June). Bentham revisited: transparency as a magic concept, its justifications and its skeptics. In *Transatlantic Conference on Transparency Research*. Utrecht, Netherlands.

Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, *33*(5), 946-967.

Costin, C. (2005). Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, *2*.

Duarte, A. V. (2010). *Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública* (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Ferreira Junior, W. C. (2003). Gerenciamento de hospitais estaduais paulistas por meio das organizações sociais de saúde. *Revista de Administração Pública*, *37*(2), 243-264.

Fiore, D. C., Porta, R. H., & Duarte, T. S. B. (2011). Organizações sociais de cultura em São Paulo: desafios e perspectivas. In *Anais do 4o Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, DF.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, *17*(4-5), 663-671.

Freitas, E. P. (2010). *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não estatal na área da cultura* (Dissertação de Mestrado). Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia.

Heald, D. (2003). Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public Administration*, *81*(4), 723-759.

Heald, D. (2006). Transparency as an instrumental value. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 59-73). Oxford, England: Oxford University Press.

Instruções Consolidadas n.1 2008 (2008). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-A-40.728/026/07). SP.

Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in government operations* (Occasional Paper No. 158). Washington, DC: International Monetary Fund.

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.

Lei Complementar Estadual n. 846, de 4 de junho de 1998. (1998). Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. São Paulo, SP.

Martins, L. J. (2016). *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 de Mestrado). São Paulo, SP: Universidade de São Paulo.

Matta, B. (2013). *O modelo de organização social de cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação* (Dissertação de Mestrado). São Paulo, SP: Fundação Getulio Vargas.

Meijer, A. (2012, June). Understanding the complex dynamics of transparency. In *Transatlantic Conference on Transparency Research*. Utrecht, Netherlands.

O'Neill, O. (2006). Transparency and the ethics of communication. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 75-90). Oxford, England: Oxford University Press.

Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos de debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *14*(55), 149-161.

Pinheiro, F. M. G., Pinho, J. A. G., & Bruni, A. L. (2018). Accountability em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. *Organizações & Sociedade*, *25*(84), 155-174.

Porta, R. H., Santos, T. P., & Palm, L. (2015, maio). Gestão por resultados no governo do Estado de São Paulo: avanços e gargalos no desenvolvimento de iniciativas. In *Anais do 8o Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, DF.

Reynaers, A. M., & Grimmelikhuijsen, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: not so bad after all? *Public Administration*, *93*(3), 609-626.

Rocha, A. C. (2011). *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, *14*(2), 82-97.

Romão Netto, J. V. (2015). Gestão de políticas de cultura e qualidade da democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção. *Revista de Administração Pública*, *49*(4), 1011-1037.

Souza, E. M., & Almeida, G. R. (2010). Avanços e perspectivas do modelo de organização social de saúde no Estado de São Paulo. In *Anais do 3o Congresso de Gestão Pública*. Brasília, DF.

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, *12*(25), 137-158.

Larissa de Jesus Martins

https://orcid.org/0000-0002-5312-6825
Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: larijm@hotmail.com

Cecília Olivieri

http://orcid.org/0000-0001-9304-582X
Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV SP). Professora no curso de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: cecilia.olivieri@usp.br