



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA JÉSSICA DE SOUSA ALVES

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO
ENTRE OS ANOS DE 2016 A 2019**

FORTALEZA

2021

MARIA JÉSSICA DE SOUSA ALVES

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO ENTRE
OS ANOS DE 2016 A 2019

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A48o Alves, Maria Jéssica de Sousa.
As organizações sociais na execução de políticas públicas do estado do Ceará : uma análise sobre o investimento público entre os anos de 2016 a 2019 / Maria Jéssica de Sousa Alves. – 2021.
51 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

1. Organizações sociais. 2. Contrato de gestão. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

MARIA JÉSSICA DE SOUSA ALVES

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE SOBRE O INVESTIMENTO PÚBLICO ENTRE
OS ANOS DE 2016 A 2019

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Gestão de Políticas Públicas da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. José Lenho Silva Diógenes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À Deus.

Aos meus pais, Jaqueline e Francisco.

Minha avó, Maria.

Meu esposo, Paulo.

Minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus que me deu forças para chegar até aqui e me sustentou nessa jornada, principalmente neste período de tamanha dificuldade que enfrentamos no mundo, e em especial no Brasil.

À minha mãe, Jaqueline Alves de Sousa, que é minha base e maior exemplo de determinação e doação que já conheci e ao meu pai, Francisco Assis de Sousa, que muitas vezes me inspirou com seu comprometimento. Assim como as minhas irmãs, Ana Flávia e Fernanda, que vibraram com cada conquista que obtive e são parte fundamental da construção da pessoa que sou hoje.

À minha avó, Maria Alves dos Santos, que acreditou em cada passo que dei em minha caminhada.

Ao meu esposo, Paulo Henrique Nascimento Melo, que mesmo em meio às dificuldades que passamos nunca deixou de me apoiar e motivar. Segurou a minha mão e me deu total segurança de que me daria o suporte que fosse preciso. Você foi fundamental para que isso pudesse acontecer. Te amo!

Aos amigos que fiz dentro da Universidade Federal do Ceará e das muitas conversas na volta para casa dentro do 080 e 060. Muitas dessas conversas me enriqueceram como ser humano e como estudante, e foram delas que surgiram temas de artigos, trabalhos e dessa monografia. Em especial a minha amiga Laura que me ensinou outras formas de pensar e enxergar o mundo. Você é maravilhosa!

Aos professores da minha turma de Gestão de Políticas Públicas 2017.1, que sempre deram tratamento individual aos alunos, apesar da quantidade de disciplinas e turmas,

foram verdadeiros orientadores. Em especial a professora Nazaré, obrigada pela disposição e motivação nesse período tão difícil que é construir uma monografia!

À Universidade Federal do Ceará que me acolheu enquanto aluna e me ofereceu todo suporte necessário para dar continuidade com a minha graduação. Assim como seus profissionais, em especial a Coordenação do curso de Gestão de Políticas Públicas que, mesmo em meio a pandemia e suas incertezas, ofereceu aos alunos todo atendimento e esclarecimentos com maior profissionalismo e competência. Obrigada Samuel por sempre me ajudar com a contagem de horas complementares e responder aos e-mails de termos e submissões.

“Aquilo que há de mais valioso deve ser um direito de toda a gente e distribuído por graça e segundo a necessidade.” Valter Hugo Mae

RESUMO

O terceiro setor tem se mostrado cada vez mais presente no contexto das políticas públicas de caráter social no Brasil. No estado do Ceará muitas das relações estabelecidas com este setor se dão através das organizações sociais com o título de qualificação e as parcerias se realizam por meio de contratos de gestão. O objetivo deste trabalho foi realizar um levantamento de dados que considerasse os contratos de gestão celebrados entre as organizações sociais do terceiro setor e o governo do estado do Ceará nos anos de 2016 a 2019. Esse procedimento aconteceu a partir da análise dos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), do Plano Plurianual Estadual e da Lei Orçamentária Anual correspondentes ao período analisado. A discussão concentrou-se nos efeitos dos contratos de gestão e a relação com as políticas públicas considerando a transparência como uma das dificuldades centrais enfrentadas no contexto das entidades avaliadas. Nesse sentido, partindo dos dados coletados, a pesquisa busca realizar uma reflexão sobre a importância dos contratos de gestão para a execução das políticas públicas no estado do Ceará.

Palavras-chave: Organizações Sociais. Contrato de Gestão. Políticas Públicas

RESUMÉ

Le tiers secteur est de plus en plus présent dans le cadre des politiques publiques à caractère social au Brésil. Dans l'État du Ceará, bon nombre des relations établies avec ce secteur se font par le biais d'organisations sociales titulaires du titre de qualification et les partenariats sont établis par le biais de contrats de gestion. L'objectif de ce travail était de réaliser une enquête de données qui a examiné les contrats de gestion signés entre les organisations sociales du tiers secteur et le gouvernement de l'État du Ceará dans les années 2016 à 2019. Cette procédure a eu lieu à partir de l'analyse du suivi des contrats de gestion préparés par le Département de la planification et de la gestion de l'État du Ceará (SEPLAG), le plan pluriannuel de l'État et la loi de finances annuelle correspondant à la période analysée. La discussion a porté sur les effets des contrats de gestion et la relation avec les politiques publiques, considérant la transparence comme l'une des difficultés centrales rencontrées dans le cadre des entités évaluées. En ce sens, sur la base des données collectées, la recherche cherche à réfléchir sur l'importance des contrats de gestion pour l'exécution des politiques publiques dans l'État du Ceará.

Keywords: Tiers Secteur. Contrat de Gestion. Politique Publique.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

QUADROS		
Quadro 01 -	Categorias de análise.....	29
Quadro 02 -	Características das Organizações Sociais Qualificadas	34
Quadro 03 -	Relação de órgãos executores e gestores nos anos de 2016 a 2019	40
Quadro 04 -	Eixos do PPA e os órgãos gestores atuantes nos anos de 2016 a 2019	43
TABELAS		
Tabela 01 -	Percentual dos recursos alocados por OS nos anos de 2016 a 2019	36
Tabela 02 -	Despesa fixada para contratos de gestão nos anos de 2016 a 2019	39
Tabela 03 -	Número de contratos realizados nos anos de 2016 a 2019	41
Tabela 04 -	Evolução de contratos por área durante os anos de 2016 a 2019	42

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AGROPOLOS – Instituto Agropolos

CENTEC – Instituto Centro de Ensino e Tecnológico

CGDT – Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico

IDACE - Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará

IDM – Instituto Dragão do Mar

IDT – Instituto de Desenvolvimento do Trabalho

ISGH – Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar

LOA – Lei Orçamentária Anual

ONG – Organização Não Governamental

OS – Organização Social

PPA – Plano Plurianual

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SCIDADES – Secretaria das Cidades

STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SDA – Secretaria de Desenvolvimento Agrário

SRH – Secretaria de Recursos Hídricos

SEAPA –Aquicultura do Estado do Ceará

SECITECE – Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará

SECULT – Secretaria da Cultura

SEDUC – Secretaria da Educação

SEJUV – Secretaria da Juventude

SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura

SESA – Secretaria da Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Contextualização	14
1.2 Problema e justificativa	16
1.3 Objetivos	17
1.4 Aspectos metodológicos	17
1.5 Estrutura do trabalho	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 O papel do Terceiro Setor no processo de modernização da Administração Pública.	19
2.2 O contrato de gestão firmado entre estado e Terceiro Setor	22
2.3 A avaliação de políticas públicas voltados para o Terceiro Setor	24
3 SUPORTE METODOLÓGICO	26
3.1 Tipologia da pesquisa	26
3.2 Características da amostra	26
3.3 Categorias de análise	26
3.4 Procedimentos de coleta dos dados.....	28
3.5 Procedimento de análise dos dados	28
4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	29
4.1 Análise dos relatórios de contratos de gestão do período de execução do PPA 2016 a 2019.....	29
4.2 Os efeitos dos contratos de gestão e a relação com as políticas públicas nos anos de execução do PPA 2016-2019	33
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
5.1 Síntese das respostas aos objetivos	41
5.2 Contribuições da pesquisa	42
5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	43
6 REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

Com o passar dos anos vem sendo percebido cada vez mais a presença das organizações sociais junto às políticas públicas, essa aproximação está relacionada a muitos fatores, mas um dos mais evidentes é a proximidade com o caráter social dessas políticas e sua atuação junto à sociedade. Nesse sentido, os tópicos seguintes fazem uma contextualização do tema e propõem um aprofundamento nessa discussão, partindo da modernização da administração pública e se estendendo até a relação estabelecida com o terceiro setor.

1.1 Contextualização

Atualmente vem sendo observado o esforço do terceiro setor em aprimorar a área de prestação de contas. Essa tendência se justifica pela necessidade da manutenção e outras penalidades previstas em legislação própria das entidades que compõem esse setor. Esse movimento, embora venha ganhando maior notoriedade na atualidade, tem seu início dentro da administração pública.

A necessidade de modernização na administração pública é observada como uma marca para a década de 1980. Bresser-Pereira (2001) considera essa modernização como essencial dentro da lógica de implementação de uma gestão que auxiliasse no quesito da avaliação de eficiência, efetividade e eficácia das instituições públicas.

Para Bresser-Pereira (2001) o Estado brasileiro passou a priorizar uma administração pública que contribuísse com maior celeridade e transparência nos processos burocráticos. Obviamente essa transição não ocorreu de forma moderada, afinal existiu um contexto político, econômico e social que pressionou essa mudança no cenário brasileiro, de modo que também ressalto aqui a saída de um governo ditatorial para uma abertura democrática. É importante traçar esse paralelo para uma compreensão mais ampla do campo que vai nascer dessa transição (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Embora de forma abreviada, é necessário pontuar que a administração pública no Brasil apresenta-se em três modelos diferentes, que correspondem a três períodos históricos também diferentes, assim temos os estados: patrimonialista, burocrático e gerencial. Nesse sentido é interessante observar que a transição entre eles não encerra o modelo de

administração anterior, o que para Bresser-Pereira (2001) é visto como contradição principalmente se for analisado dentro de uma perspectiva que considera uma classificação de transição entre Estado Autoritário para Estado Democrático. As transições entre modelos podem ser analisadas considerando as reformas sociais, econômicas, políticas, e ainda contando sempre com o advento da modernização da administração pública. Porém, no Brasil, essas transições ocorreram, mas seguiram uma lógica de saltos entre etapas de modo que a modernização e as reformas pretendidas pela administração pública de cada período não são acompanhadas ou absorvidas, esse formato dificultou além de tudo o desenvolvimento do próprio país.

Campelo (2010) analisa que a transição para o Estado gerencial tem como marca a descentralização. Esse fator, como afirma a autora, contribuiu para um novo entendimento da esfera pública e estatal, assim como contribuiu também para o rompimento de uma barreira que impedia a aproximação de outros setores, de novos atores e da participação social.

A modernização passa a atuar no terceiro setor no quesito administrativo das entidades. Nesse sentido, Campelo (2010) pontua que a demanda por um novo formato que propusesse as organizações uma nova metodologia administrativa fosse pautada dentro dos parâmetros de uma gestão com maior eficiência, eficácia, transparência e controle.

Secchi (2010) afirma que o Estado moderno tem como principal razão de sua existência a elaboração de políticas públicas, porém não sendo ele o principal ou único ator. Para tal concepção o autor propõe abordagem multicêntrica elaborada para a compreensão dessa perspectiva, no sentido salientar que uma política pública é composta por dois aspectos, no caso, a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Nessa abordagem, atores estatais e organizações, organismos e redes protagonizam a execução das políticas públicas no enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2010).

Considerando Campelo (2010, p. 315) “o interesse público é a finalidade da administração pública”, desse modo, é necessário que a administração pública esteja envolvida e atenta às demandas da sociedade, tendo como o compromisso princípios norteadores que se baseiem nos interesses dos cidadãos.

O terceiro setor desenvolveu um papel fundamental dentro desse cenário, tanto no caráter técnico quanto social. Observando uma perspectiva temporal podemos perceber que esse setor ganha força e visibilidade nesse período de abertura democrática junto aos movimentos sociais devido às pressões populares sobre o governo ditatorial. Para GOHN

(1997) esse movimento da sociedade civil ganha interpretações analíticas no contexto de lutas a partir de 1980. Uma característica importante para o terceiro setor diz respeito à sua atuação dentro da mediação entre o primeiro setor, que corresponde ao Estado, e o segundo, correspondente à economia, essa relação é estabelecida através dos vínculos de colaboração. O objetivo é que o setor que corresponde à sociedade civil, o terceiro setor, tenha um funcionamento que proponha um acesso aos direitos sociais básicos.

Essas organizações privadas que compõem o terceiro setor têm denominações diversas, para Bazoli (2007, p.43) são: “Organizações não governamentais (ONGs); Organizações da sociedade civil; Esfera pública não estatal; Organizações (entidades, associações) sem fins lucrativos; Entidades beneficentes, filantrópicas; Fundações e Filantropia empresarial”. As definições legais desses formatos de organização serão esboçadas posteriormente no decorrer deste trabalho.

O formato selecionado para ser analisado no presente trabalho foi o de Organização Social (OS) com o objetivo de dispor das suas especificidades a fim de observar e descrever seu funcionamento junto ao governo do estado do Ceará levando em consideração os contratos de gestão celebrados entre essas organizações e o estado.

As organizações sociais a partir dos anos de 1990 são reconhecidas pelo Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado (MARE) como uma ferramenta de importância na produção de políticas sociais. No estado do Ceará essas organizações contam com as especificações legais na lei 12.781 de 30.12.97 que determina a qualificação e desqualificação, dos conselhos de administração e fiscal, do contrato de gestão, execução e fiscalização, e do fomento às atividades sociais. Os contratos de gestão são produzidos a partir da relação entre o poder público estadual com as organizações sociais.

1.2 Problema e justificativa

A partir das reflexões desenvolvidas na subseção anterior, o problema de pesquisa se situa na análise do gasto público com relação aos contratos de gestão firmados entre o governo do estado do Ceará e organizações sociais do terceiro setor que dispõem do título de qualificação, necessário para a celebração dos contratos, e como esse processo se relaciona com as políticas públicas.

Com a existência de muitos debates acerca do terceiro setor, o tema adotado trata da

contratualização de serviços pelo setor público com objetivo de aprimorar a administração da gestão pública. Os contratos de gestão atuam como um instrumento que possibilita ao Poder Público a contratação de órgãos da administração direta, indiretas e entidades privadas, como é o caso das Organizações Sociais do terceiro setor, para atuar na prestação de serviços.

Desse modo, o presente trabalho propõe uma reflexão sobre o tema levantando uma discussão sob a perspectiva de política pública dentro de uma abordagem multicêntrica, considerando a participação de outros atores, além do Estado, na execução de políticas públicas. Partindo da análise dos contratos celebrados entre essas organizações sociais e o governo do estado do Ceará nos anos de 2016 a 2019, e ainda, considerando os diagnósticos realizados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), o Plano Plurianual e Lei Orçamentária do período de vigência, a pesquisa observa os contratos de gestão celebrados e discute sobre a importância dos contratos de gestão para a execução das políticas públicas.

A pesquisa apresenta um levantamento das entidades que desenvolveram parceria por meio de contrato de gestão com o governo do estado do Ceará no período supracitado, considerando as bases legais de atuação dessas entidades e dos contratos firmados. Também analisa o levantamento realizado sobre as Leis Orçamentárias do mesmo período como base de análise das despesas destinadas aos contratos, e ainda, observa a relação com o Plano Plurianual estadual. Com base nos levantamentos, são observados e discutidos os efeitos dos contratos e sua atuação nas políticas públicas de caráter social no estado do Ceará.

1.3 Objetivos da pesquisa

A pesquisa propõe a discussão sobre as organizações sociais na execução de políticas públicas do estado do Ceará, com o objetivo de realizar uma análise sobre o investimento público entre os anos de 2016 a 2019 a partir dos diagnósticos realizados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) a fim de propor uma reflexão sobre a importância dos contratos de gestão para a execução das políticas públicas. Desse modo, os objetivos do presente trabalho estão dispostos da seguinte forma:

- (i) Realizar pesquisa bibliográfica sobre as organizações sociais e a atuação junto às políticas públicas;

(ii) Desenvolver análise documental em bases de dados públicas sobre contratos de gestão firmados no estado do Ceará com organizações sociais nos último ciclo de gestão do PPA estadual;

(iii) Analisar os efeitos dos contratos de gestão junto às organizações sociais e a inter-relação com a avaliação de políticas públicas.

1.4 Aspectos metodológicos

O trabalho utiliza-se de uma abordagem qualitativa e realiza uma pesquisa bibliográfica e documental, operando a partir de dados secundários oriundos de bases de dados públicas. A análise ocorre dentro da relação de parceria realizada entre organizações sociais e o governo do estado do Ceará, sendo observado o período do ciclo do PPA dos anos de 2016 e 2019 e os relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). Esse recorte temporal foi selecionado para facilitar o processo de análise da pesquisa, assim como para delimitar a pesquisa dentro da seleção de dados. Com base nesse levantamento, é possível compreender a movimentação de um instrumento de parcerias entre o governo do estado do Ceará e o terceiro setor, observar seu funcionamento e também analisar sua atuação na execução de políticas públicas.

Nesse sentido, o intuito é realizar um levantamento de um período de 4 anos, observar as organizações sociais qualificadas com relação aos contratos de gestão celebrados dentro do período e analisar os dados que foram disponibilizados. A intenção desse levantamento é produzir uma pesquisa através do método documental e bibliográfico dos documentos oficiais disponíveis nos espaços virtuais das organizações, do portal da transparência e da secretaria de planejamento e gestão do estado do Ceará.

O trabalho também se enquadra no formato de pesquisa bibliográfica e documental. Para isso o processo realizado na construção das etapas ocorreram primeiramente partindo de uma pesquisa bibliográfica onde, a partir de um levantamento da bibliografia do tema, foram analisados artigos, livros e publicações. Posteriormente, através da pesquisa documental, foram analisados documentos oficiais, pesquisas em endereços eletrônicos disponíveis pelas organizações em sites oficiais e da secretaria de planejamento e gestão do estado do Ceará (SEPLAG). Essa estrutura pode ser observada no Quadro 01.

Quadro 01: Categorias de análise

Objetivo geral: Identificar as organizações sociais que atuam na execução de políticas públicas do estado do Ceará e realizar uma análise sobre o investimento público entre os anos de 2016 a 2019 a partir dos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG).				
Objetivo Específico	Categoria de Análise	Base Conceitual	Fontes de Dados	Procedimento de Análise
(i) Realizar pesquisa bibliográfica sobre as organizações sociais e a atuação junto às políticas públicas;	Características pertinentes às organizações sociais do terceiro setor.	Lei 12.781 de 30 de Dezembro de 1997, Bresser (1995), Di Pietro (2018), Gohn (1997) Modesto (1997) e Tenório(1999)	Artigos, lei, livros e publicações	Pesquisa bibliográfica (Lakatos e Marconi, 2003)
(ii) Desenvolver análise documental em bases de dados públicas sobre contratos de gestão firmados no estado do Ceará com organizações sociais nos último ciclo de gestão do PPA estadual;	Características dos contratos de gestão.	Lei 9.637 de maio de 1998, lei 13.019 de 31 de julho de 2014, Lei 12.781 de 30 de Dezembro de 1997, Plano Plurianual Estadual 2016-2019, Pacheco (2004) e Bresser (1998)	Leis específicas, artigos e relatórios da SEPLAG	Pesquisa documental (Godoy, 1995)
(iii) Analisar os efeitos dos contratos de gestão junto às organizações sociais e a inter-relação com a avaliação de políticas públicas.	Relação entre as organizações sociais do terceiro setor e políticas públicas.	Secchi (2010), Souza (2002), Carvalho (2016) e Melo (1999)	O levantamento realizado nos objetivos (i) e (ii)	Análise documental (Pimentel, 2001 e Souza, Kantorski e Luís, 2011)

Fonte: Elaboração própria

O quadro permite uma maior organização no sentido da estruturação do trabalho, assim é possível sintetizar os processos realizados considerando primeiramente o objetivo geral e a partir dele os métodos e conteúdos utilizados.

1.5 Estrutura do trabalho

A pesquisa foi desenhada de modo que permitisse um diálogo entre os objetos

analisados e a discussão acerca da temática de interesse, de modo que elas se complementam e assim havendo um maior aproveitamento dos levantamentos de dados e a reflexão sobre eles.

Então a estrutura do trabalho é apresentada em três seções, sendo elas:

Inicialmente, está disposta na primeira seção a discussão introdutória que trata da contextualização do estudo, e por conseguinte os tópicos que se referem ao problema e justificativa da pesquisa, aos objetivos e aos aspectos metodológicos.

Na segunda seção estão elencados os tópicos específicos da revisão teórica referente ao terceiro setor, ao contrato de gestão e a avaliação de políticas públicas. Desse modo a divisão dessa seção foi estruturada em três subtópicos onde é realizada uma discussão sobre cada tema em específico. Primeiramente é discutido O Papel do Terceiro Setor no Processo de Modernização da Administração pública, onde é observado o surgimento terceiro setor, suas classificações e sua institucionalização como forma de reconhecimento de um papel estratégico dentro da administração pública, realizando uma análise desse período, o aparecimento dessas organizações e suas consequências dentro dos serviços públicos. Em seguida trata-se sobre O Contrato de Gestão Firmado Entre Estado e Terceiro Setor, descreve-se o conceito de contrato de gestão e sua aplicabilidade dentro das organizações sociais como instrumento de parceria, objetivando uma análise da evolução histórica da gestão pública no Brasil e dos serviços públicos posteriormente exercidos por organizações sociais do terceiro setor. E por fim, o terceiro subtópico que trata sobre A Avaliação de Políticas Públicas Voltados para o Terceiro Setor, onde é realizada a discussão sobre o papel essencial do terceiro setor para a avaliação de políticas públicas.

Partindo para a terceira seção, o subtópico trata da metodologia aplicada, e trata de suas respectivas especificações. Neste ponto também é detalhado o procedimento de coleta e análise de dados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção traz a contextualização dos objetivos da pesquisa, expondo alguns conceitos trabalhados e autores que tratam dos respectivos temas, contribuindo para a construção da discussão sobre terceiro setor, contratos de gestão e políticas públicas. Desse

modo, essa seção está dividida em três subseções, sendo elas: O papel do Terceiro Setor no processo de modernização da Administração Pública, O contrato de gestão firmado entre estado e Terceiro Setor e A avaliação de políticas públicas voltados para o Terceiro Setor.

2.1 O papel do Terceiro Setor no processo de modernização da Administração Pública

Com a Constituição Federal de 1988, e a nova perspectiva com relação ao Estado Democrático de Direito, foi necessário a Administração Pública mudanças que considerassem reformas relacionadas à participação social e ampliação dos canais de participação da sociedade civil. Porém, para estruturar essa ação foi idealizado um formato que permitisse ao Estado uma mobilidade entre eficiência e custo. Desse modo, o plano diretor de reforma do aparelho do Estado estabeleceu quatro segmentos com definição de objetivos e estratégias que permitissem uma maior eficiência na tomada de decisões. Bresser-Pereira (1995, p.42) destaca que o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, as atividades não exclusivas e a produção de bens para o mercado, são setorizados e possuem princípios administrativos e prioridades singulares. Modesto (1997, p.28) também reitera que a reforma administrativa tem como base quatro objetivos práticos, sendo eles: econômico , social , político e gerencial. A partir desses objetivos são estruturados os quadros de tarefas que, em sua amplitude, demandam uma “*ação cooperativa*” dos envolvidos na implementação das reformas.

Para reforma administrativa, o terceiro setor é denominado constitucionalmente como instituições de direito privado e previstas dentro do segmento de serviços não exclusivos do Estado (Bresser, 1995, p.41). Com esse plano de fundo, o terceiro setor nos anos 1990 passa a representar, junto à abertura democrática de 1988, uma nova narrativa de respostas às demandas sociais.

O histórico do terceiro setor no Brasil remonta do século XVI, e em sua essência tenha uma relação profunda com a caridade e assistência aos necessitados, também é interessante a reflexão realizada por GOHN (1997) quando pontua que esse movimento da sociedade civil ganha interpretações analíticas no contexto de lutas a partir de 1980, em meio às políticas repressivas de perseguição estabelecidas no período ditatorial do país. Com a reforma administrativa do país, o terceiro setor passa a protagonizar dentro de outros espaços e desempenhar um crescimento considerável. Nesse sentido, Falconer (1999, p.02) encara o

crescimento do terceiro setor no Brasil como uma expressão da sociedade na relação da mudança do papel do Estado, do Mercado e da participação popular. O autor ainda considera que o espaço do terceiro setor no país é marcado por uma “ideia-força”, e é portanto um espaço de ação e de cidadania ativa.

Com relação ao termo, embora não exista acordo sobre a terminologia, Di Pietro (2018) atenta que, para os teóricos da reforma do Estado, a definição de terceiro setor está pautada em um agrupamento de entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. Ainda de acordo com a autora, esse setor desenvolve uma atuação simultânea com o Estado e o mercado, porém apresenta uma diferenciação quando trata sobre a prestação de atividades de interesse público.

Para Tenório (1999) o terceiro setor encontra-se distante de uma classificação que atenda todos os formatos existentes dentro do que é compreendido pelo mesmo, pois trata-se de uma variedade de possibilidades e de atuações distintas, assim como um amplo aporte legislativo. Ainda de acordo com o autor, o terceiro setor também pode ser visto como um “um espaço social difuso” e que tem uma atuação voltada para espaços que se encontram esvaziados justamente pelo Estado e pelo Mercado.

Bresser-Pereira (1998, p.235) pontua que entre o Estado e o mercado existe um espaço chamado de público não-estatal. Em sua concepção o autor destaca que existem duas formas de distinguir o público não-estatal, uma é através do que é entendido como uma forma de controle social, e outra que está relacionada com a produção de bens e serviços sociais e científicos. Esse pensamento estrutura toda a ideia do que se trata as Organizações Sociais, que foram implementadas como uma proposta para reforma e tendo uma perspectiva de transformação nos serviços prestados diretamente pelo Estado.

Di Pietro (2018) salienta que as Organizações Sociais de fato fazem parte da composição do termo Terceiro Setor, também é enquadrada como uma entidade de colaboração e prestam serviços de interesse público, a diferenciação é estabelecida no sentido da prestação de serviço público por delegação do Poder Público. É interessante pontuar que, ainda considerando Di Pietro (2018, p. 687), “é direcionado às organizações sociais a transferência da gestão de determinado serviço público e a gestão de um patrimônio público”. Com isso é possível compreender a importância dessas entidades dentro do contexto de execução de políticas públicas de caráter social, é como se a partir delas fosse possível espelhar as relações com as demandas sociais.

Modesto (1997) salienta que as organizações sociais, em sua base jurídica no âmbito do direito administrativo, são caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, e que não tem a finalidade de acumulação de capital, tendo o foco voltado para atividades que apresentem valor social, motivadas por iniciativas particulares e sendo reconhecidas, fomentadas e fiscalizadas pelo Estado. Dentro desse formato as organizações sociais primam por objetivos específicos no que se refere aos seus serviços, e adentram a esfera pública quando passam a participar do orçamento do Estado por meio do contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor, e a nível estadual, com o seu órgão gestor.

Para ser reconhecida como organização social é necessário obter o título, afinal como foi visto acima, não são todas as organizações que se denominam desse modo, uma vez que é necessário o reconhecimento do poder público por meio de um ato formal. Segundo Modesto (1997, p.32), esse título oferece a essas instituições benefícios tributários e vantagens administrativas, é uma qualidade adquirida, um título jurídico especial e quando essas organizações celebram um contrato de gestão com o Estado, passam a ser financiadas de modo parcial ou total pelo orçamento público. Esse formato permite ao Estado um controle maior sobre as organizações, mesmo que elas se desenvolvam com capacidade autônoma na realização dos serviços, uma vez que respondem somente pela aplicação dos bens públicos considerando a execução regular do contrato de gestão firmado com o poder público.

Quando essas organizações são qualificadas, elas passam a ser habilitadas para a prestação de serviços ao Estado através da celebração de contratos de gestão, que apresentam uma funcionalidade de parceria no âmbito dos direitos sociais. Os contratos de gestão endossam esse entendimento quando pautam as atividades exercidas pelas organizações com indicadores de metas, prazos e resultados bem estipulados.

Embora não seja uma discussão nova, ainda é necessário ressaltar que um dos maiores obstáculos enfrentados por essas organizações está relacionado com o objetivo de ampliar os mecanismos de transparência. Embora as organizações sociais sejam norteadas pelos princípios da nova gestão pública, e ainda seja previsto na lei 9.637 de maio de 1998 a transparência como critério de qualificação para as organizações, o que fica explícito ainda atualmente é a dificuldade na busca de dados estruturados sobre as ações realizadas por essas organizações. Mesmo considerando o fato de que os mecanismo de transparência assinalados nos contratos de gestão celebrados entre Estado e organizações promovam uma atuação objetiva, como é o caso do programa de trabalho, das metas e prazos de execução, dos

critérios de avaliação de desempenho com indicadores de qualidade e produtividade, e ainda, com os limites para despesas com remuneração dos dirigentes e empregados, muitas organizações ainda dificultam o processo de possibilitar a transparência.

2.2 O contrato de gestão firmado entre estado e Terceiro Setor

A contratualização por resultados dentro do serviço público surge como uma característica do novo modelo de gestão pública, tendo como procedência o Estado regulador que, atravessa o formato de intervenção estatal estabelecido, e o substitui determinando parâmetros de um estado executor tendo como principal objetivo a adoção de novas estratégias que possibilitaram novas formas de controle e de responsabilização da administração pública (PACHECO, 2004).

Nesse caso, a realização de parcerias entre Estado e organizações sociais ocorrem por meio do contrato de gestão, e conforme ressalta Bresser (1998), os contratos de gestão passam a participar do orçamento do Estado através da reforma do aparelho do estatal, e com o objetivo de obter um compromisso preliminar com os resultados dos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com as organizações sociais. Os contratos de gestão promovem o estímulo à ideia inicial da reforma, que é a descentralização de um controle clássico determinado por meio da burocracia rígida de cumprimento de normas. Para Di Pietro (2018, p.688) a diferença entre as organizações sociais e as outras entidades que fazem parte do terceiro setor é a transferência de um “serviço público social de titularidade do Estado” que ocorre por meio do contrato de gestão, e assim é realizado o vínculo jurídico entre organizações sociais e Administração Pública.

Para Pacheco (2004) o modelo estratégico implantado pela reforma administrativa dispõe de um novo formato de controle e um apelo menos burocrático, de modo que, os contratos de gestão celebrados com as organizações sociais passem a apresentar uma funcionalidade gerencial. Ainda segundo Pacheco (2004), para que tal feito possa ser alcançado, é preciso que a elaboração de um contrato de gestão seja negociada entre Estado e terceiro setor, considerando a escuta como um ponto essencial para um maior desempenho das organizações, e com isso uma previsão moderada dos resultados almejados pelas duas partes.

Para que uma organização do terceiro setor possa firmar um contrato de gestão com o Estado ela precisa estar alinhada com determinados critérios e ainda ter a qualificação necessária para determinada parceria. Bresser (1998, p.235) quando trata dessas especificações define essas organizações como “públicas não estatais”, e também caracteriza a relação com esses termos, para o autor o sentido do termo público está voltado para o que é de interesse público, e ainda reitera que esse tipo de organização busca o interesse geral mas está subordinada ao direito privado e não faz parte do aparelho estatal.

Quando uma organização privada sem fins lucrativos voltada para a produção de bens ou serviços públicos obtém o título de organização social e passa a ser reconhecida formalmente pelo Poder Público, ela pode ter uma atuação em parceria com o governo do Estado no âmbito dos direitos sociais. Essa atuação vai ser regulada por meio do contrato de gestão acordado entre as partes, e assim a organização passa a ter direito a dotação orçamentária (BRESSER,1995). os contratos apresentam uma funcionalidade de ferramenta para o Poder Público. Essa ferramenta permite às entidades da administração indireta, no caso as organizações sociais, uma maior autonomia nos aspectos gerenciais, orçamentários e financeiros

Como o orçamento público trata do planejamento e da execução das finanças públicas através da construção do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), os contratos celebrados por meio da parceria entre governo e organizações sociais precisam ser reconhecidos nesses documentos para obterem a dotação orçamentária do contrato de gestão vigente. Devido a essa importância, a lei 9.637 de 15 de maio de 1998 trata nos artigos 5º, 6º e 7º sobre os contratos de gestão e a definição de seus critérios. No artigo 7º em específico, observa-se que o programa de trabalho proposto pela entidade deve contar com metas, prazos, critérios de avaliação e indicadores de qualidade e produtividade.

Bresser (1998) ainda analisa que o contrato de gestão é um importante instrumento de controle estabelecido pela reforma administrativa uma vez que ele visa o controle de resultados. Para que tal feito seja possível, os contratos estabelecidos entre terceiro setor, por meio de organizações sociais qualificadas, e Estado devem atuar como acordo entre ministérios ou secretarias e as entidades prestadoras de serviços públicos de modo que esses contratos estejam voltados para a “autonomia de gestão em troca de compromisso prévio” (PACHECO, 2004, p. 02).

Os contratos de gestão celebrados entre as organizações sociais qualificadas e o Estado são regidos por características que Bresser (1998, p.250) são observadas quando partem das disposições estratégicas e se estendem até os mecanismos de publicidade. Essa amplitude na gama de requisitos necessários ao contrato de gestão objetiva mudanças substantivas na qualidade do serviço público (PACHECO, 2004).

A relação entre governo e organização é regulada pelo contrato de gestão, mas essa relação envolve outros atores que fazem parte do processo para que os objetivos estipulados no contrato sejam seguidos e avaliados, seguindo a lógica de ofertar aos usuários uma melhor prestação dos serviços públicos e transparência.

2.3 A avaliação de políticas públicas voltados para o Terceiro Setor

Ao pensar sobre políticas públicas e sua relevância dentro do Estado moderno devido às demandas sociais que apresentaram uma crescente no pós-segunda guerra mundial, é interessante pontuar que ainda não existe um comum acordo sobre a definição do conceito de políticas públicas, de modo que trata-se de um tema complexo e abrangente. Segundo Secchi (2010) o que torna a existência de políticas públicas uma necessidade fundamental para o funcionamento de nossa sociedade é a determinação de uma diretriz de enfrentamento a um problema público e um funcionamento coerente para resolução de tal. Nesse sentido, Souza (2002) observa que para o governo as políticas públicas têm uma função instrumental, ou seja, elas se apresentam como uma ferramenta de decisões, oferecendo uma orientação por meio da ciência política. Para que essa ferramenta possa apresentar uma aplicabilidade funcional é preciso considerar sua inserção dentro de um ciclo de políticas públicas, e ainda, no aprofundamento posterior quando se realiza a avaliação desse processo e da própria política.

Em uma perspectiva de análise histórica de avaliação das Políticas Públicas de caráter social no contexto brasileiro é importante pontuar que a agenda pública apresenta um peso de extrema relevância nesse sentido, não por se tratar de um processo essencial na construção das políticas públicas sociais em si, mas por se tratar de uma avaliação que considera historicamente a realidade social partindo de determinados grupos compostos por elites (MELO, 1999). Esse percurso passa a apresentar mudanças evolutivas na abertura

democrática do país, e quando as políticas públicas passam a ser organizadas partindo da ideia de ampliação da participação da sociedade civil.

Nesse sentido, as mudanças evolutivas também alcançam a relação com o papel do Estado, com a sociedade e com a economia. Porém, se atentando ao Estado no que se refere ao sentido da avaliação, a reforma administrativa passou a atuar em uma lógica de avaliação de desempenho que prioriza os resultados como instrumento na ampliação de eficiência e efetividade de gestão (CARVALHO, 2016). De todo modo, e apesar de considerar a mudança do papel do Estado, é válido ressaltar que está intrínseco ao Estado moderno a elaboração de políticas públicas que considerem a “intencionalidade pública e a resposta a um problema público” (SECCHI, 2010, p.04). E assim, esses dois aspectos integram uma função básica na construção de políticas públicas, o reconhecimento deles determina as proporções que dão a política o sentido de ser pública. Ou seja, é por meio da percepção do que é considerado um problema público que vão ser aplicados esforços no reconhecimento de abrangência de determinado problema, fazendo com que seja evidenciado os atores que são afetados. Essas etapas não ocorrem de modo estruturado, e os problemas públicos muitas vezes demoram anos para serem notados e demandarem uma ação do Estado, por isso a sociedade civil organizada tem um papel essencial na construção e avaliação de políticas públicas.

Com a valorização da democracia, balizada pela Constituição Federal de 1988, temas como a descentralização, transparência e eficiência passaram a ocupar um espaço de discussão dentro da agenda pública, e nesse sentido houve uma ampliação no papel da participação da sociedade civil e na “redefinição dos critérios de avaliação da política social” (MELO, 1999, p.19). E, como foi visto anteriormente, se antes as elites que determinavam essa avaliação, com a Constituição Federal de 1988 esse processo passa a apresentar outros atores. E embora o Estado possa contar com o que Secchi (2010, p.3) denomina de “superioridade objetiva na elaboração de políticas públicas pelo fato de transpassar obstáculos entre esferas para a solução de problemas coletivos”.

Compreendido esse percurso, Souza (2002) salienta que a análise da política pública pode ser realizada por meio de etapas que compreendem os estágios de: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esse formato de construção é designado como um ciclo de políticas públicas, e essa tipologia permite que o processo ocorra de modo deliberativo, o que pode ser considerado como fator determinante para a construção de uma consciência coletiva (SOUZA, 2002, p.08).

Assim, optou-se por uma abordagem dentro da pesquisa que considerasse para a avaliação e execução de políticas públicas, voltadas para o terceiro setor, um formato que privilegia a participação de outros atores e não apenas do Estado. Ou seja, considerar a participação de outros atores na construção dessas políticas e, por conseguinte, tornar esses atores também protagonistas e avaliadores dessas mesmas políticas públicas. Esse tipo de abordagem permite entender que o estabelecimento de uma política pode ser um exercício interpretativo de enfrentamento do problema coletivo e assim propondo a participação de outros atores na construção de uma política pública que gere um maior aproveitamento pela sociedade e organizações de modo geral. Desse modo, a pesquisa se utiliza da abordagem multicêntrica (SECCHI, 2010) para a construção da avaliação realizada acerca das organizações sociais prestadoras de serviço no estado do Ceará. Também é considerada a tipologia de ciclo de políticas públicas, pois trata de critérios fundamentais na construção da avaliação, no caso, são observados critérios que consideram: “economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade” (SECCHI, 2010, p. 50).

Por fim, é essencial para a compreensão dos motivos que levam a necessidade da avaliação direcionada ao terceiro setor, mas em específico das organizações sociais, considerar as leis que determinam a atuação desse setor junto ao Estado na busca de assistir às demandas sociais. No caso além da Constituição Federal de 1988, é considerado como mecanismo que valida a atuação das entidades a lei 9.637 de maio de 1988 por meio da qual são qualificadas as organizações sociais, as áreas de atuação dessas entidades e a descrição acerca dos contratos de gestão. No que diz respeito ao nível estadual das organizações é oportuno pontuar que a lei 12.781 de 30 de dezembro de 1997 institui um programa estadual de incentivo onde é apresentado um conteúdo que também trata da qualificação, mas ainda trata disposições específicas das organizações sociais no estado do Ceará. E ainda, em observância à lei 13.019 de 31 de julho de 2014, onde está previsto o regime jurídico das parcerias voluntárias e define as diretrizes para a política de fomento.

3 SUPORTE METODOLÓGICO

Essa seção tem como objetivo descrever a tipologia, as características e os procedimentos utilizados para realização da presente pesquisa. Abaixo está disposto o tratamento metodológico utilizado para a investigação proposta.

3.1 Tipologia da pesquisa

O interesse pela temática escolhida ocorreu ao observar as organizações sociais e com isso buscar compreender como era estabelecida a relação com o governo do estado do Ceará, e nesse sentido foi observado também a relevância dos serviços prestados e da execução de políticas públicas de caráter social. A pesquisadora atuou como estagiária em uma das entidades qualificadas como organização social prestadora de serviços ao governo do estado do Ceará, onde a convivência desenvolvida em ambiente de estágio permitiu um contato mais próximo com o desempenho das atividades executadas e estimulou ainda mais o interesse na compreensão dessas relações.

Desse modo, a abordagem proposta para a pesquisa é de caráter qualitativo por se tratar de uma análise de um instrumento que permite a parceria entre organizações sociais do terceiro setor e Poder Público, no caso, os contratos de gestão, fazendo uma relação com as políticas públicas executadas junto a essas entidades. Assim, o presente trabalho utiliza como abordagem a pesquisa qualitativa, pois é discutido o investimento realizado em organizações sociais através dos contratos de gestão dentro de um recorte temporal no estado do Ceará. Para Minayo (2002) essa compreensão pode ter os seguintes objetivos:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas Ciências Sociais, com o que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2002, p. 21;22)

Para a realização da presente pesquisa utiliza-se também de uma base de levantamentos, no caso, um levantamento bibliográfico sobre o tema estudado e por conseguinte um levantamento documental. Esses dois processos embora apresentem características diferentes, juntos constroem a base necessária para a realização da análise pretendida.

Considerando a pesquisa bibliográfica, serão utilizados materiais produzidos e publicados acerca dos temas observados, no caso, relatórios, leis, dissertações e livros. Essa ação tem um objetivo que, para Lakatos e Marconi (2003), é compreendida como um enfoque necessário para a construção da escrita, pois:

Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 183)

No que se refere ao processo de pesquisa documental, utiliza-se de dados secundários de bases públicas. Optou-se por esse formato pois, como afirma Godoy (1995):

Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto. Não há, portanto, o perigo de alteração no comportamento dos sujeitos sob investigação. (GODOY, 1995, p. 22)

Desse modo, esse método utiliza-se de fontes que compreendem o espaço temporal objetivado pela pesquisa e possibilita relacioná-los com outros contextos do mesmo período observado.

3.2 Características da amostra

Com o estudo realizado sobre as organizações sociais notou-se uma necessidade de maior aprofundamento e delimitação do estudo. Então optou-se por utilizar um determinado espaço de tempo dentro do planejamento estadual, como base temporal e estratégica, e relacionar com o instrumento analisado utilizando-se de um período.

Dessa maneira, foram observados o Plano Plurianual estadual 2016-2019, a Lei Orçamentária Anual e os Relatórios de Acompanhamento de Contratos de Gestão elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. O PPA 2016-2019 apresenta uma função, dentro da pesquisa, de compreensão acerca do planejamento estratégico do período e também permite a análise dos órgãos gestores e suas atividades. A LOA oferece uma análise de despesa direcionada aos contratos de gestão de cada ano e às áreas de atuação. Como também, os relatórios apresentam um diagnóstico dos contratos celebrados e o conhecimento das organizações sociais.

Considerando Pacheco (2004), o contrato de gestão é uma peça gerencial importante para a avaliação dos resultados produzidos pelas organizações sociais. Desse modo, essa análise permite um aprofundamento maior sobre estas entidades e os contratos celebrados para a prestação de serviços executados junto ao Governo do Estado do Ceará.

3.3 Categorias de análise

Tendo em vista o objetivo geral do presente trabalho, realizou-se uma estruturação sobre as categorias escolhidas, essa ação contribuiu para uma maior clareza dos objetos de análise utilizados. A pesquisa trabalha com a análise de três categorias onde são tratadas as características das organizações sociais, dos contratos de gestão e da relação entre as organizações sociais do terceiro setor e políticas públicas. Foi utilizada uma base conceitual que privilegia esse diálogo entre as categorias de análise e objetivos específicos. Assim pode se ter um maior aproveitamento no tratamento dos dados coletados.

Desse modo, para cada fonte de dados coletados foi utilizado um procedimento de análise que reitera se a base conceitual. Os métodos propostos para a análise dos dados são os levantamentos bibliográfico e documental. Para a abordagem qualitativa a pesquisa bibliográfica se trata de “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema” (LAKATOS E MARCONI, 2003, p.158). E tratando da pesquisa documental, nesse mesmo sentido, Godoy (1995) considera que esse método propõe um caráter inovador, de modo que, também classifica os documentos como importante fonte de dados.

3.4 Procedimentos de coleta dos dados

Os dados foram coletados somente através de meios virtuais, esse fato ocorreu devido à pandemia instaurada pelo vírus COVID-19. Porém, essa ocorrência não afetou de forma drástica a produção da pesquisa.

Assim o procedimento de coleta foi realizado exclusivamente de modo virtual, foram coletados dados secundários disponibilizados pelas entidades analisadas, pela SEPLAG, e através do PPA e LDO. Considerando Pimentel (2001), o material foi organizado de modo

analítico, pois buscou-se uma forma de processar esses dados e torná-los compreensíveis, e ainda examinar a relação entre as categorias analisadas. Assim, foi realizada uma coleta de dados periódica considerando o período de quatro anos, onde é executado o PPA estadual.

Desse modo foram criadas planilhas que dispunham sobre a organização de dados referentes aos relatórios de acompanhamento, sobre as despesas fixadas para os contratos de gestão e ainda sobre características das organizações. Esse procedimento foi necessário para que fosse possível uma tradução e visualização mais clara acerca dos dados coletados.

Os dados também seguem a abordagem da pesquisa e análise documental, utilizando dados secundários de bases públicas, e análise de artigos, livros e publicações pertinentes ao tema pesquisado.

3.5 Procedimento de análise dos dados

Primeiramente foi utilizado como procedimento de análise a pesquisa bibliográfica, foi a partir dela que realizou-se o levantamento acerca dos artigos, livros e publicações relacionados ao tema pesquisa, o critério de seleção dos conteúdos seguem a premissa do levantamento de contratos de gestão realizados entre organizações sociais e o governo do estado do Ceará. Assim como afirmam (Lakatos e Marconi, 2003) cria-se um contato direto do pesquisador com o tema pesquisado, e proporcionado sobre os escritos um novo enfoque ou abordagem.

Nessa etapa a pesquisa utiliza-se de uma análise que trabalha com documentos que tratam de um escopo específico, no caso, a análise documental. Para mapear os documentos utilizados foi necessário um procedimento de organização que permitisse uma construção de trajetória, o que Pimentel (2001) chama de “mapear a trajetória”, para a autora esse formato considera como critério de organização a fonte documental através de leitura e fichamento. De acordo com Souza, Kantorski e Luis (2011, p.223), “a análise documental consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica”. Nesse sentido, a base do procedimento utilizado neste tópico está alicerçada no desenvolvimento da pesquisa através da análise documental.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADO

Antes de realizar a análise dos dados coletados é necessário compreender o panorama em que se dispõe o objetivo central da presente pesquisa. Temos três pontos fundamentais na construção deste tópico. O primeiro ponto está relacionado com a lei 12.781 de 30 de dezembro de 1997, onde é instituído o programa de incentivo às organizações sociais, essa lei dispõe sobre a qualificação destas entidades. Na seção IV do capítulo I, artigo 8, estão especificados os critérios exigidos para que a relação entre poder público estadual e as entidades do terceiro setor qualificadas como organização social seja estabelecida através do contrato de gestão, a lei também determina que o contrato seja submetido à apreciação da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), essa ação favorece o planejamento da administração pública pois a partir dela são criados os diagnósticos acerca dos processos de parceria entre organizações sociais e governo do Estado do Ceará.

O segundo ponto trata-se do Plano Plurianual do Estado do Ceará, o documento se divide em eixos traduzindo o planejamento do governo do Estado para a execução das políticas públicas por meio de temas estratégicos, esse formato permite a dinamicidade e a articulação intersetorial. Foi necessário ao trabalho uma maior especificidade acerca das despesas e receitas fixadas, de modo que foi analisado dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) os órgãos, programas e contratos de gestão previstos dentro de cada ano de execução do PPA.

O terceiro ponto trata da estrutura dos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborados pela SEPLAG, é importante ressaltar esse pois a investigação utilizou dessa base na construção dos subtópicos seguintes.

4.1 Análise dos relatórios de contratos de gestão do período de execução do PPA 2016 a 2019

O contrato de gestão é caracterizado como um instrumento utilizado para instituir a celebração de parcerias entre terceiro setor e Poder Público, como foi visto antes, mas esse instrumento trata principalmente de uma função dentro da administração pública: a eficiência. É um ciclo de funcionamento onde uma entidade do terceiro setor se qualifica como organização social e a partir disso ela passa a tratar com um órgão gestor do governo do

estado por meio do contrato de gestão com um objetivo final de propor uma maior eficiência na prestação desses serviços.

A base legal que trata do contrato de gestão está prevista na Constituição Federal de 1988, quando trata sobre a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, onde trata sobre o conteúdo que deve apresentar esses contratos, no caso, no artigo 8:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1988, Art.37)

A Lei 9.637 de maio de 1998 também trata dos contratos de gestão, porém ela oferece maiores especificidades acerca do tema, mas de sobremodo os requisitos que devem ser observados apresentam uma tendência voltada para a eficiência do mesmo. Assim, a lei no artigo 7, pontua que:

Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções. (BRASIL, 1998)

No estado do Ceará o dispositivo legal que trata sobre a qualificação de organizações sociais do terceiro setor ainda prevê incentivos nesse sentido é a lei 12.781 de 30 de dezembro de 1997, essa lei dispõe sobre os critérios exigidos para que organizações da sociedade civil

adquirir o título que as qualifique como organizações sociais, e ainda possam realizar parcerias com o governo do estado através do contrato de gestão.

A qualificação de organização social estabelece determinados critérios nas áreas de atuação, no caso, de acordo com a lei supracitada as atividades exercidas pelas entidades devem ser voltadas para:

Art. 1º O Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não-exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais. (CEARÁ, 1997)

No estado do Ceará, a lei ainda pontua que as organizações sociais devem considerar a observância de diretrizes relacionadas à qualidade, eficiência e o acesso dos serviços prestados, à transparência das despesas, resultados e atividades realizadas, de modo que a avaliação de eficácia da entidade possa estabelecer uma maior relação entre Estado, sociedade e setor privado.

Embora as organizações sociais se utilizem de legislação própria, é importante ressaltar que a mesma está coberta pelo termo terceiro setor, as diferenças que podem caracterizar essas entidades se dão pelo fato de que as mesmas tem sua atuação voltada para a produção de bens públicos nas áreas descritas acima e também tem como objetivo a descentralização de atividades e serviços não-exclusivos.

Considerando a análise realizada sobre o Plano Plurianual de 2016-2019, é válido pontuar a existência de uma forte influência no que se refere à contratualização de resultados, de modo que dentro do PPA têm-se como objeto estratégico do eixo Ceará da Gestão Democrática por Resultados o apoio à instituições e organizações da sociedade civil para a implementação de políticas públicas (CEARÁ, 2015). Esse fator favorece as parcerias entre organizações sociais e governo do Estado por meio de contratos de gestão. Outro ponto relevante dentro do PPA está relacionado com a intersectorialidade, pois é considerada como

uma das bases do plano, o que determina a dinamicidade entre setores favorecendo uma maior articulação no alcance dos objetivos (CEARÁ, 2015).

Cada entidade analisada oferece serviços em áreas de atuação específicas. No quadro abaixo estão expostos o ano de qualificação como organização social, as entidades e suas respectivas missões. No período de 2016 a 2019 o governo do Estado apresentava parceria com seis organizações sociais, essa parceria é realizada desde o ano de qualificação de cada uma. O quadro mostra as áreas em que cada organização atua através da missão proposta.

Quadro 2: Características das Organizações Sociais Qualificadas

Ano de Qualificação	Organização Social	Missão
1998	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho	Viabilizar soluções inovadoras e sustentáveis para o desenvolvimento do trabalho e do empreendedorismo, visando à inclusão social.
1998	Instituto Dragão do Mar	Realizar gestão cultural inovadora e democrática, por meio da formação, da produção de conhecimento e da preservação e difusão de bens simbólicos, promovendo o desenvolvimento sociocultural.
2000	Instituto Centro de Ensino e Tecnológico	Promover a educação e a tecnologia por meio do ensino, da pesquisa, da inovação e da extensão, em áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará.
2002	Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	Promover a excelência na gestão de saúde.
2002	Instituto Agropolos	Contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade, fomentando e qualificando as políticas públicas, através da capacitação, da assessoria técnica e educativa e de execução e apoio a projetos referenciais estratégicos
2008	Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico	Tem por finalidade a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, com ênfase em Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC.

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do site oficial de cada entidade.

Analisando o diagnóstico de acompanhamento dos contratos de gestão realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG) nos anos de 2016 à 2019, foi observado que as organizações com título de qualificação que celebraram contratos de gestão para prestação de serviços são: Instituto Agropolos (AGROPOLOS), Instituto de

Desenvolvimento do Trabalho (IDT), Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), Instituto Dragão do Mar (IDM), Instituto Centro de Ensino e Tecnológico (CENTEC) e Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico (CGDT).

Nesse período foi observado que algumas entidades apresentam uma atuação mais intersetorial, como é o caso do Instituto Agropolos (AGROPOLOS) que durante os anos analisados realizou parcerias com diversos órgãos executores, sendo eles: Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Recursos Hídricos, Secretaria das Cidades, Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará e Secretaria da Infraestrutura. Outra organização social que apresenta esse mesmo comportamento é o Instituto Centro de Ensino e Tecnológico (CENTEC), a entidade realizou parcerias com cinco órgãos diferentes durante os anos sendo eles: Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará, Secretaria da Educação, Secretaria das Cidades, Secretaria da Agricultura, Pesca e Aquicultura do Estado do Ceará, Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará. Foi observado também que algumas entidades apresentam um comportamento diferente, e no caso, desenvolvem poucas parcerias e que celebram contratos de gestão com órgãos executores de áreas específicas, no caso, são o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) atuando em parceria exclusivamente com Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, e Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), atuando em parceria com Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social ou Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho do Ceará, e ainda o Instituto Dragão do Mar (IDM) que atua em parceria também exclusiva com a Secretaria da Cultura.

Durante os anos observados foram celebrados novos contratos de gestão para prestação de serviços, também aditivos de continuidade e ainda apresentaram novas parcerias. Apenas uma organização apresentou maiores complicações, que é o caso do Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico (CGDT), segundo o relatório de acompanhamento a entidade não formalizou nenhum contrato e por consequência não houveram parcerias ou repasses financeiros direcionados.

Desse modo, foi possível perceber que não há uma relação estabelecida entre tempo de qualificação e parcerias, como foi visto no quadro 2 e explanado acima, entidades que apresentam um histórico temporal de oferta de serviços muitas vezes não desenvolvem muitas parcerias. Outro ponto observado é que mesmo que haja um número relevante de parcerias e a

intersetorialidade, objetivo do PPA, isso não significa um repasse financeiro maior. De acordo com o diagnóstico da SEPLAG, durante os anos de 2016 a 2019, os maiores repasses financeiros foram protagonizados pelo ISGH, no quadro abaixo é possível visualizar esses números.

Tabela 1: Percentual dos recursos alocados por OS nos anos de 2016 a 2019

Entidade	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH	74,30%	70,53%	72,85%	72,90%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC	13,70%	13,55%	12,48%	14,06%
Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS	5,40%	9,80%	8,22%	4,81%
Instituto Dragão do Mar - IDM	3,60%	3,89%	3,77%	6,51%
Instituto de Desenvolvimento do Ceará - IDT	2,90%	2,23%	2,69%	1,73%
Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico (CGDT)	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão da SEPLAG

Há de se considerar que a área da saúde é de grande importância dentro da nossa sociedade, isso é indiscutível, mas vale pontuar que a diferença percentual entre entidades com relação aos recursos alocados é bastante expressiva, e esse levantamento somente traduz um reflexo dos órgãos gestores de cada organização. Embora não seja o objetivo da pesquisa, também é interessante pontuar que essas organizações que apresentam um maior número de parcerias, como é o caso do AGROPOLOS e CENTEC, atuam com uma porcentagem bem abaixo do ISGH.

Esses aspectos apresentados são considerados como ponto fundamental para a compreensão sobre as organizações sociais do Ceará e sua atuação, mesmo que dentro de um recorte temporal. Analisar essas características é compreender o cenário em que a execução das políticas públicas direcionadas a saúde, educação, cultura, trabalho, tecnologia e

sustentabilidade estão inseridas e atuantes. E ainda é uma forma de perceber como se comportam essas entidades considerando o aporte financeiro, a área de prestação de serviço e as parcerias desenvolvidas, pois pelo que foi examinado, o título ou o tempo de qualificação não garantem essas questões.

4.2 Os efeitos dos contratos de gestão e a relação com as políticas públicas nos anos de execução do PPA 2016-2019

Os contratos de gestão são vistos como um instrumento para a realização da parceria entre organização social e poder público, para que ele apresente funcionalidade é necessário que sejam considerados os critérios exigidos pelas leis de regulamentação de parcerias e pelas partes interessadas. Dentro da presente pesquisa foi realizado o levantamento dos contratos celebrados pelas organizações sociais e o governo do estado do Ceará no período de 2016 a 2019.

De acordo com a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, é entendido como dever da organização social a transparência das informações acerca da execução de parcerias e contratos celebrados.

Art. 11 - A organização da sociedade civil deverá divulgar, em seu sítio na internet, caso mantenha, e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público. (BRASIL, 2014)

A lei ainda pondera acerca das informações que devem conter no contrato de gestão, no caso, é necessário a inclusão de:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo. (BRASIL, 2014)

Na lei 9.637 de 15 de maio de 1998, ao tratar sobre os contratos de gestão, ressalta que o mesmo é encarado como uma parceria entre as partes para fomento e execução das seguintes atividades:

Art. 1 - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (BRASIL, 1998)

E ainda pontua que o contrato deve ser elaborado e acordado entre organização social e órgão ou entidade supervisora seguindo os princípios da administração pública, no caso, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

O objetivo inicial da pesquisa era realizar uma análise dos contratos de gestão com base em um levantamento dos dados disponíveis nos respectivos sítios virtuais das entidades avaliadas. Essa ação tinha como objetivo a legislação própria das organizações sociais que trata sobre a transparência e o controle, pois é previsto a disposição dessas informações e o acesso a elas por meio de um espaço virtual próprio das entidades, e ainda seguir os princípios da administração pública considerando, nesse caso, a publicidade das informações. Porém, dentre as entidades analisadas apenas uma disponibiliza seus dados sobre contratos de gestão, no caso o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH).

Visto isso, optou-se por uma análise que utilizasse outras bases para a realização do levantamento. Assim, além dos diagnósticos da SEPLAG, foram observados dados relacionados aos contratos de gestão a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) durante os anos de 2016 a 2019. Com isso foram colhidos os seguintes dados:

Tabela 2: Despesa fixada para contratos de gestão nos anos de 2016 a 2019

Ano da LOA	Despesa Fixada
------------	----------------

2016	R\$ 740.535.866,00
2017	R\$ 819.956.660,00
2018	R\$ 820.013.737,00
2019	R\$ 866.373.574,50

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orçamentária Anual dos anos de 2016 a 2019

Nesse ponto, vale ressaltar que durante os anos observados apresenta-se um crescimento gradativo de recursos destinados a contratos de gestão, e assim pode-se considerar o fato de que à medida que cresce o valor dos repasses para organizações sociais, que prestam serviço para o governo do estado do Ceará na execução de políticas públicas, maior é a importância disposição desses dados para acesso da população por se tratar de informações de interesse público, obviamente considerando o fato de que o papel exercido por essas entidades devem seguir os princípios da administração pública e, ainda, considerar que de acordo com a lei 9.637 de maio de 1998 a transparência é um critério de qualificação para as organizações. Com base nesse argumento, fica a reflexão: se as informações sobre a disposição dos dados das entidades e o seu formato de publicização devem constar no contrato de gestão, como é possível realizar a conferência dessas informações se a entidade não disponibiliza o mesmo?

É necessário ressaltar que o papel exercido pelo órgão ou entidade supervisora é fundamental na execução e fiscalização dos contratos realizados. Na pesquisa foi observado que cada órgão gestor, no caso as secretarias, desenvolve contratos com órgãos executores que são as organizações sociais. De acordo com os relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) durante os anos de 2016 a 2019 foi observado que 06 órgãos executores realizaram parcerias por meio de contratos de gestão com 15 órgãos gestores. No quadro abaixo é possível visualizar essa relação.

Quadro 3: Relação de órgãos executores e gestores nos anos de 2016 a 2019

Órgãos Gestores	Órgãos Executores
-----------------	-------------------

Secretaria da Saúde do Estado do Ceará - SESA	Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH
Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA	Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS
Secretaria de Recursos Hídricos - SRH	Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS
Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE	Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS
Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA	Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS
Secretaria das Cidades - SCIDADES	Instituto Agropolos do Ceará - AGROPOLOS Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará - SECITECE	Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC
secretaria da Educação - SEDUC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC
Secretaria da Agricultura, Pesca e Aquicultura do Estado do Ceará - SEAPA	Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC
Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará - ETICE	Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS	Instituto de Desenvolvimento do Ceará - IDT
Gabinete do Governador - GABGOV	Instituto de Desenvolvimento do Ceará - IDT
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho do Ceará - SEDET	Instituto de Desenvolvimento do Ceará - IDT
Secretaria da Cultura - SECULT	Instituto Dragão do Mar - IDM
Secretaria do Esporte e Juventude - SEJUV	Instituto Dragão do Mar - IDM

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão da SEPLAG.

A tabela abaixo mostra que o número de contratos celebrados entre poder público e organização social do período de 2016 a 2019, desse modo foram obtidos os seguintes números:

Tabela 3 : Número de contratos realizados nos anos de 2016 a 2019

	Ano de 2016	Ano de 2017	Ano de 2018	Ano de 2019
Contratos	25	28	31	27
Aditivos	13	21	27	14

Novas Parcerias	6	6	5	2
-----------------	---	---	---	---

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão da SEPLAG.

Desse modo, observa-se que, embora o número de organizações sociais qualificadas seja baixo, apenas 6, o número de parcerias realizadas e continuadas entre os anos são expressivas no que se refere a sua função. Como informa o quadro, durante os anos analisados, foram desenvolvidos um total de 111 contratos, entre eles 75 aditivos e ainda 19 novas parcerias.

Observando os números descritos acima, é interessante pensar que a relação entre os órgãos gestores e os órgãos executores não é desproporcional do ponto de vista da fiscalização, pois como foi pontuado anteriormente, entre os anos de 2016 a 2019 são basicamente 6 organizações sociais para 15 órgãos gestores que realizaram parcerias por meio de contratos de gestão que seguem os critérios onde são exigidos controle, transparência, fiscalização entre outras obrigаторiedades, mas que devem ser sobretudo fiscalizados e avaliados. E, embora o diagnóstico disponibilizado pela SEPLAG seja uma ferramenta que colabore para a avaliação dos contratos pela sociedade em geral, ainda se tratam de relatórios, mesmo que desenvolvam muito bem esse papel o que deve ser disponibilizado pelas entidades são os contratos celebrados de modo acessível a todos.

É necessário ressaltar que esses números expressam algumas condições, e principalmente quando se fala sobre execução de políticas públicas, pois são organizações prestadoras de serviço que desenvolvem contratos de gestão como forma de parceria na atuação do poder público junto à sociedade.

Com base no levantamento realizado através dos diagnósticos disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e ainda com base no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2016 a 2019, foi observado que a relação estabelecida entre contratos de gestão e as políticas públicas se mostram como uma ferramenta muito importante para a execução de políticas públicas de caráter social.

Considerando os relatórios da SEPLAG, é possível compreender que os contratos são estabelecidos dentro de um princípio norteador que prioriza a avaliação desse instrumento,

assim como a alocação de recursos, as parcerias, a execução de atividades e as áreas de desenvolvimento. Ao analisar o período de execução do PPA 2016-2019 e os contratos de gestão realizados nesse período, foi observado a existência de 5 grandes áreas em que estão inseridos os contratos celebrados, também foi observado a relação entre o número de contratos por área ponderando os anos analisados. Desse modo, a análise apresentou as seguintes informações:

Tabela 4: Evolução de contratos por área durante os anos de 2016 a 2019

Área	2016	2017	2018	2019
Saúde	5	5	5	5
Cultura	7	10	10	12
Desenvolvimento Sustentável	7	7	6	4
Trabalho e Empreendedorismo	1	1	3	1
Educação	5	5	7	5

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão da SEPLAG.

Assim, a tabela 4 demonstra que a área da cultura apresenta uma maior atividade com relação aos contratos, diferente da área de trabalho e empreendedorismo que tem uma menor expressão nesses números. Essa característica pode ser analisada por duas perspectivas, a primeira pode ser que a quantidade de contratos realizados entre o período pesquisado na área da cultura demonstra uma necessidade maior de controle e gerenciamento, e a segunda é por se tratar de uma área que trabalha com muitos projetos culturais. Logicamente não é coerente dentro para a pesquisa a aplicação de uma perspectiva para uso de generalização, porém é possível visualizar que existem áreas que apresentam uma grande movimentação de parcerias através dos contratos de gestão e essa ação traduz algo relevante, tratam-se de áreas de intensa movimentação.

Junto a essa análise foi observado a divisão do PPA estadual e sua estruturação, o documento apresenta uma classificação de áreas por eixos denominados como “Os 7 Cearás”, e a partir deles são caracterizadas as diretrizes estratégicas de atuação do plano para o período. Como foi pontuado anteriormente, as instituições são parceiras de determinados

órgãos gestores através da celebração de contratos de gestão. Para melhor visualização dos eixos, foi construído um quadro a partir de um levantamento realizado através da LOA nos anos selecionados onde é possível observar o panorama de direcionamento entre eixos e órgãos executores.

Quadro 4: Eixos do PPA e os órgãos gestores atuantes no anos de 2016 a 2019

Ceará da Gestão	Ceará Acolhedor	Ceará de Oportunidades	Ceará Sustentável	Ceará de Conhecimento	Ceará Saudável	Ceará Pacífico
Secretaria das Cidades - SCIDADES	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS	Secretaria de Recursos Hídricos - SRH	Secretaria da Cultura – SECULT	Secretaria da Saúde do Estado do Ceará - SESA	Secretaria da Saúde do Estado do Ceará - SESA
	Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA	Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA	Secretaria das Cidades - SCIDADES	Secretaria da Educação – SEDUC	Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA	
	Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE	Secretaria das Cidades - SCIDADES	Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA	Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA	Secretaria das Cidades - SCIDADES	
	Secretaria das Cidades - SCIDADES	Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA		Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará – SECITECE		
		Aquicultura do Estado do Ceará - SEAPA		Secretaria do Esporte e Juventude – SEJUV		

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orçamentária Anual dos anos de 2016 a 2019

Visto isso, é possível notar a movimentação dos órgãos executores dentro do período, no caso os eixos que apresentam as maiores movimentações são o Ceará de Oportunidades, Ceará de Conhecimento e Ceará Acolhedor, que são compostos basicamente pelas áreas de cultura, educação, desenvolvimento sustentável e trabalho.

Considerando a LOA, todos os órgãos acima contam com repasse financeiro prevendo o gasto com os contratos de gestão, em uma breve análise realizada sobre esses valores foi percebido que embora haja maior atuação de alguns órgãos gestores em uma diversidade maior de eixos, esse fato não traduz por exemplo um repasse financeiro maior. A exemplo disso, foi observado o caso da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA), que durante os anos de PPA apresentou o maior volume de repasse financeiro mesmo tendo um dos menores número de contrato do período, são 5 contratos e os aditivos anuais dos mesmos.

Outro ponto é com relação às áreas que compõem os eixos de maior movimentação, de acordo com o quadro 4, que mostra uma composição de órgãos gestores que demonstra uma atuação intensa direcionado a intersetorialidade e também aos contratos de gestão, exceto a área do trabalho, que é um caso curioso.

Desse modo, vale a reflexão sobre a execução de políticas sociais realizadas por órgãos gestores e desempenhada por alguns órgãos executores. Mesmo que o PPA apresenta dimensões para a execução do plano considerando as políticas públicas a serem desempenhadas com maior atenção para o período coordenando um planejamento voltado para cada área dos eixos correspondentes, e ainda a LOA organize e discrimine todas as despesas para a execução dessas atividades, é necessário observar a expansão das atividades exercidas por essas entidades e principalmente observar quais políticas são executadas pelas mesmas.

Para a pesquisa o que se mostrou foi uma forte presença de contratos de gestão direcionados a áreas que executam políticas de cultura, educação e desenvolvimento sustentável, e ainda vale pontuar que são os repasses de menor dotação orçamentária. Outra reflexão se direciona a transparência dos dados disponibilizados pelas entidades, como foi abordado no tópico anterior, tem-se valores de dotação orçamentária com diferenças consideráveis e que necessitam de análise dos contratos para a tentativa de compreender essa situação uma vez que a transparência dos dados se trata de além de um fator obrigatório as entidades, também de uma prestação de contas tanto para o contratante quanto para a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da exposição realizada, e lembrando o objetivo inicial o interesse pela temática, é válido colocar que a discussão proposta ainda permanece em aberto pois a intenção não era esgotar o tema, mas sim jogar um olhar sobre um assunto que ganha cada vez mais visibilidade, principalmente no atual contexto de desmonte de políticas públicas de caráter social.

Também reitero que, ao atuar em um entidade qualificada como organização social e que presta serviços ao governo do estado, percebe-se que a luta enfrentada por entidades que atuam com menores repasses é algo que afeta diretamente o funcionamento das mesmas e muito a prestação dos serviços executados. De certo que, com alguns desmontes essas entidades passam a atuar cada vez mais com menores valores no repasse e a política pública que ela executa também enfrenta dificuldades, o que torna o papel do gestor de suma responsabilidade e exige do mesmo cada vez mais uma dinâmica entre parcerias.

5.1 Síntese das respostas aos objetivos

O objetivo geral deste trabalho foi analisar os contratos celebrados entre essas organizações e o governo do estado do Ceará nos anos de 2016 à 2019 a partir dos relatórios de acompanhamento dos contratos de gestão elaborados pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) a fim de propor uma discussão sobre a importância dos contratos de gestão para a execução das políticas públicas. Com base nesse objetivo, a pesquisa foi desenvolvida com o intuito de observar as entidades que celebraram contratos de gestão nesse período utilizando o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária do período para endossar a discussão. Percebeu-se que as relações estabelecidas através de contratos de gestão para execução de políticas públicas entre as organizações sociais e o setor público no estado do Ceará, embora apresentem uma parceria antiga ainda necessitam de um alinhamento no que diz respeito a transparência das informações, muito mais por parte das entidades como lhes confere em legislação específica da área, do mesmo modo deve-se considerar que as mesmas são gestadas e avaliadas por suas contratantes. Assim, se tratando de um acordo entre duas partes, se faz necessário o cumprimento dos mesmos critérios por ambas, afinal trata-se da prestação de serviços públicos à comunidade.

Acredita-se que pelo fato de os contratos de gestão ainda serem um tema novo dentro da gestão pública, a bibliografia sobre o tema apresenta legislações que de fato exigem o cumprimento de normas, metas e prazos mas ainda encontra-se deficiente na avaliação das entidades no seu sentido mais essencial, que é o interesse público. Dentro da pesquisa esse ponto apresentou-se através da coleta de dados e principalmente quando foi analisado os órgãos gestores que desempenhavam parcerias com as entidades estudadas, notou-se que a relação entre esses órgãos demonstram um comportamento diferente dependendo da área de atuação, fazendo parecer que cada área responde de modo diferente sobre seus contratos, e por consequência respostas diferentes com relação ao percentual de recursos alocados por organização social.

Embora os contratos celebrados e o valor das despesas fixadas na LOA tenham apresentado uma crescente no período analisado, ao desagrupar esses números observou-se pontos muito sensíveis sobre o protagonismo de determinadas áreas. É difícil compreender, por exemplo, o motivo pelo qual uma organização social que atua na área da saúde durante quatro anos incorpore de 70% a 74% da despesa total direcionada aos contratos de gestão enquanto outra organização que atua na área do trabalho e empreendedorismo incorpore durante os mesmos anos um percentual de 1% a 2%, quando apenas uma delas apresenta em seu sítio virtual todos os dados sobre os contratos celebrados, e justamente é a que apresentam o maior percentual durante os anos.

Esses números provocam efeitos nas entidades e nas políticas públicas executadas pelas mesmas, esse ponto foi observado na análise da relação de órgãos gestores e executores e na evolução dos contratos por área. Observou-se que nas áreas de maior movimentação de contratos de gestão, no caso a cultura e o desenvolvimento sustentável, as entidades apresentam abrangência nas atividades relacionadas às políticas públicas executadas, e como o contrato se apresenta como ferramenta de parceria entre poder público e terceiro setor, a elevação do número de contratos com determinada entidade pode sugerir que as mesmas apresentem uma tendência à personificação da política pública.

5.2 Contribuições da pesquisa

Desse modo, foi possível compreender a importância dos contratos de gestão para a execução de políticas públicas de caráter social no estado do Ceará e ainda refletir acerca da expressividade dos números coletados sobre o tema. Assim, podendo considerar que existe de fato um caminho que favorece o melhoramento do alcance das políticas públicas e aprimora a relação entre a sociedade e o Estado. Porém, notou-se a necessidade de estreitar a relação no que se refere à transparência das ações realizadas pelas entidades e considerar que o papel desenvolvido pelas mesmas nesse âmbito deve ser avaliado

5.3 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros

Por fim, acredita-se que o assunto abordado não tem um fim nesta pesquisa e o objetivo é de levantar essa discussão no sentido de compreender cada vez mais os gastos direcionados a essa categoria e avaliá-los de modo mais profundo. Na presente pesquisa não foi possível realizar uma avaliação dos contratos de gestão celebrados por indisponibilidade dos mesmos nos sítios oficiais das entidades, exceto do ISGH. Esse fato dificultou a descrição e caracterização dos contratos, impedindo a análise de categorias fundamentais que são discriminadas nos mesmos.

Acredito que estudos futuros podem considerar o levantamento realizado como complemento para os próximos estudos sobre o tema, afinal ainda existem questões levantadas nesta pesquisa que necessitam de um aprofundamento, porém a disponibilização dos dados é um passo necessário para que as pesquisas sejam empreendidas com maior contribuição no futuro nas pesquisas posteriores. É preciso atentar para o fato de que ao falar sobre contratos de gestão celebrados com entidades do terceiro setor estamos falando sobre prestação de serviços públicos para a sociedade e considerar esse fato como um ponto de extrema relevância para a avaliação das políticas executadas, e por consequência a avaliação das entidades prestadoras com o objetivo de aprimorar os serviços e a relação entre o Poder Público e as organizações sociais.

6 REFERÊNCIAS

BAZOLI, Thiago Nunes. **Descentralização estatal**: o terceiro setor como executor das atividades fundamentais do Estado – saúde, educação e assistência social. 2007. Dissertação

(Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – UNIFAE Centro Universitário, Curitiba, 2007.

BRASIL. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: MARE; 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 de jul. de 2021

BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1998.

_____. **Lei n. 13.019 de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil...Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **As Organizações Sociais**. Folha de São Paulo, 22 de Maio de 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In : PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. & SACHS, I. (orgs.). Brasil : um século de transformações. São Paulo : Companhia das Letras, 2001.

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

CARVALHO, Allan Rodrigues de. **Gestão Para Resultados**: Diagnóstico Da Avaliação De Desempenho Em Uma Organização Do Estado Brasileiro. 2016. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) em Gestão Pública - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2016.

_____. Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997. Institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação destas entidades e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 30 dez. 1997.

_____. **Plano Plurianual 2016-2019**: Mensagem do Governo. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-I-Mensagem-do-Governo.pdf>. Acesso em: 24 de jul. de 2021.

_____. **Relatório de Acompanhamento de Contrato de Gestão**. Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao>. Acesso em 18 de jun. de 2021.

_____. **Relatório de Acompanhamento de Contrato de Gestão**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao>. Acesso em 19 de jun. de 2021.

_____. **Relatório de Acompanhamento de Contrato de Gestão**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao>. Acesso em 20 de jun. de 2021.

_____. **Relatório de Acompanhamento de Contrato de Gestão**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao>. Acesso em 21 de jun. de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense LTDA, 2018.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. São Paulo : Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, USP, 1999. 24 f.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa**: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v 26, 2, São Paulo, 1995

GOHN, M. G. 1997. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELO, Marcus A. “**Estado, Governo e Políticas Públicas**”. In Miceli, Sérgio (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995). Vol. 3: Ciência Política. (pp. 59-99). São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES. 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2002.

MODESTO, P. E. G. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil**: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 27-57, 1997.

PACHECO, R. S. **Contratualização de resultados no setor público**: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. Anais... Caracas: CLAD, 2004

RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998

SECCHI, Leonardo, 2010. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Palestra proferida em 06/10/2005 no Ciclo de Debates de Política Estadual de Habitação de Interesse Social. Promovida pela SEDUR. Versão atualizada do trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães em dez. 2002. Salvador, 2005, 28 f.

SOUZA, J.; Kantorski, L. P.; Villar Luis, M. A. (2011). **Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental.** Revista Baiana de Enfermagem, v.25, n.2, p. 221-228

PIMENTEL. A. **O método da análise documental:** seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. de Pesqui 2001; 114:179-195.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o Terceiro Setor:** o espectro do mercado. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.85-102, set./out. 1999.