



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Accountability nas relações entre agentes financiadores e organizações da sociedade civil  
em contextos de coprodução**

**Amanda Antônia Da Silva Dias, Bruno Tavares, João Paulo De Oliveira Louzano**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

## ***Accountability* nas relações entre agentes financiadores e organizações da sociedade civil em contextos de coprodução**

### **Resumo:**

Coprodução e *accountability* são conceitos que crescem em relevância à medida que o Estado torna-se permeável e a sociedade civil mais ativa, como se revelam os modelos e as práticas contemporâneas de administração pública. A relação entre ambos ainda é carece de amadurecimento, sendo os trabalhos acadêmicos sobre ambos escassos. Este artigo busca contribuir para reduzir a lacuna teórica, tendo por objetivo caracterizar a *accountability* nas relações entre agentes financiadores e OSCs. Para tanto, analisa editais de agentes financiadores de organizações da sociedade civil no âmbito das políticas para infância e adolescência. A fundamentação teórica discute o conceito de coprodução e utiliza o modelo IPCS (MARTINS, 2015) para análise da *accountability*. Como resultado, percebe-se a relevância de agentes privados, como arrecadadores de recursos públicos, havendo, nos acordos, uma predominância da categoria controle. Propõe-se, ainda, a inserção da categoria “*compliance*” no modelo analítico.

**Palavras-chave:** Coprodução. *Accountability*. Governança Pública. MROSC.

### **1. INTRODUÇÃO**

Os governos em muitos países, inclusive o Brasil, têm lançado mão de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) para a implementação de políticas públicas, saindo de uma ação monolítica pela hierarquia estatal para uma construção do bem comum a partir de múltiplos atores interdependentes (MARQUES; PEREIRA, 2011). As OSCs, agentes sem fins econômicos que atuam em prol do interesse público (SCHWABENLAND; HIRST, 2020), tem intensificado e ampliado sua atuação também por iniciativas próprias na esfera pública por meio do seu envolvimento tanto em instâncias deliberativas como pela ação direta na produção do bem comum.

As ações das OSC, especialmente aquelas dirigidas para ação social de interesse público, são financiadas geralmente por diferentes fontes externas, isto é, não obtidas pela retribuição dos beneficiários diretos de sua atuação. Segundo dados do IPEA (2021) as OSCs movimentaram em média R\$ 1,9 bilhões por ano entre 2010 e 2018. Dentre as suas fontes financiadoras, incluem-se recursos públicos, benfeitores individuais e fundações privadas, como Fundação Bradesco, Fundação Itaú e Criança Esperança (JUNQUEIRA; PADULA, 2019).

Pela amplitude e intensidade da participação das OSC na produção do bem público, inclusive por meio de parceria e acesso a recursos públicos, estas entidades, idealmente, deveriam demonstrar a utilização dos recursos evidenciando as ações

desenvolvidas e os resultados alcançados. Nesta relação é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de *accountability* voltados para as ações das OSCs, a fim de garantir que esses recursos sejam de fato sejam retornados para a sociedade (MARQUES; PEREIRA, 2011).

Estudos em âmbito internacional tratam das demandas das organizações sociais e o governo (OSPINA; DIAZ; O’SULLIVAN, 2002) e entre parcerias privadas e as sociais (SANDERS; MCCLELLAN, 2014). Nacionalmente, muitos estudos têm enfatizado a importância das OSC na produção de *accountability* estatal, mas são raras ainda as pesquisas nacionais no campo de públicas sobre o exercício da *accountability* pelas OSC em contexto de coprodução, uma lacuna teórica relevante, de modo especial após a entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC-lei 13.019/2014).

Este artigo tem por objetivo **caracterizar a *accountability* nas relações entre agentes financiadores e OSCs**. Para tanto, foi realizada análise de conteúdo categorial temática de grade mista em editais de 03 agentes financiadores dirigidas à infância e adolescência. A *accountability* foi analisada por meio do modelo IPCS (Martins, 2015).

Além da presente introdução, o artigo constitui-se de referencial teórico, no qual se apresentam os conceitos de coprodução e *accountability*, além de elementos contextuais relevantes para entender o fenômeno empiricamente. Em seguida, a pesquisa é descrita em seu eixo metodológico, destacando as ações para coleta e análise dos dados, seguida da análise dos resultados. Ao fim, são expostas conclusões, contribuições teóricas potenciais e as limitações do estudo.

## **2. Referencial teórico**

### **2.1 Coprodução**

O conceito de coprodução corresponde a interação e participação existente dos cidadãos e dos agentes públicos no planejamento e na implementação de bens e serviços públicos. Podem existir coprodução em diversas áreas como saúde, educação, assistência social e outras ligadas as questões da administração pública. A coprodução pode estar aliada a estratégias que capacitam a promoção da cidadania e a distribuição de responsabilidades entre governo, organizações públicas e privadas e os cidadãos (ROCHA et al., 2012, 2019, 2021).

Salm (2014, p. 42), refere-se à coprodução como:

uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão.

A coprodução é movida a partir da interação de diversos atores que possuem o intuito de criar alternativas para o serviço público. Diante essa perspectiva, são criadas diversas sobreposições de interesses, sejam dos agentes de serviço, administradores públicos ou cidadãos, associações comunitárias. Sendo assim, o modelo de coprodução deixa uma lacuna para que os atores possam agir em benefício próprio (BIER; SCHMITZ; BOUSFIELD; FEUERSCHÜTTE, 2009).

Sob esta ótica, a participação cidadã compreende um papel importante quando avaliamos o sistema democrático. Essa ação da sociedade dirige-se no sentido de garantir que o interesse público seja cumprido pelos seus representantes de ir em busca da construção conjunta do bem comum. A participação pode ocorrer de diferentes formas além do voto como descrito por Rocha et al. (2012, p.4):

A demanda por informações públicas e seu monitoramento, a manifestação de opiniões e expectativas, a exigência de satisfação dessas expectativas, a partilha na tomada de decisões e o engajamento direto na produção de bens e serviços.

Nesta perspectiva, a participação cidadã tende a trazer mais qualidade na prestação dos serviços públicos e como resultado transformações no processo de *accountability*, pois envolve atores numa relação multinível (ROCHA et al., 2012).

Portanto, a *accountability* da coprodução se faz necessária para evitar que nesses espaços de produção do bem público aconteçam distorções dos interesses públicos.

Assim, justifica-se entender os entrelaços existentes entre coprodução de serviços públicos e *accountability*, considerando que a *accountability* da coprodução é necessária, visto que muitas vezes as organizações da sociedade civil (OSCs) atuam como *accountables* perante o poder público e outras vezes são elas quem implementam as políticas públicas, invertendo os papéis.

Deste modo, a *accountability* não é simples e demanda a participação da sociedade. Esta participação é facilitada quando as informações entre os governantes os cidadãos fluem a partir do princípio da transparência. A produção dessas informações é algo complexo que envolvem múltiplos atores e condições organizacionais presentes nos grupos de controle institucional Estatal. Esses agentes do controle institucional podem

predispor seus serviços a facilitar a participação e o controle social, cujo fim pode auxiliar na coprodução do bem público (ROCHA et al., 2012).

## **2.2 *Accountability*: tipos e modelos de análise**

O termo *accountability* não é algo tão simples de se definir. Ao longo dos anos diversos autores brasileiros e de outros países tentaram assimilar o termo a alguma palavra existente no vocabulário, no entanto, não existe um consenso quanto a tradução exata de *accountability* e nem quanto ao seu significado, pois as variações ocorrem de acordo com a interpretação de cada autor e, também, pelo campo em que sua aplicação teórica está inserida (CAMPOS, 1990; OCHOA HENRÍQUEZ; DE OCA, 2004; PINHO; SACRAMENTO, 2009)

Os debates a respeito da palavra *accountability* e de sua significação mostram a amplitude conceitual que este termo pode atingir. A literatura a respeito *accountability* firma-se nas questões relacionadas ao controle das ações dos governantes relacionando-as com os temas de corrupção ou preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Já para Rocha (2011, p.84) as formas de *accountability* consistem em “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes”.

Em um sentido mais amplo, *accountability* também pode ser definida a partir de sua dimensão democrática na qual os políticos devem considerar as necessidades dos cidadãos para conduzirem as políticas públicas. Mesmo sem a existência de um controle, o governo é considerado responsivo se adota políticas públicas ao olhar o que o cidadão necessita (PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, SUSAN; MANIN, 1999, p.9).

Para Schedler, Diamond e Plattner (1999), a natureza da política é o poder e como efeito disso aparece a obrigação de manter esse poder ante o controle social. O conceito de *accountability* exprime a inquietação atual sobre as questões de supervisão, avaliação, monitoramento, análise das restrições institucionais da execução do poder.

Pinho e Sacramento (2009) foram em destino a encontrar sinônimos e expressões que poderiam definir o termo *accountability*, na língua portuguesa. Buscaram os significados da palavra nos dicionários e em autores que tentaram conceituar o termo. A partir desses estudos eles conseguiram relacionar a palavra *accountability* de forma

sintetizada em responsabilização pessoal pelos atos praticados e a presteza em prestar contas desses atos, com possibilidade de ônibus ou bônus.

A partir da discussão dos tipos de *accountability* e perante a indefinição de uma tradução clara do termo, percebe-se na literatura que o termo vem sendo relacionado a palavras, principalmente como responsabilização, prestação de contas, transparência, sanções e controle político (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; CRISTINA, 2013).

Peruzzotti e Smulovitz (2002) afirmam que as questões que circundam o conceito de *accountability*, tendem a aproximar democraticamente os cidadãos de seus representantes, por meio da participação, do controle, transparência afim de reduzir as brechas que os possam direcionar para ações que não sejam de interesse público. Em contrapartida, os cidadãos devem mover-se para exercer seu papel como fiscalizador. Sendo a responsabilização pela coisa pública, também um papel da sociedade em seu todo, agindo então não apenas o controle, mas também como coprodutor do bem público.

Martins (2015) construiu um modelo de avaliação de *accountability* a partir de quatro dimensões que denominamos IPCS (Informação Transparente, Participação, Controle e Sansão). Este estudo buscou analisar o “*Accountability* nas Unidades Gestoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Municipais: Um Estudo de Caso no Iprevi – Viçosa/Mg”.

Deste modo, este trabalho se embasará neste modelo devido a sua capacidade de aplicação multidimensional envolvendo diversos atores. Então, precisamos entender como cada elemento abordado pela autora é compreendido, conforme a seguir.

Por Informação Transparente entende-se que é um elemento pertencente a *accountability* e indica a ação de disseminar informações de forma transparente, de maneira a prestar contas das decisões tomadas agindo de modo confiável e inteligível, em determinado período (MARTINS, 2015).

Participação e interação é o outro elemento que compõe a *accountability* e este reforça a necessidade de envolver os cidadãos na implementação e execução das políticas públicas, de forma que o controle social possa ser exercido pela sociedade afim de evidenciar as condutas responsivas do agente público (MARTINS, 2015).

Mecanismos e controle definido por “Mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública, interna e externamente” (MARTINS, 2015, p.1). São avaliados itens como o cumprimento da lei, relação existente

entre a Administração Pública e os agentes de controle e por último a existência de fiscalizações preventivas (MARTINS, 2015).

O último elemento trabalhado pelos autores é o de Sansão que pode ser analisado e medido por meio do conhecimento e avaliação de possíveis consequências jurídicas das condutas no exercício da gestão pública pelos agentes (MARTINS, 2015).

A compilação desses elementos se deu a partir da análise da literatura e pelo entendimento das características determinantes da *accountability* indicado por alguns autores de referência quando mencionamos a *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; ARATO, 2002; O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2011; SCHEDLER; DIAMOND; PLATTNER, 1999).

### **2.3 Organizações do terceiro setor**

Antes de buscarmos uma definição para o terceiro setor, é necessário entender quais as categorias que definem a existências dos setores na vida pública. O primeiro setor refere-se ao governo, remetendo ao poder público como o responsável pela garantia dos direitos dos cidadãos. O segundo setor é constituído pelas organizações que possuem fins lucrativos, que promovem bens e serviços e que não necessariamente possuem uma finalidade social (SILVA, 2010).

Até início do século XX, as organizações não governamentais não eram regulamentadas pelo Estado brasileiro, suas normas eram baseadas no Código Civil de 1916, que voltava-se para as questões políticas e lobbies setoriais (OLIVEIRA; HADDAD, 2001). A lei 3.071/1916 estabeleceu a existência jurídica das associações, fundações e sociedade sem fins lucrativos (BRASIL, 1916). A real valorização do terceiro setor no Brasil se deu em meados de 1995, cuja finalidade foi discutir as questões relacionadas a busca por eficiência e eficácia afim de garantir e proporcionar questões que se evoluem com os direitos sociais como, segurança, educação, saúde, moradia e quaisquer outras intervenções necessárias no cenário brasileiro. (SANTOS, 2012).

A partir de então as atividades das organizações do terceiro setor ou organizações sem fins lucrativos difundidas de forma ascendente no Brasil, foram cada vez mais estimuladas (BRESSER-PEREIRA; PETER, 1995) e estas organizações foram se tornando cada vez mais um veículo para a promoção dos direitos sociais como educação, saúde, cultura, proteção ao meio ambiente, assistência social e outras diversas, sendo sua atuação autônoma em relação ao Estado (EGHOLM; HEYSE; MOUREY, 2020).

A captação de recursos pode ter diferentes dinâmicas de acordo com o contexto que estão inseridas. Podem ser definidas como pessoas ou organizações que destinam recursos à um empreendimento (JUNQUEIRA; PADULA, 2019). Normalmente, em empresas privadas a fonte de recursos ocorre por meio da venda de produtos (bens e ou serviços) aos consumidores, ou outras fontes de financiamento. Para as OSCs a fonte de recursos vem de pessoas, organizações públicas ou privadas, muitas vezes não usuárias diretas de seus serviços (JUNQUEIRA; PADULA, 2019).

Junqueira e Padula (2019) elencam três formas de angariar recursos e quatro fontes. As formas principais de captação de recursos: por Projeto (geralmente via Editais), por apoiadores de causa (benfeitores e financiadores) e, por último, por Geração de renda própria.

As quatro categorias de captação de recursos para as OSCs são apresentadas no quadro a seguir

<b>Iniciativa privada</b>	peças físicas, empresas, institutos corporativos e outras fontes que se assemelham e envolvem a maior quantidade de doadores e valores a serem captados designados a diversos tipos de projetos. Pode ser de modo de benfeitor (doação) ou via políticas de renúncia fiscal, por meio de programas sancionados pelo Estado.
<b>Fundações</b>	São organizações que administram fundos de recursos. São uma das formas de OSC e podem destinar os recursos para projetos próprios ou financiar outras organizações.
<b>Organizações religiosas</b>	A captação de recursos vem, muitas vezes, pelas doações dos fiéis é distribuída para fins próprios das organizações religiosas ou para algum projeto interno que os indivíduos doadores apoiem.
<b>Fontes institucionais</b>	Esta fonte agrega recursos do próprio Estado, de agências financiadoras internacionais entre outras organizações, como ONU e Banco Mundial. O Estado disponibiliza recursos por meio fomento, parcerias, colaborações. As esferas municipal e estadual possuem maneiras próprias de seleção e distribuição de seus recursos.

Quadro 01: Fontes de financiamento das OSC

Fonte: elabora pelos autores, com base em Junqueira e Padula (2019).

### 2.3.1 ‘O marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC)

Em 23 de janeiro 2016, com a Lei 13.019/2014 o governo federal estabeleceu o que ficou conhecido como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) onde ficou regulamentado por meio de um regime jurídico as parcerias entre as OSCs e governo federal, estados e municípios.

A articulação da Lei 13.019/2014 consiste em três eixos principais. O primeiro é a legalização das parcerias com a administração pública, o segundo visa a sustentabilidade e redução das burocracias quanto a quem utiliza os recursos federais e por último visa a produção de conhecimento e informações transparentes. Também visa estimular uma gestão pública democrática nas organizações públicas e articular a interação com as OSCs (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016).

Diante de tal cenário, as OSCs têm se inserido no ciclo das políticas públicas, primeiro por sua influência na formulação da agenda pública, segundo por sua participação na formulação das políticas públicas a partir de sua presença em conselhos, comissões, comitês, conferências a respeito das questões sociais se envolvendo diretamente nas questões do processo decisório; na implementação, por serem as executoras das políticas e na parte de avaliação e no monitoramento e avaliação, exercendo o controle social (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, foi realizado um levantamento documental de fontes de dados que não possuíram tratamento analítico prévio (GIL, 2002; RAUPP; BEUREN, 2003). O objetivo desta etapa foi analisar os editais disponibilizados pelas Fundação Santander, Fundação Itaú e Criança Esperança que são entidades privadas que fornecem recursos para as OSCs. Estas organizações possuem atuação nacional e possibilita compararmos repasses de recursos com os regulamentados pelo MROSC, da União e do governo federal cuja finalidade será entender a importância das diferentes fontes de recursos para o financiamento das ações sociais de interesse público das OSC. A coleta dos dados primários foi realizada em cada site destas organizações onde os documentos do processo seletivo para a submissão de inscrições é realizado.

Os dados foram analisados de acordo com o método proposto por Bardin (2011), segundo as categorias identificadas para o modelo de análise de *accountability*, de Martins (2015).

O quadro 2 sintetiza a definição das categorias e subcategorias encontradas, que serão apresentadas a seguir, de acordo com a ordem de frequência.

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Entendimento</b>
<b>Controle</b>	Integridade Pública	Como o bem comum é atingido pelos agentes financiadores.

	Controle intra-processo e externo	Como os agentes financiadores exercem o controle nas parcerias.
	Habilitação	Verificação de capacidade pelos agentes financiadores para as entidades.
<b>Compliance</b>	Interno	Regulamentos, documentos que normatizam as parcerias.
	Externo	Leis, decretos que regulam as parcerias.
<b>Informação Transparente</b>	-	Disseminar informações de forma clara e confiável, demonstrando a motivação para a ação e as consequências para os envolvidos.
<b>Participação</b>	Integração	A exigência de participação em outras esferas da sociedade.
<b>Sansão</b>	Positiva	Incentivo pelo cumprimento de certas exigências.
	Negativa	Penalidade pelo não cumprimento de certas exigências.

QUADRO 2- Categorias identificadas e Subcategorias

Fonte: Elaborado pela autora

Ao decorrer da análise, uma nova categoria emergiu, a *Compliance*, portanto uma análise categorial temática de grade mista.

O conceito de *compliance* surgiu a partir do entendimento do conceito de *accountability* governamental ou *accountability* horizontal a partir de Campos (1990), Medeiros, Crantschaninov e Cristina (2013) e Peruzzotti (2006) que afirmam que as ações dos atores públicos estatais são julgadas a partir de diretrizes constitucionais e legais predefinidos que vão dar bases para que as sanções sejam aplicadas se necessário. Essa definição converge com o conceito de *compliance* que visa assegurar a observância a legislação (VIEIRA; BARRETO, 2019). E *compliance* refere-se aos dispositivos de aferição de legalidade, visando garantir o cumprimento do acordo por meio de diretrizes previamente estabelecidas e responsabilização da conduta dos agentes. Autores como Martins (2015) e Paula et al (2021) consideram o cumprimento da lei como uma categoria de controle ligado ao aspecto formal. Neste trabalho, consideramos que o conceito de *Compliance* como uma categoria que se vincula e dá bases para que para que os agentes públicos apliquem os mecanismos controle ou acionem os agentes de controle externo.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÕES

### 4.2.1 Caracterização dos agentes

Os Agentes Financiadores Banco Santander (BANCO SANTANDER, 2021b) e Banco Itaú exercem sua ação por meio dos programas “Amigo de Valor” e “IR Cidadão”,

respectivamente. Os recursos são captados são por meio de destinação do Imposto de Renda (conforme dispositivos legais) e destinados aos Fundos Municipais, geridos pelos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente (CMDCA) e posteriormente repassados para as OSCs que irão executar os projetos. No ano de 2020 foram arrecadados R\$15 milhões, destinados a 59 projetos em 14 estados. O edital do Itaú Social contemplou, no ano de 2020, cerca de R\$ 10,74 milhões a cerca de 42 (quarenta e dois) projetos.

O terceiro item analisado é o financiamento de recursos por meio do Criança Esperança por meio do programa “Programa Criança Esperança”, que está em forma de “Convite para Parcerias com Organizações da Sociedade Civil”. Este agente financiador, por intermédio da parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), busca atuar em ações voltadas para as crianças, adolescentes e jovens no âmbito educacional. Os recursos captados por esse agente financiador são por meio de doações privadas geridas pela UNESCO e posteriormente repassados diretamente para as OSCs selecionadas (CRIANÇA ESPERANÇA, 2021b). No edital de 2020, o processo seletivo arrecadou em torno de 13,9 milhões de reais, utilizado para financiar 111 projetos.

Essas três instituições, juntas no ano de 2020, empregaram em torno 41,24 milhões de recursos em projetos direcionados a proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes no Brasil.

Comparativamente, o Fundo Nacional para a Criança e ao Adolescente (FNCA) é gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) com receitas advindas de dedução fiscal por destinação via imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas; repasses pela União; aplicações financeiras; repasses e aplicações de organismos internacionais, entre outras não citadas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021).

Os agentes financiadores analisados possuem um histórico de arrecadações estáveis e volume arrecadado, quando analisadas em conjunto, no ano de 2020, empregaram em torno 41,24 milhões em recursos para as crianças e os adolescentes enquanto o FNCA, em sua maior receita obteve em torno de 24 milhões. Enquanto, o CONANDA não executou nos anos 2019 e 2020 receitas do FNCA, os agentes financiadores analisados possuem um histórico de arrecadação similar aos de execução.

#### 4.2.2 Categorias de *accountability*

A categoria controle relaciona-se aos instrumentos institucionalizados que permitem a fiscalização, o monitoramento da função pública e/ou de outras entidades como as de direito privado. Este elemento apresentou o maior número de ocorrências (57% de total). Por agente financiador a categoria representou 38% dos fragmentos do Criança Esperança, 36% do documento analisado do Santander e 26% do Itaú Social.

A categoria foi traduzida em duas subcategorias: controle intraprocesso, controle externo, habilitação e interesse público, apresentadas no quadro 03.

<b>Subcategoria</b>	<b>Elementos manifestados dos documentos analisados</b>	<b>Ocorrência</b>
Intra-processo	Informações referentes a orçamento, cronograma das ações, entrega de relatórios, e outras formas de acompanhamento e fiscalização	Todos
Externo	O Ministério Público foi o órgão externo nos editais do Itaú Social e do Santander, enquanto a UNESCO foi citada na carta convite do programa Criança Esperança	Todos
Habilitação	Capacidade administrativa, de pessoal, financeira ou administrativa da entidade	Todos
Integridade pública	Preocupação com a vinculação da proposta à realidade local por meio de diagnósticos e planos locais.	Explicitado nos editais.

QUADRO 3- Manifestação das subcategorias de controle

Fonte: Elaborado pela autora

Destacam-se dois instrumentos relevantes: a plataforma para submissão das propostas e a celebração de acordo formal.

As plataformas solicitam informações que visam o monitoramento. Só a partir da verificação da presença de toda documentação e da efetiva realização da inscrição é que os Conselhos ou OSC poderão participar do processo. A obrigatoriedade da assinatura de um Acordo de Cooperação entre os Conselhos e os agentes financiadores, que está presente nos dois editais analisados, ou a necessidade de assinatura de um contrato denominado Acordo de Parceiros de Implementação entre a organização executora e o Criança Esperança.

Estes itens possuem a finalidade de garantir que as propostas executadas sejam aquelas ações de interesse da instituição financiadora, visto que nestes documentos serão firmados deveres e responsabilidade das partes envolvidas pelo qual a agência financiadora poderá controlar e monitorar como o recurso está sendo aplicado e se a execução da proposta está de acordo com a proposta submetida e selecionada pela instituição financiadora, possibilitando o alcance das metas e finalidades estabelecidas.

A categoria *Compliance*, mesmo não previsto anteriormente no modelo IPCS, apresentou segundo maior número de ocorrências (21% do total das categorias). Por agente financiador, representou 55% dos fragmentos do Itaú Social, 31% do documento analisado do Santander e 14% do documento analisado do Criança Esperança.

Os dispositivos de aferição de legalidade que constituem o conceito de *Compliance* podem ser dispositivos internos (instituídos pelo agente financiador) ou externos (ligados diretamente a alguma legislação municipal, estadual ou federal).

*Compliance* externa foi verificada tanto nos editais como na Carta Convite, em especial questões legais como a Resolução nº 137/2010 do CONANDA, a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1863, de 27/12/2018, a Lei de Proteção de Dados no Brasil, lei 13.709/18 (“Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”), e Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e na Carta Convite está ligado a ocorrências ligadas a Normativas da Lei nº 11.788/2008 e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A presença do *Compliance* interno foi manifesta no caso do Programa Criança Esperança.

As organizações selecionadas assumirão a responsabilidade pela execução dos projetos aprovados, segundo as normas e os regulamentos da UNESCO, e em **conformidade com o previsto no contrato celebrado** com a Organização e no documento “Orientações para execução do Acordo de Parceiros de Implementação com projetos firmados com a UNESCO no âmbito do Programa Criança Esperança”, a ser enviado oportunamente para as organizações selecionadas (CRIANÇA ESPERANÇA, 2021b, p. 16).

Na relação tríade existente entre Instituição Financiadora, Conselhos e Organizações Executoras, no caso dos editais, destaca-se a subcategoria “externa” pelo fato do recurso arrecado possuir caráter público nesta. Já na Carta Convite, a relação tríade envolve a UNESCO como agente financiador, sendo a relação regulamentada e normatizada por regras construídas por esses próprios órgãos.

A categoria informação transparente é entendida a partir ação de disseminar informações de forma clara e confiável, demonstrando a motivação para a ação e as consequências para os envolvidos. Ou segundo Martins (2015, p.104):

O elemento Informação Transparente que compõe a accountability refere-se ao ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável.

Este elemento apresentou o quarto maior número de ocorrências (10% em relação ao total), houve uma representação 50% dos fragmentos recorrentes representados pelo documento analisado do Itaú Social, 43% do documento analisado do Santander e 7% do documento analisado do Criança Esperança.

Ganham destaque questões ligadas a divulgação de informações por meio dos Conselhos ou das Organizações executoras a respeito do detalhamento de informações sobre os Fundos Municipais ou sobre as documentações das organizações, o detalhamento de informações a respeito dos projetos que podem ser entendidos como uma forma transparente de demonstrar as intenções das organizações com o projeto e ao mesmo tempo identificamos como um mecanismo de controle por parte dos agentes financiadores.

A categoria de Sansão refere-se as possíveis consequências jurídicas, administrativas, penais ou civis das condutas dos agentes públicos no exercício da gestão pública pelos agentes. Estas podem ser negativas quando ligadas as penalidades jurídicas e positivas quando ligadas a benefícios causados por uma boa conduta ao longo de um período.

Este elemento apresentou o quinto maior número de ocorrências nas análises com uma representação de 12% em relação ao total havendo uma representação 47% dos fragmentos do Criança Esperança, 29% do documento analisado do Santander e 24% do documento analisado do Itaú Social.

A sanção positiva se manifestou apenas no edital do Banco Santander, que recompensa as organizações executoras por meio da renovação do apoio por mais um período, conforme fragmento apresentado abaixo:

Os projetos aprovados serão apoiados por 1 ano, podendo ser renovados por até mais 1 ano. A renovação do apoio está condicionada ao bom andamento do trabalho desenvolvido no projeto e da parceria estabelecida com o Conselho e organizações executoras dos projetos (BANCO SANTANDER, 2021b, p. 5).

A manifestação da sanção negativa liga-se à penalização dos Conselhos ou das Organizações executoras ao não cumprimento das legislações ou diretrizes e ao não cumprimento das ações, a não prestação de informações corretas, podendo incorrer em não celebração da parceria, cancelamento do acordo e/ou encaminhamento para ação do ministério público.

A categoria participação para fins deste trabalho é entendida como a integração de diversos atores na implementação das políticas públicas. Essa participação pode ocorrer a partir de estímulos fornecidos pelos agentes financiadores aos demais atores ou

na integração destes por interesse próprio. Este elemento apresentou o sexto maior número de ocorrências nas análises com uma representação de 5% em relação ao total, havendo representação 43% dos fragmentos no Criança Esperança, 43% no Santander e 14% do documento analisado do Itaú Social.

Embora possa se manifestar de muitas formas, nos documentos analisados, observou-se apenas por meio da integração com outros agentes representativos locais, a saber o CMDCA nos editais, e a articulação com escolas locais, como no caso da carta convite.

Observa-se que nos três documentos analisados os agentes financiadores estimulam a integração e a articulação do envolvimento de diversos órgãos nos projetos submetidos a avaliação. Esta integração deve ser demonstrada no detalhamento dos projetos submetidos e esses itens serão avaliados e considerados no momento da seleção das propostas. Podemos identificar essas ações como uma forma ou buscar a participação legítima da sociedade civil e do poder público por meio de alguns órgãos institucionalizados a fim de promoverem ações que se enquadrem nas políticas públicas municipais.

#### **4.2.3 Considerações finais**

Este artigo discutiu a *accountabilty* em contextos de coprodução, analisando a atuação de agentes financiadores para Organizações da Sociedade Civil no âmbito de políticas para infância e adolescência.

A partir dos dados pode-se afirmar que são relevantes tanto pelo volume de recursos que mobilizam, pela abrangência nacional do financiamento e pela regularidade de sua ação. Isto evidencia a relevância de aprofundar a discussão acadêmica sobre as ações de caráter público das entidades não estatais, em especial, na sua fundamentação nos interesses públicos.

No que tange à presença de elementos de *accountabilty*, os documentos validaram a aplicabilidade do modelo IPCS (Martins, 2015) e que revelou a predominância da categoria controle sobre as demais, sendo participação a de menor frequência. Observa-se a predominância do entendimento da *accountability* ainda numa perspectiva limitada e que muito ainda se deve avançar sua compreensão na coprodução do bem público.

Teoricamente, a pesquisa contribui para o aperfeiçoamento do instrumento de análise de *Accountability* IPCS, sugerindo a inserção da categoria *Compliance*. No âmbito

das políticas para infância e adolescência, O CMDCA possui um papel central, como conselho deliberativo e paritário, com ação local. A vinculação entre as esferas municipal, estadual e federal carecem de análise acadêmica e se apresenta como relevante linha de estudos futuros.

Como limitações, destacam-se o recorte transversal e a corpus de análise restrito a base documental. A pesquisa foi aprofundada em estudo de caso de OSC que recebeu recursos de diferentes fontes, mas, por questões de espaço, não foi possível expor neste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. **Economia do setor público no Brasil**, p. 75–102, 2004.

ARATO, A. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**, p. 86–103, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BANCO SANTANDER. **Amigo de Valor**, 2021a. Disponível em: <<https://www.santander.com.br/sustentabilidade/sociedade/amigo-de-valor>>. Acesso em: 13 de setembro de 2021

BANCO SANTANDER. **Edital Amigo de Valor 2021** – Santander, 2021b. Disponível em: <[https://investidor.bussolasocial.com.br/ponteaponte\\_santander/editais/amigo\\_de\\_valor\\_2021](https://investidor.bussolasocial.com.br/ponteaponte_santander/editais/amigo_de_valor_2021)> Acesso em: 13 de setembro de 2021

BIER, C. A.; SCHMITZ, L. C.; BOUSFIELD, R.; FEUERSCHÜTTE, S. G. A Co-Produção do Bem Público e a Mobilização para a Cidadania: uma Experiência de Implementação de um Novo Paradigma de Democracia Participativa. **EnANPAD**, v. XXXIII, p. 1–13, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 01/01/1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)> Acesso em: 06 de abril de 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31/07/2014. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)> Acesso em: 06 de abril de 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PETER, S. A Reforma do Estado. **O' Globo**, v. 11, 1995.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 24, n. 2, 1990.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA**, 2021. Disponível em: < <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2017>> Acesso em 04 de novembro de 2021

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Guia de integridade pública*. Brasília: CGU, 2015a.

CRIANÇA ESPERANÇA. **Confira como foram utilizadas as doações feitas em 2020**, 2021a. Disponível em: <<https://redeglobo.globo.com/criancaesperanca/noticia/confira-como-foram-utilizadas-as-doacoes-feitas-em-2020.ghtml>> Acesso em: 13 de setembro de 2021.

CRIANÇA ESPERANÇA. **Dada a largada para a 36ª edição do Criança Esperança**, 2021d. Disponível em: <<https://projetos.criancaesperanca.unesco.org/Edital>> Acesso em: 13 de setembro de 2021.

EGHOLM, L.; HEYSE, L.; MOUREY, D. Civil society organizations: the site of legitimizing the common good—a literature review. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 31, n. 1, p. 1–18, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ITAÚ SOCIAL. **Edital FIA seleciona projetos de 42 municípios de todo o Brasil**, 2021a. Disponível em: <<https://www.itausocial.org.br/noticias/edital-fia-seleciona-projetos-de-42-municipios-de-todo-o-brasil/>> Acesso em: 13 de setembro de 2021

ITAÚ SOCIAL. **Edital Fundos da Infância e da Adolescência 2021**, 2021b. Disponível em: < <https://www.itausocial.org.br/editais/edital-fundos-da-infancia-e-da-adolescencia-2021/>> Acesso em: 13 de setembro de 2021

ITAÚ SOCIAL. **Relatório anual**, 2020. Disponível em:<<https://www.itausocial.org.br/relatorio2020/>> Acesso em: 13 de setembro de 2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em:< <https://mapaosc.ipea.gov.br/>> acesso em 19 de abril de 2021.

JUNQUEIRA, L.A.P.; PADULA, R. S. **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP, 2019.

LOPES, L.DE F.; SANTOS, B. DOS; BROCHARDT, V. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da República, 2016.

MARQUES, M. DE S., PEREIRA, P. H. M. Sociedade Civil e Participação: A Influência das Ongs na Democracia Brasileira. Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais-UFES. **Anais...**2011

MARTINS, F. J. DE O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: Um estudo de caso no iprevi-Viçosa/MG**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Federal de Viçosa, 2015.

MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. DA. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 3, p. 745–775, 2013.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27–54, 1998.

OCHOA HENRÍQUEZ, H.; DE OCA, Y. M. Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 9, n. 27, p. 455–472, 2004.

OLIVEIRA, A. C.; HADDAD, S. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 112, p. 61–83, 2001.

OSPINA, S.; DIAZ, W.; O'SULLIVAN, J. F. Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 5–31, 2002.

PAULA, B. T. DE; FARIA, E. R. DE; TAVARES, B.; FRANÇA, V. M. Accountability em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) nas diferentes mesorregiões de Minas Gerais. **Gestão e Regionalidade**, v. 37, n. 110, p. 170–186, 2020.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: La otra cara del control. In: **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 23–52.

PERUZZOTTI, E. La política de accountability social en América Latina. **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**, p. 245–264, 2006.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. **The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame**, 2000. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: 13 de setembro de 2021.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)**, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>> Acesso em 04 de novembro de 2021

PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, SUSAN; MANIN, B. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: University Press, 1999.

RAUPP, F. M; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**, v. 3, p. 76-97, 2003.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82–97, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho et al. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho et al. Elementos estruturantes para a realização da coprodução do bem público: uma visão integrativa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, n. 3, p. 538-551, 2021.

SANDERS, M. L.; MCCLELLAN, J. G. Being business-like while pursuing a social mission: Acknowledging the inherent tensions in US nonprofit organizing. **Organization**, v. 21, n. 1, p. 68–89, 2014.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, p. 42-44, 2014.

SANTOS, S. X. DOS. **Organização do terceiro setor**. Natal: EdUnP, 2012.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. **Lynne Rienner Publishers**, 1999.

SCHWABENLAND, C.; HIRST, A. Hybrid accountabilities and managerial agency in the third sector. **Public Administration**, v. 98, n. 2, p. 325–339, 2020.

SILVA, C. E. G. Gestão , legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro : uma perspectiva histórica. **Revista de Administracao Publica**, v. 44, n. 6, p. 1301–1325, 2010.

VIEIRA, J. Batista; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.