

A Execução de Serviços Públicos Municipais de Saúde por Entidades do Terceiro Setor: uma análise das (in)suficiências discursivas presente nos referidos vínculos

Ana Helena Scalco Corazza¹

Resumo

Dentre as consequências dos processos de (des)publicização estatal, no âmbito da Reforma do Aparelho Estatal na década de 90 no Brasil, revelou-se como opção da gestão pública municipal, para a prestação de serviços públicos não exclusivos, como a saúde, a realização de vínculos firmados entre os Executivos locais e as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por meio de contratos de gestão e termos de parceria, respectivamente. Objetiva a pesquisadora identificar esses instrumentos e analisá-los sob a ótica do contexto discursivo em que foram idealizados, tendo como amparo para tanto, algumas decisões exaradas nos processos de fiscalização que tramitam junto ao Tribunal de Contas da União e junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Dado o tema, o questionamento que emerge é se tais instrumentos, por serem jurídicos (e pertencendo ao Direito, tornariam possível a integração social), são meios aptos a coordenar a ação dos atores envolvidos e a permitir a plena atuação do controle externo sobre tais “parcerias”, de forma que se possa considerá-las como uma opção benéfica à gestão municipal. A análise terá como matriz teórica a Teoria do Agir Comunicativo e da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas e Klaus Günther.

Palavras Chave: Municípios. Organizações Sociais. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Serviços Públicos de Saúde. Reforma do Estado. Tribunais de Contas.

Abstract

¹ Ana Helena Scalco Corazza é Mestranda do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de pesquisa da linha do Constitucionalismo Contemporâneo: Observações Pragmático-Sistêmicas dos Serviços Públicos – Coordenado pelo Professor Janriê Rodrigues Reck. É Auditora Pública Externa, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Contato: <ahelenacorazza@gmail.com>.



Among results for state concealing in the 1990 State Reform in Brazil, it was decided to settle juridical bonds between local governments and Social Organisations and Civil Society Organisations through management contracts and partnerships to provide public services like health. The researcher aims to identify such instruments and analyse them from the perspective of the discourse for their idealisation, with the support of some decision drawn up in processes of inspection following at the Federal Court of Accounts and at the Court of Accounts of Rio Grande do Sul. What we question here is whether these instruments, as they are juridical ones (and belonging to the field of law, they would make social integration possible), can coordinate the action of involved actors and make possible the external control over these ‘partnerships’, so that we could take them useful for the city management. The analysis will be based on Habermas’s and Günther’s Communicative rationality and discourse theory.

Keywords: Cities; Social Organisations; Public Interest Civil Society Organisations; Public Health Services; State Reform; Courts of Accounts.

Considerações Iniciais

É de notório conhecimento no atual contexto da gestão pública municipal que as entidades integrantes do denominado “terceiro setor”, dentre as quais as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs e as Organizações Sociais-OS, passaram a assumir, após a Reforma do Aparelho do Estado – instrumentalizada, dentre outros meios legais, pela Emenda Constitucional 19/1998 – o papel de verdadeiras substitutas do Estado na prestação de serviços públicos. Assim, os contratos de gestão e os termos de parceria, conforme os preceitos das Leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99, respectivamente, passaram a ser os meios jurídicos utilizados para fins de descentralização de serviços públicos não exclusivos.

Destarte, o presente trabalho se delimita na análise de tais vínculos, especificamente constituídos para o transpasse do gerenciamento dos serviços públicos de saúde em âmbito municipal. O estudo contará com dados obtidos em alguns trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas da União-TCU e pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul-TCERS junto a entes federados que compõe o seu âmbito de jurisdição e que se valem, na gestão dos serviços de saúde, das referidas entidades do denominado “terceiro setor”.



Nesse escopo, o presente ensaio questiona se os referidos vínculos são instrumentos comunicativos aptos a coordenar a ação dos atores envolvidos (esfera pública e entidades não governamentais) e se os mesmos permitem a atuação do controle externo sobre seus termos e sua posterior execução, de forma a ser possível considerá-los como uma opção benéfica à gestão municipal.

Dado o problema acima exposto, lança-se como hipótese que a firmação dos contratos de gestão e dos termos de parceria entre os Executivos Municipais e as OS e OSCIPs, para a execução dos serviços públicos de saúde, não possibilita a atuação plena do controle externo e não reflete a melhor opção em termos de gestão pública, se for considerada em termos de legitimidade – ou seja, da conformação da despesa com o interesse público – e de economicidade – relação de custo benefício do vínculo estipulado.

A matriz teórica utilizada no artigo será a Teoria do Agir Comunicativo e a Teoria Discursiva de Jürgen Habermas e Klaus Günther, as quais consubstanciarão a análise dos discursivos (e seus efeitos) presentes no contexto de “publicização” do Estado brasileiro, as possíveis insuficiências discursivas contidas nos contratos de gestão e nos termos de parceria – que redundam na impossibilidade de práticas fiscalizatórias efetivas –, os discursos de justificação que fundamentam a atuação do controle externo nesse âmbito, além dos discursos de aplicação presentes nos julgamentos proferidos no âmbito do TCERS.

1. Identificando os discursos da Reforma Administrativa do Estado brasileiro

Ao final da década de 1970 foi perceptível no Brasil o ressurgimento da sociedade civil que, após quase duas décadas de regime autoritário, passou a expressar novamente os ideais de democracia e cidadania, através de reivindicações travadas em nome da liberdade e dos esforços envidados para a elaboração da nova Constituição democrática. Concomitantemente, ascenderam organizações de movimentos sociais, além de as entidades não governamentais terem passado a atuar na defesa dos interesses coletivos e difusos, no Brasil e no mundo.

Especificamente em termos de Brasil, “a tendência em aumentar a quantidade de serviços públicos, sua universalidade e maior qualidade existente no Estado



Social acabou por eclodir numa crise fiscal, entre as décadas de setenta e oitenta” (LEAL; FONTANA, 2010, p. 15). Ou seja, o contexto interno havido pouco antes da década de 90 era de crise econômica e hiperinflação, impondo questionamentos à “atuação direta do Estado no domínio econômico, como meio utilizado no século XX para a obtenção de estabilização econômica e desenvolvimento” (NOHARA, 2012, p. 79).

Levou-se a efeito, assim, a Reforma Administrativa no Brasil, a partir de 1995, capitaneada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser Pereira, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, “a intenção era de que a reforma trouxesse a eficiência das empresas privadas e bem do serviço público” (LEAL; FONTANA, 201, p. 17).

Essa reforma, como bem discorre Reck (2006, p. 103), foi instrumentalizada por meio de diversas normas, notadamente as Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, além de outras inúmeras outras leis ordinárias que regularam o ideal de um modelo de gestão pública gerencial, as privatizações e as desestatizações, a exemplo das leis 9.637/98 e nº 9.790/99, que serão pormenorizadamente expostas abaixo.

Destarte, vê-se que é a partir da década de 90 que se recrudescer no Brasil o pensamento de que o chamado “terceiro setor” poderia ser prestador de serviços públicos, nesse sentido:

É na década de 90 que, de forma marcante, o assunto entra na pauta dos governos, da mídia e da sociedade em geral, sob a alcunha “terceiro setor”. O interessante é que esta centralidade na atenção conferida a estes novos atores do cenário geopolítico não decorre especificamente da conjuntura sócio-cultural do final do século XX, de grande revalorização da democracia, mas sim, e paradoxalmente, da vitória ideológica do neoliberalismo como corrente doutrinária disseminada nos projetos de reforma do Estado característicos do período. (GABARDO, 2009, p. 95).

Ou seja, a narrativa de que seria interessante, sob uma perspectiva de eficiência, a transferência de atividades consideradas não exclusivas² do Estado

² O Plano Diretor da Reforma do Estado diferenciou quatro setores do aparelho do Estado (núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas, setor de atividades não exclusivas e o setor de bens e serviços). O setor de serviços não exclusivos correspondeu às atividades que poderiam ser exercidas concomitantemente pelo Estado e pelo setor privado, mas que deveriam preferencialmente ser fomentadas pelo poder público, em função de serem relacionadas a direitos humanos fundamentais ou gerarem economias externas relevantes, como saúde, educação, assistência social, cultura, etc.



para a execução de forma direta por determinados setores da sociedade civil torna-se hegemônica no âmbito governamental do período.

Dito isso, cumpre registrar que uma concepção contemporânea de Direito deve estar pautada a partir dos parâmetros do Agir Comunicativo, de forma que as normas estatais, assim como os discursos pragmáticos próprios da administração pública, devam ser corretos e racionais, o que significa que tenham sido tomadas por meio de um procedimento intersubjetivo. Tal procedimento, segundo Reck (2006, p. 308):

[...] é regido por direitos fundamentais os quais, em perspectiva teórica, derivam de uma situação ótima de fala, mas que, em realidade são fruto de uma conjunção entre autonomia privada com a autonomia pública dos cidadãos. Eles decidem quais serão seus espaços de mobilidade e seus direitos fundamentais, os quais são diretivas para todo o restante do ordenamento. Essa autonomia dos cidadãos ocorre a partir do entrelaçamento em princípios do discurso, todos os destinatários da norma têm de participar de sua formação –, com o princípio do Direito (forma da norma, estatuição por decisão, coação, poder administrativo, etc.), os quais juntos formam o princípio da Democracia.

Com efeito, a partir dessa consideração, cumpre refletir se os argumentos estatais de descentralização da prestação de serviços públicos não exclusivos, por meio de discursos que consignavam um ideal de “modernização” da esfera pública – que redundaram em vasta produção legislativa à época – foram objeto de procedimentos efetivamente democráticos, notadamente a partir de mecanismos de deliberação por parte população brasileira acerca dos discursos propostos (inclusive porque, somente dessa forma, os discurso da reforma administrativa poderiam ser considerados racionais). Segundo Habermas (1989, p. 86):

Só é imparcial o ponto de vista a partir do qual são passíveis de universalização exatamente aquelas normas que, por encarnarem manifestamente um interesse comum a todos os concernidos, podem contar com o assentimento universal – e, nesta medida, merecem reconhecimento intersubjetivo. [...] Assim, toda norma válida deve satisfazer a seguinte condição: - que as consequências e os efeitos colaterais, que (previsivelmente) resultarem para a satisfação dos interesses de cada um dos indivíduos do fato de ser ela universalmente seguida, possam ser aceitas por todos os concernidos [...]

Habermas vai seguir (1989), sustentando que o referido princípio da universalização se trata de uma regra de argumentação que possibilita o acordo em Discursos práticos (como são os discursos jurídicos) sempre que as matérias



possam ser regradas no interesse igual de todos os participantes. Destarte, a universalização exclui uma aplicação monológica desse princípio, já que “só a efetiva participação de cada pessoa concernida pode prevenir a deformação de perspectiva na interpretação dos respectivos interesses próprios pelos demais”.

Nessa linha, Gabardo (2009, p. 56) refere-se a Habermas, afirmando que para este, as crises econômicas da atualidade não podem ser controladas por meio de um viés estritamente administrativo, cumprindo-se a defesa de procedimentos discursivos de caráter aberto que ultrapassem a organização estatal. Ou seja, somente seria racionalmente aceitável que entidades privadas passassem a gerenciar serviços públicos, a exemplo da saúde, se esta proposta tivesse se submetido a um discurso de formação de opinião imparcial dentro da sociedade.

Situação ideal essa que, no plano fático, não se efetivou, ou seja, as reformas da administração e do Estado, conforme Reck (2006, p. 104) “foram elaboradas de maneira política, conforme o momento, mas com um discurso técnico-científico e, isto é o principal, ao largo de maiores discussões com a sociedade”. Não se ignora, entretanto, as evidências trazidas pela doutrina, de uma adesão social à narrativa “inovadora” de uma administração gerencial. Nesse sentido:

Passada mais de uma década do desenvolvimento de programas de desestatização (com o efetivo alcance das finalidades da privatização no tocante às atividades exclusivas), o Estado passa a tomar os serviços sociais como questão central para a continuidade desse processo de reforma rumo ao mercado e ao indivíduo. Para tanto, apoia-se em variadas ideologias liberais e pós-marxistas, bem como em uma mentalidade popular francamente favorável às mudanças modernizadoras. (GABARDO, 2009, p. 97).

Ocorre que, considerando que a linguagem não é mais um elemento neutro, que se situa entre o sujeito cognoscente e o objeto a ser conhecido, e sim um meio constitutivo do próprio conhecimento, percebe-se que os discursos presentes na reforma administrativa estão dotados de uma dimensão perlocucionária³, na linha da Teoria de Atos de Fala de Austin. Isso é, os ideais reformistas visaram provocar, por

³ Com o auxílio de Oliveira (2001, p. 149-161), registra-se que a partir da segunda fase da filosofia de Wittgenstein, supera-se a semântica tradicional (linguagem como meramente designativa), ao se conceber que a significação das expressões linguísticas consiste em seu uso (os enunciados performativos indicam uma ação quando enunciamos um ato de fala). Nesse sentido, Austin entende que diante da infinidade dos usos da linguagem, é necessário que se faça uma sistematização das diferentes funções da linguagem humana. Daí a distinção que o mesmo faz entre os atos locucionários, ilocucionários e perlocucionários.



meio de expressões linguísticas, certos efeitos nos sentimentos, pensamentos e ações da comunidade (OLIVEIRA, 2001, p. 160). Nesse sentido:

A expressão linguística pode ser proferida tendo como finalidade produzir efeitos, isto é, exercer influência, de uma forma determinada (convencer, levar a uma decisão, levar a um protesto etc.), sobre outras pessoas. Em nosso caso: o jacaré é perigoso – a pessoa que diz isso pode fazê-lo na intenção de convencer os outros a se afastar do jacaré, ou seja, a execução desse ato de fala implica a intenção de produzir determinado efeito no parceiro (OLIVEIRA, 2001, p. 160).

Dessa forma, a própria análise dos discursos “identifica, portanto, as construções ideológicas presentes do texto” (NOHARA, p. 90), que no presente caso direcionam a uma estereotipação de uma administração burocrática ineficiente que deveria ser abandonada em prol de um modelo gerencial, voltado ao atendimento do cidadão, de forma flexível e gerencial. Conforme Bitencourt, Calatayud e Reck (2014, p. 218-219) os estereótipos contêm carga forte emocional, para tentar passa uma ideia de precisão denotava, mas, na verdade apresentam-se vagos e manipuláveis, dessa forma, “tecnicizam” a ideologia e retiram seu caráter de conflito social.

Nesse escopo, Gabardo (2009, p. 127), reflete acerca da necessidade de discutir essa temática à luz da política e do direito, haja vista ser indissociável do projeto de repasse de atividades sociais ao espaço público não estatal, a existência de uma teoria política que confira a esse (projeto) sustentação e legitimidade. Isso porque, esse ideal promove, ao cabo, o enfraquecimento do poder político do Estado ao mesmo tempo em que conduz a uma maior intervenção estatal na esfera da sociedade civil, causando uma verdadeira estatização do “terceiro setor”, combinada com a “privatização” dos serviços sociais. Nesse sentido:

A desoneração do Estado demandada pela onda liberalizante denota uma proposital despreocupação com a possibilidade de perda popular de conquistas jurídicas históricas, pois é promovido um sério risco aos princípios da impessoalidade da universalidade e continuidade dos serviços públicos não privativos do Estado (além de ser relativizada a sua incondicionalidade). Mesmo Bresser PEREIRA não ignora os problemas típicos de um regime prioritariamente descentralizado, tais como o conformismo, o exercício oligárquico do poder ou mesmo o que denomina de “paroquialismo”. (GABARDO, 2009, p. 130).



Com efeito, para o paradigma discursivo gerencial, a descentralização significaria eficiência e controle na atuação governamental. Entretanto, conforme pondera Gabardo “esta não é a melhor opção de entendimento a respeito de um instituto que deveria ser encarado, sempre, como instrumental” (2009, p. 130), já que a descentralização só se justifica para atender aos fins constitucionais. Entretanto, não há como identificar na publicização de serviços públicos ao setor mercantil e à sociedade civil “um comprometimento com programas efetivos de ação social” (GABARDO, 2005, p. 130-131).

Ademais, a despeito dos argumentos que anunciavam o fortalecimento do “controle social” por meio das reformas – aqui também reconhecendo-se um discurso dotado de imprecisão denotativa, “com a aparência de descrever uma conduta, mas absolutamente vago em informações para ação” (BITENCOURT, CALATAYUD E RECK, 2014, p. 219) –, que tornaria mais confiável e efetivo o controle de resultados das entidades do “terceiro setor, o Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, que redundou no Acórdão 3229/2013-Plenário (TC 018.739/2012-1), assim discorreu:

Porém, além da falta de estudos prévios que demonstrem que a terceirização para organizações sociais é a opção mais vantajosa em cada um dos serviços transferidos, outro problema identificado no processo de decisão acerca da transferência ou não do gerenciamento dos serviços de saúde para entidades privadas é a falta de participação dos conselhos de saúde. Em muitos casos não há consulta às entidades de controle social, em outros há a manifestação contrária à terceirização, que não é atendida pelos gestores locais. (BRASIL, 2013, grifou-se).

Em síntese, do ponto de vista discursivo, pode-se perceber a “retórica linguística que encoberta este fenômeno” (GABARDO, 2009, p.131), que acaba por desconsiderar que a execução de serviços públicos está atrelada a fundos orçamentários escassos, que exigem a realização periódica de ponderações de caráter financeiro, no tocante ao custo/benefício dos investimentos estatais.

2. As Organizações Sociais-OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPIs como prestadoras dos serviços públicos não exclusivos



Vê-se, assim, que é no contexto discursivo até agora exposto que se situam a instituição das denominadas Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, integrantes do denominado “terceiro setor”, institucionalizadas e normatizadas visando atender ao comando de publicização do Estado, nos moldes propagados pela reforma gerencial iniciada em 1995, conforme acima exposto.

Do ponto de vista normativo, foram positivadas por meio da Medida provisória 1.648 de 23/04/1998, convertida na Lei Federal nº 9.637 de 15/05/1998⁴, e na Lei Federal nº 9.790, 23/03/1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.1000/1999, marcos legais que preveem a constituição dessas entidades mediante a concessão de “títulos” (qualificações), cujos critérios estão elencados nas respectivas leis⁵.

Com efeito, o estudo do Direito para a da matriz pragmático-linguística de Jürgen Habermas, se dá a partir do desenvolvimento de discursos práticos⁶ “que visem resgatar, respectivamente, pretensões de correção de normas jurídicas e de adequação de suas aplicações” (ALMEIDA; RECK, 2013, p. 115). Ademais, os discursos práticos devem ser analisados com base no princípio do discurso “D: São validas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2012, p. 142).

Nessa linha, considerando que para Habermas “O direito não é apenas um sistema de símbolos, mas também um sistema de ação” (2012, p. 141), cumpre uma explicação mais minudente:

O princípio do discurso explica apenas o ponto de vista sob o qual é possível fundamentar imparcialmente normas de ação, uma vez que eu

⁴ A “qualificação” Organização Social pode ser concedida, segundo a Lei nº 9.637/1998, pelo Poder Executivo Federal às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem na área do ensino, da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, da proteção e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde. Segundo Violin (2015, p. 194), foram criadas no governo FHC, idealizadas por Bresser pereira, e seguiram o modelo das organizações chamadas *quagos* (quase non governmental organizations) do Reino Unido, difundidas no Governo de Margaret Thatcher.

⁵ A título informativo, registra-se que medida semelhante à publicização ocorrera durante o Governo de Fernando Color de Mello, por meio da Lei Federal nº 8.246/1991, que extinguiu a Fundação das Pioneiras Sociais, administradora de hospitais federais, dentre os quais o Sarah Kubitschek. A administração dos hospitais foi transferida ao Serviço Social Autônomo das Pioneiras Sociais. Assim, em 27/12/1991 foi assinado o primeiro contrato de gestão do Brasil, entre o SSA e a União.

⁶ De acordo com Almeida e Reck (2013, p. 48), para a paradigma linguístico-pragmático, cada pretensão do ato de fala tem uma correspondente espécie de discurso, através do qual o falante se serve de argumentos para justificar a legitimidade de sua pretensão. Assim, o discurso prático é utilizado para justificar a correção da ação em conformidade com determinadas normas.



parto da ideia de que o próprio princípio está fundado nas condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. A introdução de um princípio do discurso já pressupõe que questões práticas em geral podem ser julgadas imparcialmente e decididas racionalmente. (HABERMAS, 2012, p. 143).

Pondera-se que os discursos de fundamentação presentes nas referidas normatizações, pautaram-se fulcralmente nos discursos desestatizantes acima analisados. Inclusive, não se pode prescindir a menção de que, em âmbito de controle abstrato de constitucionalidade, a justificação da Lei nº 9.637/1998, foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal-STF no julgamento da ADIN 1.923⁷.

Entretanto, cumpre ser objeto dessa verificação os argumentos e termos utilizados pelos julgadores do Pretório Excelso quando da apreciação de constitucionalidade da “Lei das Os”, por meio do julgamento da Adin nº 1.923. Isso porque, segundo a Teoria do Agir Comunicativo, os atos de fala devem ser inteligíveis (além de verdadeiros, sinceros e dotados de retidão), possibilitando que os sujeitos compreendam identicamente uma mesma impressão desse ato de fala. Leia-se o excerto da parte dispositiva do acórdão:

20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas (BRASIL, 2015, grifo nosso). (BRASIL, 2015, grifo nosso).

⁷ O Supremo Tribunal Federal decidiu (em 16-04-2014) que a execução de serviços sociais considerados essenciais pode ser feita por meio de convênios com Organizações Sociais. A maioria dos ministros (7 votos a 2) entendeu que execução de serviços públicos como saúde, ensino, pesquisa, cultura e preservação do meio ambiente não é de exclusiva responsabilidade do Estado, desde que sejam obedecidos os critérios de fiscalização previstos no artigo 37 da Constituição Federal.



Citando Warat, Bitecourt, Calatayud e Reck (2014, p. 219), referem que falácias não formais são argumentos que, chegando a uma conclusão, produzem persuasão, sem, contudo, ser apresentado um enlace com razões substanciais. Tais falácias, para os autores, geralmente fazem uso da ambiguidade natural da linguagem. Destarte, percebe-se na conclusão do julgado acima transcrito o uso de termos anfibiológicos, ou seja, evidencia-se uma sucessão de signos (formadores de um sintagma) que não se mostram unívocos em suas bases e que, por isso mesmo, não parecem aptos a coordenar a ação e promover a integração social por meio do Direito.

Dito isso, cumpre referir que, segundo Eisenberg (2003, p. 180) a ação comunicativa aplicada à ética do discurso⁸, implica que o entendimento mútuo entre atores em diálogo funciona como um mecanismo de coordenação da ação. Ou seja:

Toda a interação social que ocorre sem a mediação da violência pode ser interpretada como uma solução para o problema da coordenação dos planos de ação dos atores envolvidos, de tal maneira que a ação de cada ator vincula-se (*links up*) às ações de outros atores. Esta coordenação toma a forma de um consenso quando os atores conseguem convergir em um dos planos discursivos em que as normas são articuladas. (EISENBERG, 2003, p. 180).

No que tange ao o gerenciamento e execução dos serviços públicos de saúde municipais, os respectivos Executivos locais e as OS e OSCIPs, coordenam seus planos de ação, a fim de deliberar sobre a decisão acerca dos atos a serem executados nessas circunstâncias. Destarte, os atores em interação, primeiramente passam por um estágio de deliberação afeto ao plano de justificação, que vai convergir, no mais das vezes, na firmação de vínculos de “parceria”.

Assim, do ponto de vista dos consensos firmados, uma análise superficial, poderia demonstrar que esses obedecem ao caráter universalizante das normas que lhe são fundantes e, dessa forma, estariam as ações dos respectivos atores coordenadas comunicativamente, sendo, portanto, racionais. Entretanto, como se verá adiante, existem insuficiências nesses discursos e, além do mais, as ações comunicativas ali presentes não são direcionadas exclusivamente ao consenso.

⁸ Segundo Habermas (1989, p. 86), “De acordo com a ética do Discurso, uma norma só deve pretender validade quando todos os que possam ser concernidos por ela cheguem *ou possam chegar), enquanto participantes de um Discurso prático, a um acordo quanto à validade dessa norma”.



Quanto aos serviços públicos de saúde diga-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à saúde como um direito de todos e como um dever do Estado, a ser garantido por meio de políticas sociais e econômicas. O seu caráter público foi normativamente previsto pela edição da Lei nº 8.080/1990, que dispõe que o Sistema Único de Saúde-SUS se constitui no conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art. 4º). Registra-se, entretanto, que o próprio texto constitucional (art. 199, § 1º) autoriza a participação de entidades privadas no SUS, as quais poderão participar de forma complementar das ações e serviços de saúde.

Todavia, mais do que fomentar as atividades sociais prestadas por essas entidades privadas, os contratos de gestão e os termos de parceria têm sido utilizados pelos Executivos locais⁹ para a transferência integral do gerenciamento de unidades públicas de saúde, a exemplo dos hospitais públicos. Ocorre que a própria necessidade de tais entidades privadas terem de respeitar os princípios e diretrizes do SUS, torna a prestação desse serviço peculiar, em relação aos demais que poderiam ser objeto de descentralização.

3. A fiscalização dos vínculos firmados pelos Municípios com OS e OSCIPs, por parte dos Tribunais de Contas

Os discursos fundamentam o controle dos Tribunais de Contas sobre as entidades do “terceiro setor” decorrem da própria Constituição Federal, já que os TCs são organismos de matriz constitucional autônoma, que auxiliam o Poder Legislativo na sua função de controlador externo, ou seja, na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado. Destarte, embora vinculado ao parlamento, possuem autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, procedendo à fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis (Mileski, 2011, p. 209). Nesse sentido, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal assim dispõem:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta,

⁹ Do ponto de vista normativo, os municípios possuem leis próprias para qualificar e contratar uma organização social, enquanto que com as Oscips, os entes firmam termos de parceria com as entidades já qualificadas pelo Governo Federal.



quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (BRASIL, grifo nosso)

Relembrados citados dispositivos, registra-se que a transferência do gerenciamento e execução dos serviços públicos de entes governamentais para entidades públicas não estatais, como no caso das Organizações Sociais, importa no carreamento de recursos financeiros a estes últimos e, frequentemente, na fruição da força de trabalho de servidores públicos e da estrutura física do aparelho estatal¹⁰:

A responsabilidade de receber e gerir recursos públicos é motivo suficiente para impor o dever de prestar contas. Em se tratando de entidade tipicamente privada instituída e mantida com recursos privados, a competência dos Tribunais de Contas limita-se ao julgamento da prestação de contas, sem intromissão nos atos de gestão. Contudo, se a entidade não é tipicamente privada, por ter sido constituída ou mantida com recursos públicos, aqui interpretados no mais lato sensu, como os chamados parafiscais, a fiscalização poderá ir além da mera prestação de contas, para fiscalizar se forma aplicados em conformidade com os princípios administrativos pertinentes, exigíveis por normas. (JACOBY FEERNANDES, 2016, p.487).

Ou seja, sendo públicos não apenas os serviços prestados por meio das OS e OSCIPS, como também os recursos empregados na execução de tais atividades, é inafastável a incidência de controles que digam respeito à consecução dos interesses da sociedade – destinatária das prestações objeto da transferência em tela – como é o caso do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

¹⁰ Na execução do contrato de gestão, ao teor do art. 11, § 3º da Lei 9.637/1998, poderão ser repassados à organização social, além de recursos orçamentários, também bens públicos. Estes serão repassados por meio de dispensa de licitação, em geral através de permissão de uso, conforme dispuser o referido contrato.



Registra-se que as leis disciplinadoras do Contrato de Gestão e do Termo de Parceria, consignam que a fiscalização das OS e OSCIPS é de responsabilidade do órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art. 8º da Lei nº 9.637/98 e art. 11 da Lei nº 9.790/99), além da ênfase ao controle social (art. 20, III e § 3º do art. 11, respectivamente) por tais regramentos.

Nessa narrativa, a atuação dos Tribunais de Contas, no que concerne à fiscalização dos instrumentos de parceria (contratos de gestão e termos de parceria), dependeria, considerando um mero silogismo, de notificação pelos responsáveis dos órgãos de supervisão acerca de eventuais irregularidades ou ilegalidades na utilização de recursos ou bens de origem pública pelas entidades “parceiras” (art. 9º da Lei nº 9.637/98 e art. 12 da Lei nº 9.790/99).

Conforme Bitecourt, Calatayud e Reck (2014, p. 208), o problema do silogismo está na sua recepção pelo Direito, isso é, na concepção de que a resposta estaria nele mesmo e não na prática comunitária. Nessa concepção neopositivista, a ciência jurídica, apenas enunciara a verdade contida no silogismo. Para os autores, é necessário “lembrar quão fantasiosa é a vida do jurista, ao imaginar que dicionários resolvem algum problema de significado, ou que o sentido emerge da lei isoladamente” (BITENCOURT, CALATAYUD e RECK, 2014, p. 191).

De fato, não se pode conceber que, objetivando aperfeiçoar o atendimento à coletividade, a transferência de atividades não exclusivas ao setor privado tenha o efeito de vincular recursos e patrimônio públicos e, ao mesmo tempo, de promover a desoneração da responsabilidade sobre a gestão de tais atividades, haja vista ser, em regra, ineficaz os controles institucionais que são, em tese, implementados para o acompanhamento governamental dessas entidades.

Ademais, pode-se observar ainda que o escopo das atividades fiscalizatórias do controle externo também foi se adequando às mudanças havidas na gestão dos serviços públicos, em decorrência das reformas administrativas. Inclusive porque a instrumentalização de uma administração pública gerencial pressupõe trabalhos auditoriais que vão além da análise de critérios formais e legais, o que indica uma tendência à realização de novas modalidades de auditorias, como as operacionais e as de análise desempenho. Nesse sentido, excerto do Relatório do Acórdão TCU nº 3239/2013- Plenário:



A transferência de serviços públicos não exclusivos para organizações sociais já foi objeto de diversas fiscalizações no TCU. Porém, observa-se que tais trabalhos normalmente analisam a conformidade dos ajustes firmados, enquanto são poucos os trabalhos que avaliam a atuação do poder público sob o ponto de vista operacional. Apesar de o Estado abrir mão da execução direta dos serviços, ele deve ainda manter funções essenciais na gestão de tais serviços. Dessa forma, esta auditoria foi realizada com foco na atuação dos gestores públicos e não da execução em si do serviço pelas entidades privadas. Foi estabelecido como objetivo:

Analisar se os entes governamentais desempenham suas funções de forma a garantir que os serviços de saúde terceirizados para entidades privadas atendam aos requisitos do SUS e a minimizar os riscos de desvios de recursos públicos. (BRASIL, 2013).

Em suma, entende-se que os Tribunais de Contas detêm competência constitucionalmente expressa para a fiscalização dos critérios de legalidade na aplicação de recursos públicos, bem como na gestão e alcance de resultados quando se trata de vínculos de entes governamentais com OS e OSCIPs. Tal competência é destacada, registra-se, dado o contexto de fragilidade ou mesmo ausência de controle pelos órgãos primeiramente responsáveis para tanto (órgãos públicos parceiros), além do insignificante controle social sobre tais vínculos.

4. Os Discursos de Aplicação do TCERS em face do contexto ora proposto

Segundo Almeida e Reck, o discurso de fundamentação “visa defender argumentativamente a pretensão de validade corretiva de uma norma jurídica abstratamente considerada” (2013, p. 118) e o discurso de aplicação “visa justamente à aplicação de normas pressupostamente válidas a casos concretos, mediante juízos argumentativos de adequabilidade” (2013, p. 118). Nesse sentido:

Para construir a sua teoria acerca do discurso de aplicação, Günther parte do princípio da universalização (princípio “U”) proposto por Habermas e o formula em duas versões, um forte e outra fraca. De acordo com a primeira, ‘uma norma é válida, em qualquer hipótese, adequada, se em cada situação especial as consequências e os efeitos colaterais da observância geral desta norma puderem ser aceitos por todos e considerados os interesses de cada um individualmente’. Pela versão fraca de “U”, ‘uma norma é válida se as consequências, e os efeitos colaterais de sua observância puderem ser aceitos por todos, sob as mesmas circunstâncias, conforme os interesses de cada um, individualmente. [...] É possível compreender que o princípio “U” sirva tanto para fundamentar discursos de justificação quando os discursos de aplicação. Nos primeiros será adotada a sua versão fraca, de forma generalizada e abstrata, nos segundos, adotar-se-á a sua versão forte,



levando em consideração as peculiaridades de cada situação em que a norma será possivelmente aplicada. (ALMEIDA; RECK. 2013, p. 119).

Ou seja, segundo Jürgen Habermas e Klaus Günther, há que se distinguir “a imparcialidade que se expressa em um procedimento de justificação que se projeta para o futuro e para todos a partir de situações imagináveis”, de outro processo “voltado para a todas as situações relevantes possíveis da situação, regidas por um juízo de ‘aplicabilidade’” (RECK, 2006, p. 211-212).

No que tange aos discursos de aplicação que o TCERS se utiliza na apreciação das situações concretas que se apresentam em sua esfera de justificação, é oportuna uma análise que parta do julgamento do Recurso de Embargos nº 05868-0200/09-0¹¹, que culminou na decisão TP-0607/2011, a qual pode ser considerada como paradigmática na Corte, haja vista ter inovado no sentido de bem aprofundar as discussões acerca da transferência de serviços municipais de saúde para uma organização social – considerando ainda que o estudo desenvolvido no bojo dessa decisão (mais especificamente no voto do Conselheiro Hélio Saul Mileski) foi bastante amplo, a Corte entendeu que o julgado serviria de orientação normativa a todos os órgãos jurisdicionados, quanto aos vínculos destes com as organizações integrantes do terceiro setor.

Com efeito, restou consolidado nesse *decisum* o posicionamento da Casa pela plena possibilidade de os municípios celebrarem contratos de gestão, termos de parceria ou de outros ajustes com outras entidades do Terceiro Setor, para a prestação de serviços de saúde, desde que presentes todos os sistemas de controle e mediante a obrigatoriedade de atendimento às determinações legais. Nesse sentido excertos do Voto que serviu de fundamento ao Acórdão:

Pelos fundamentos e argumentos acima apresentados, chega-se à conclusão de que não há impedimentos legais, administrativos ou de controle para a Administração celebrar contratos de gestão no âmbito da saúde, ao contrário [...] em princípio, inexistam impeditivos para o Poder Executivo de Guaporé celebrar contrato de gestão na saúde com a AGUPROSA, há que se examinar a regularidade do procedimento quanto à forma, objeto, apuração de resultados e devida prestação de contas.
[...]

Contudo, no caso em exame, além das falhas antes mencionadas, existem outras que revelam conduta irregular da Administração Municipal na celebração e no controle do contrato efetuado com a AGUPROSA. Em análise destas faltas, é possível observar que o Gestor não procedeu de

¹¹ Executivo Municipal de Guaporé, Processo de Contas do exercício de 2007, Processo Originário nº 04449-0200/07-0.



acordo com a norma que regula tais ajustes, a Lei 9.637/98, pois que, restou ausente no contrato os devidos indicadores de metas e de desempenho das atividades contratadas, fato que impossibilita julgar o resultado final do emprego dos recursos públicos.

[...]

Outro ponto a ser considerado é o que diz respeito ao atendimento de princípios constitucionais no âmbito de tais ajustes. Ora, o contrato é celebrado entre o Poder Público e um ente privado, sendo que, nesse tipo de situação, obrigatoriamente, há de serem observados os princípios constitucionais dirigidos à ação administrativa, especialmente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dever de prestação de contas e submissão ao sistema de controle público. (BRASIL, 2011).

Cumprir registrar, entretanto, que a partir da análise da totalidade do referido julgado, este se demonstra impreciso no que tange a eventuais problemas concernentes ao desvirtuamento de contratos de gestão ou termos de parceria, quando o ajuste tem por objetivo unicamente a intermediação de mão de obra. Porém, considerando as reiteradas manifestações da Corte de Contas Gaúcha acerca de vínculos dessa natureza na área da saúde (que se tornam cada vez mais frequentes nos Municípios sob a sua jurisdição), é de se destacar um ponto de convergência nesses julgamentos, no sentido de que o TCERS continua não admitindo a transferência integral dos serviços de saúde à iniciativa privada, com fulcro no art. 199, § 1º, da Constituição Federal, que permite apenas a sua participação de forma complementar.

Nesse sentido, a decisão prolatada nos autos do Processo nº 00977-0200/11-0 (Executivo de Farroupilha/RS), cujo excerto junta-se:

Quanto aos itens 1.1 e 1.2, da Informação nº 05/2015 – SAM, que tram da terceirização dos serviços na área da saúde, em especial os Agente Comunitários de Saúde e os integrantes do programa Estratégia Saúde da Família, e os prejuízos ao referido programa pela ausência dos profissionais para a formação de equipes permanente, não merece acolhida os argumentos trazidos pelo Gestor.

Observo, ainda, que a situação relatada é contrária ao posicionamento deste Tribunal quanto à possibilidade da prestação de serviços na área de saúde por terceiros, desde que de forma complementar aos serviços prestados pelo Município. (BRASIL, 2015).

Em suma, os discursos de aplicação dos órgãos de controle externo mencionados nesse artigo evidenciam a existência de inúmeros vínculos entre a Administração municipal e entidades integrantes do “terceiro setor” que não perfazem as condições legais e operacionais de consecução da finalidade pública discursivamente prevista nos respectivos instrumentos jurídicos. Essa situação, ao



cabo, inviabiliza qualquer tipo de fiscalização *a posteriori* pelos órgãos de controle externo, notadamente acerca dos resultados eventualmente obtidos e, portanto, impede a aferição de critérios de legitimidade e economicidade nesse tipo de “parceria”. E tal conjectura significa não outra coisa, senão uma autorização tácita para a malversação de recursos públicos.

Considerações Finais

Com efeito, nos últimos quinze anos no Brasil, um número cada vez mais expressivo de municípios tem transferido para entidades privadas, como as OS e OSCIPs o gerenciamento de hospitais, unidades básicas de saúde, centros de diagnóstico, dentre outros, de forma que o papel do Estado se reduziu ao de mero fiscalizador, coordenador e financiador – residindo, nessa última função, o principal fundamento da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre tais nesses vínculos.

Ocorre que os trabalhos de fiscalização operados pelo controle externo, embora reconheçam a possibilidade de firmação desses instrumentos de gestão, demonstram que os referidos instrumentos, mediatizados pela linguagem e pelo Direito, não permitem que se opere uma ação efetivamente coordenada pelos atores envolvidos. Isso porque, os consensos aí estipulados não obedecem aos requisitos necessários de uma verdadeira ação comunicativa, haja vista a permanência tangente de interesses privados (ações estratégicas) que não convergem para a consecução da finalidade pública.

Ou seja, não é bastante que exista um acordo intersubjetivo das partes “parceiras” entre os aspectos locucionários dos contratos de gestão e dos termos de parceria (estipulando-se nesses instrumentos, por exemplo, que se faça um plano de trabalho, que se atinjam metas e que se prestem contas), é preciso que as partes se engajem na consecução da finalidade pública da ação a partir dos aspectos ilocucionários da comunicação. Inclusive porque tais vínculos, por tratarem-se de discursos, e não de uma ação comunicativa ordinária, devem poder justificar racionalmente as suas pretensões de validade, estando sujeitos à crítica e a contra-argumentação.

Igualmente, o Poder Público não tende a orientar a sua ação com base no consenso formalmente firmado, eis que este não atua no sentido de minimizar os riscos de desvios de recursos públicos, de impedir que esses vínculos sirvam



unicamente para a intermediação ilícita de mão-de-obra e de fiscalizar, na prestação dos serviços públicos de saúde, que as entidades privadas executem aos requisitos estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde-SUS.

Bibliografia

ALMEIDA, Almiro Eduardo de; RECK, Janriê Rodrigues. **Direito & Ação Comunicativa: Apresentação e fundamentação teórica da matriz linguístico-pragmática de Jürgen Habermas e suas repercussões na compreensão do Direito**. Porto Alegre: HS Editora, 2013.

BITENCOURT, C.M.; CALATAYUD, E.D.; RECK, J.R. **Teoria do Direito e discricionariedade: fundamentos teóricos e crítica do positivismo**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo: 2014.

BITENCOURT, C.M.; RECK, J.R.; **O papel dos discursos de fundamentação, de aplicação e pragmáticos para a decisão e controle em matéria de políticas públicas**. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (organizadores). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Tomo 15. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 9.637 de 23 de março 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. Publicado no DOU de 18.5.1998.

_____. Lei 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Publicado no DOU de 24.3.1999.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923 Distrito Federal. Sessão em: 16/04/2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em 15/10/2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3229/2013 – Plenário. Sessão em: 27/11/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>. Acesso em 10/10/2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso de Embargos nº 05868-0200/09-8. Decisão nº TP-0607/2011. Sessão em: 20/07/2011. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 15/10/2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Processo nº 00977-0200/11-0. Decisão n.2C-0566/2015. Sessão em: 10/09/2015. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 15/10/2016.



_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Inspeção Especial nº 08321-0200/15-7. Decisão n. 2C-03702016. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 15/10/2016.

EINSEBERG, José. **A democracia depois do liberalismo: ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2003.

GABARDO, Emerson. **O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal – uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. 2009. 396 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado – Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, 2009.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação**. Tradução de Claudio Molz. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade**. Vol. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LEAL, R.G.; FONTANA, E. Considerações acerca de uma maior eficiência na realização dos serviços públicos na administração pública brasileira pós-reforma: relação qualitativa entre Estado e Sociedade no que tange a teoria habermasiana acerca da participação social na prestação do serviço público no Brasil. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo (organizadores). **Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. v. II.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocrática: Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Lingüístico-Pragmática na filosofia contemporânea**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

RECK, Janriê Rodrigues. **A Construção da Gestão Pública compartilhada: O uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público**. 2006. 320 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. 3 ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum: 2015.