

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”.
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA.**

MARIA REGINA MACHADO MISEROCHI

**A ASCENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: O TERCEIRO SETOR
E A REFORMA GERENCIAL DE 1995**

FRANCA

2025

MARIA REGINA MACHADO MISEROCHI

**A ASCENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: O TERCEIRO SETOR
E A REFORMA GERENCIAL DE 1995**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em História

Área de concentração: Política: ações e representações

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Biason

Agência Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

**Franca
2025**

M149a Machado Miserochi, Maria Regina

A ascensão das Organizações Sociais no Brasil: o terceiro setor e a reforma gerencial de 1995. / Maria Regina Machado Miserochi. -- Franca, 2025

94 p. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Rita de Cássia Aparecida Biason

1. Reforma Gerencial. 2. FHC. 3. Organizações Sociais. 4. Publicização. 5. Privatização. I. Título.

MARIA REGINA MACHADO MISEROCCHI

**A ASCENSÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: O TERCEIRO SETOR
E A REFORMA GERENCIAL DE 1995.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em História

Área de Concentração: Política: ações e representações.

Data da defesa: 07/11/2025

Banca Examinadora:

Profª. Dra. Rita de Cássia Aparecida Biason
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca

Prof. Dr. André Figueiredo Rodrigues
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Assis

Profª. Dra. Ana Lúcia Lana Nemi
UNIFESP - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Câmpus de Guarulhos

Aos meus pais, Renata e João.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora, Profa. Dra. Rita de Cássia Biason, por acreditar em mim e em meu trabalho, mesmo nos momentos mais difíceis. Sem o seu direcionamento, compreensão e apoio, eu não teria chegado até aqui. Cada palavra desta dissertação foi escrita buscando honrar a sua orientação. Sua confiança em mim me impulsionou a confiar também e por isso eu sou profundamente grata.

Aos meus pais, nunca conseguirei agradecer o suficiente por todos os sacrifícios que vocês fizeram por mim, foram esses sacrifícios que permitiram que eu seguisse meu sonho. À mamãe, por sempre rezar por mim – até quando eu mesma me esquecia de rezar – e por cada abraço que curou cada ferida, obrigada. Ao papai, pela paciência e por todos os olhares preocupados diante das noites em claro escrevendo, obrigada. Esses gestos de cuidado me encheram de coragem e determinação. Por me darem as asas com as quais eu alço vôo hoje, obrigada.

À minha irmã, a outra metade do meu coração, obrigada. Como toda irmã mais nova é com sua irmã mais velha, sempre tive você como exemplo de quem eu gostaria de ser na minha vida. Por esse motivo, iaiá, você me inspirou a continuar seguindo em frente: porque eu sabia que era exatamente isso que você faria. Obrigada. Por tudo.

Ao Paulinho e ao Leo, obrigada. Vocês são a família que Deus me deu e eu sou grata todos os dias pelo apoio e amor de vocês. Te agradeço Paulinho, por ser meu segundo pai. Te agradeço Leo, por ser meu cunhado mas ter escolhido também ser meu amigo. Por sempre acreditarem em mim, obrigada.

Aos meus amigos, Catarina, Mariana, Letícia, Júlia, Bia, Aliyne, Gabi, Iza, Milena, Lina, Vivi, Nalu, Larieli, Nathan e Rhaira, obrigada por me apoiarem incondicionalmente. Obrigada por entenderem minha ausência em alguns períodos e por estarem presentes em todos os momentos que precisei. Cada um me ajudou de formas diferentes, em níveis que vocês nem imaginam. Por cada palavra de apoio e por tornarem a caminhada mais leve, obrigada.

À Vovó Celinha, meu maior modelo de mulher, obrigada. Falo com muito orgulho da minha avó professora. Agradeço por me ensinar, através do seu exemplo, que vale a pena lutar pelos nossos objetivos. Por cada oração com meu nome aos pés de São José, obrigada.

Ao Tio Zé, que acreditou em mim antes de qualquer um, obrigada. Eu não poderia deixar de agradecer aquele que me presenteou com o meu primeiro livro de história. Que vibrou comigo e se orgulhou de mim quando entrei na faculdade. Aquele que, muito

provavelmente, foi a pessoa que mais se alegrou com a minha escolha de cursar história. No dia que passei na faculdade você já falava de mim no mestrado. Penso em você todos os dias que trabalho na minha pesquisa, penso no quão orgulhoso você estaria nesse momento. Sei que você e a Tia Maria Ely estariam – e estão! – muito felizes com essa conquista. Por plantar a sementinha, obrigada.

Agradeço também aos professores e aos servidores da UNESP que, diariamente, se dedicam em prol do desenvolvimento desta instituição. A luta pela educação em nosso país segue em frente graças ao trabalho de pessoas como vocês. Pela paciência, pelo trabalho e por me auxiliarem em cada etapa da jornada, o meu muito obrigada. Tenho muito orgulho de ter sido aluna desta universidade, primeiro na graduação e depois no mestrado. Se hoje sou historiadora é porque tive o privilégio de cruzar o caminho de cada um de vocês.

Agradeço também ao Prof. Dr. André Figueiredo Rodrigues e à Profa. Dra. Ana Lúcia Lana Nemi, que acolheram esta pesquisa ao compor minha banca de qualificação. Sou grata por todas as sugestões, elogios e críticas. Cada um deles foram fundamentais para que este trabalho existisse da forma que ele é hoje e poder contar com a ajuda de vocês foi uma grande honra.

Finalmente, agradeço a Deus, minha força em todos os momentos. Se cheguei até aqui foi através da sua graça que me sustentou em cada passo. Por nunca colocar no meu coração um sonho que não fosse seu também, obrigada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço pelo auxílio financeiro que permitiu com que me dedicasse da melhor forma possível à realização desta pesquisa.

Obrigada a todos.

“Fiquei eufórico quando tomei conhecimento de seu gosto pela leitura, principalmente pelos assuntos de história. Para tornar-se uma historiadora é necessário ler e estudar muito durante toda a vida, além da necessidade de muita pesquisa bibliográfica e de campo, dependendo da área que escolher. Acredito em seu potencial e sua perseverança. Não esmoreça nunca, pois a vida é cheia de percalços.”

– Tio José Carlos

MISEROCHI, Maria Regina Machado. **A ascensão das Organizações Sociais no Brasil: O Terceiro Setor e a Reforma Gerencial de 1995**. 2025. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2025.

RESUMO

No Brasil, a adoção de modelos de administração não-estatal no campo dos serviços não-exclusivos deu-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a chamada reforma gerencial. Com ela, foram colocados em pauta diversos conceitos que viriam a moldar a administração pública; entre eles, a eficiência seria palavra-chave para compreender o movimento em direção ao terceiro setor. Na reforma gerencial, os conceitos de eficiência e desburocratização são centrais nas discussões em torno de qual deveria ser o papel do Estado. Assim, pode-se compreender que o que se pretendia com a criação do modelo das organizações sociais era uma forma de transferir a responsabilidade de gestão de determinados setores públicos considerados não essenciais a terceiros, sob o pretexto de que poderiam ser mais bem administradas pelo setor não-estatal. A pesquisa tem como objetivo principal investigar acerca do incentivo às políticas de publicização como uma das propostas adotadas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, na tentativa de superar a crise do setor público e como uma forma de alcançar maior eficiência ao mesmo tempo em que se diminuem os gastos públicos. Busca-se, deste modo, interrogar quais eram as intenções do movimento em direção ao terceiro setor e como este foi efetivamente realizado, bem como de que forma a criação das organizações sociais se articula com as propostas do governo Fernando Henrique Cardoso.

Palavras-Chave: Reforma Gerencial; Organizações Sociais; Terceiro Setor; Neoliberalismo; Privatizações; Publicização.

MISEROCHI, Maria Regina Machado. **The Rise of Social Organizations in Brazil: The Third Sector and the Managerial Reform of 1995.** 2025. Dissertation (Master's in History). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2025.

ABSTRACT

In Brazil, the adoption of non-state administration models in the field of non-exclusive services occurred during Fernando Henrique Cardoso's government in 1995, with the so-called managerial reform. This reform brought to the forefront various concepts that would shape public administration; among them, efficiency became the key term to understand the movement toward the third sector. In the managerial reform, the concepts of efficiency and debureaucratization were central to discussions about the appropriate role of the State. Thus, it can be understood that the creation of the social organizations model aimed to transfer the management responsibility of certain public sectors considered non-essential to third parties, under the premise that these could be better managed by the non-state sector. The main objective of the research is to investigate the encouragement of publicization policies as one of the proposals adopted by the Ministry of Federal Administration and State Reform, in an attempt to overcome the crisis in the public sector and as a way to achieve greater efficiency while reducing public expenditures. The study seeks, therefore, to question what the intentions behind the movement toward the third sector were, how it was effectively implemented, and how the creation of social organizations aligns with the Fernando Henrique Cardoso government's proposals.

Keywords: Managerial Reform; Social Organizations; Third Sector; Neoliberalism; Privatizations; Publicization.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Perspectiva geral da evolução histórica e dos avanços do Terceiro Setor

Imagem 2 – Implementando Organizações Sociais: O Processo de Publicização

Imagem 3 – Plano anual (Metas e Indicadores) 1998

Imagem 4 – Total de empresas desestatizadas nos governos Collor e Itamar

Imagem 5 – Total de empresas desestatizadas no primeiro governo FHC, por ano (1995-1998)

Imagem 6 – Despesas empenhadas para contratos de gestão pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo

Imagem 7 – Total de estabelecimentos de saúde geridos por OSS na cidade de São Paulo

Imagem 8 – Total de UBS geridas por OSS na cidade de São Paulo

Imagem 9 – Quadro de metas e equipe mínima

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O TERCEIRO SETOR.....	17
1.1 O terceiro setor no Brasil e o espaço público não-estatal.....	18
1.1.1 OSC e OSCIP.....	24
1.2 O Programa Nacional de Publicização e as Organizações Sociais.....	27
1.2.1 Contrato de Gestão e Avaliadores de Desempenho.....	32
1.3 Um exemplo prático.....	35
CAPÍTULO 2 – A REFORMA GERENCIAL DE 1995 E O GOVERNO FHC.....	39
2.1 O contexto político pós-redemocratização sob o ponto de vista das privatizações.....	40
2.1.1 A privatizações durante o governo FHC.....	45
2.2 A Terceira Via.....	49
2.2.1 Administração Burocrática, Administração Gerencial e a Crise do Capitalismo.....	53
2.3 A experiência brasileira: A Reforma Gerencial de 1995.....	58
CAPÍTULO 3 – AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DEPOIS DA REFORMA.....	62
3.1 Uma análise da atuação das Organizações Sociais nos últimos anos: As Organizações Sociais de Saúde em São Paulo.....	63
3.1.1 O desafio da Saúde em São Paulo.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
4. BIBLIOGRAFIA	83

INTRODUÇÃO

O termo “publicização” serviu como um apaziguador de ânimos em meio à avalanche de privatizações no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa proposta de aliança entre o Estado e sociedade surgiu para oferecer uma roupagem diferente à questão social e trazer uma alternativa às políticas de privatização. Com isso, a ascensão das organizações sociais e a valorização do terceiro setor representaram a possibilidade de, não apenas expandir a prestação de serviços, como também aumentar a participação política dos agentes sociais na esfera civil (Falconer, 1999, p. 10) o que fez, também, com que se intensificassem os debates em torno do fortalecimento da sociedade civil e qual deveria ser o papel do Estado diante disso. Através do estudo das OSs e da Reforma Gerencial, tendo como foco os contratos de gestão e as políticas adotadas no governo FHC, no presente trabalho buscamos discutir o papel das Organizações Sociais no Brasil e de que forma essa atuação se relaciona com as políticas administrativas adotadas a partir de 1995.

No primeiro capítulo, intitulado *As Organizações Sociais e o terceiro setor*, trabalhamos a formação do Terceiro Setor no Brasil, com ênfase especial no que diz respeito às Organizações Sociais. Buscamos compreender de maneira mais abrangente, através da análise da fonte, as etapas de implementação e regulamentação dessas organizações, investigando de que modo elas operam e quais são os requisitos necessários para que uma instituição possa receber, e manter, o status de Organização Social. Iniciamos a discussão acerca da formação do Terceiro Setor no Brasil investigando suas origens históricas desde as Santas Casas de Misericórdia, destacando suas características estatutárias e seu papel fundamental na prestação de serviços sociais e de saúde ao longo dos séculos. Abordamos a influência da Igreja Católica na criação e sustentação dessas instituições, assim como a relação entre caridade, política e elite local que fundamentou o desenvolvimento desse setor na sociedade brasileira.

A partir disso, apresentamos análises das legislações, planos governamentais, relatórios institucionais e publicações oficiais que tratam das Organizações Sociais e do Programa Nacional de Publicização (PNP). Por meio dessa investigação documental pudemos compreender as bases legais e normativas que sustentam o funcionamento das OSs no Brasil, bem como o contexto sociopolítico em que essas estruturas foram desenvolvidas. A partir disso, destacamos, conforme especialmente as transformações promovidas pela reforma do Estado, que estabeleceu um novo modelo de administração pública descentralizada por meio da parceria entre Estado e entidades não-estatais.

Também concebemos a pesquisa, em um momento inicial, como um breve estudo de caso, selecionando o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) para exemplificar a aplicação prática das Organizações Sociais no cenário brasileiro. Analisamos o contrato de gestão da entidade desde sua criação, assim como os relatórios anuais mais recentes, a fim de assimilar com maior clareza os mecanismos de avaliação de desempenho, gestão financeira e cumprimento das metas institucionais. Dedicamos atenção especial ao entendimento da estrutura e formulação do contrato e seus indicadores de desempenho e mecanismos de controle e fiscalização, essenciais para apreender a operação das Organizações Sociais no Brasil. Essa estratégia metodológica nos permitiu aproximar a teoria e a legislação da prática administrativa vigente, possibilitando, concomitantemente, uma visão mais concreta do impacto da Reforma Gerencial na gestão pública não-estatal. À medida que avançamos no trabalho, refletimos acerca do papel das Organizações Sociais no fortalecimento da administração pública gerencial, bem como suas contribuições em termos de autonomia, eficiência e qualidade dos serviços prestados.

Simultaneamente, abordamos as possíveis limitações e riscos advindos da transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil organizada, considerando os debates ideológicos que permeiam essa temática. Ao observar este exemplo prático, visamos um maior entendimento de como as Organizações Sociais se configuram e realizam a manutenção de suas atividades. Com isso, aprofundamos também a discussão sobre os mecanismos de controle e avaliação de desempenho aplicados a essas entidades. O estudo apresentado no capítulo inicial servirá, então, como base para compreender qual foi, à título de intencionalidade, o significado da emergência das Organizações Sociais no Brasil e o papel desempenhado pelo Terceiro Setor na Reforma Gerencial de 1995. Em síntese, buscamos oferecer um capítulo introdutório que explica não apenas os fundamentos históricos e legais do Terceiro Setor e das Organizações Sociais, mas também justifica as escolhas metodológicas adotadas para a realização do restante do trabalho. Assim, desenvolvemos um debate aprofundado que busca oferecer subsídios para o entendimento das dinâmicas do setor público não-estatal no Brasil atual.

A Reforma Gerencial de 1995, no Brasil, foi uma iniciativa criada pelo Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (MARE), voltada para a modernização e aprimoramento da administração pública. A proposta principal dessa reforma foi substituir o modelo burocrático tradicional por práticas gerenciais e orientadas para resultados (Brasil, 1997). Essa mudança tinha como objetivo tornar o Estado mais eficiente, eficaz e responsivo

às necessidades da população, tendo como um de seus principais aspectos a implementação de um sistema de gestão nos moldes da administração privada. No segundo capítulo, intitulado *A Reforma Gerencial de 1995 e o governo FHC*, abordamos a reforma do Estado, elaborada durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, analisando seu contexto histórico, político e econômico no Brasil pós-redemocratização. Para isso, situamos a reforma dentro das transformações estruturais das décadas finais do século XX, destacando seu papel na mudança do modelo de administração pública burocrática para o modelo gerencial, que visa conferir maior eficiência e autonomia às instituições públicas.

No segundo capítulo, apresentamos inicialmente o panorama das privatizações que ocorreram a partir dos anos 1980, relacionando-as à financeirização da economia brasileira e ao processo de abertura econômica que marcou os governos Collor, Itamar e, especialmente, Fernando Henrique Cardoso. Dedicamos também atenção especial à crise estrutural do capitalismo, elaborada por István Mészáros, que colocou em pauta as contradições do sistema capitalista diante dos limites estruturais e sociais impostos pela reprodução ampliada do capital (Mészáros, 2011, p. 104-105). Tratamos, portanto, da crise como um elemento fundamental para a emergência da própria Reforma Gerencial, dado que o Estado e suas formas tradicionais de administração mostraram-se incapazes de lidar com os desafios impostos por ela, demandando, assim, novos modelos de gestão.

Em vista disso, averiguamos de que modo as reformas buscaram redefinir o papel do Estado, destacando a transição do modelo burocrático de Weber para a administração pública gerencial inspirada na *New Public Management*, destacando os conceitos fundamentais desta mudança, como a descentralização, eficiência, economicidade, controle por resultados e maior participação da sociedade civil. O segundo capítulo também inclui o estudo da Terceira Via, corrente política que influenciou decisivamente a experiência brasileira da Reforma Gerencial. Desenvolvemos como essa vertente, que procurou superar as divisões tradicionais entre esquerda e direita, propôs uma redefinição do papel do Estado e da sociedade civil, na tentativa de conciliar a necessidade de agir com eficiência gerencial e a preocupação com a participação social. Examinamos, assim, o modo como a Terceira Via impulsionou a criação das organizações sociais e o fortalecimento da atuação do terceiro setor. Levando isso em conta, partimos para uma investigação acerca das origens, objetivos e características fundamentais da Reforma Gerencial, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e obras correlatas de Luiz Carlos Bresser-Pereira, discutindo as motivações políticas, teóricas e práticas que levaram à sua adoção.

Por fim, no terceiro capítulo do presente trabalho, intitulado *As Organizações Sociais Depois da Reforma*, buscamos explorar mais a fundo o modelo de gestão por Organizações Sociais nos dias atuais, tomando como exemplo a atuação Organizações Sociais de Saúde no contexto da cidade de São Paulo, onde essas vem se destacando como uma alternativa central para a administração e prestação dos serviços públicos de saúde. Ao longo do capítulo examinamos o desenvolvimento histórico da saúde pública em São Paulo, partindo dos anos 1990 e com especial foco nos anos 2000 e 2010, quando as OSSs passam a atuar de forma central na capital paulista.

A partir disso, exploramos de qual maneira essas organizações vêm assumindo a responsabilidade administrativa na gestão dos estabelecimentos de saúde municipais, especialmente em um cenário marcado pela crescente terceirização da prestação de serviços públicos. No terceiro capítulo, desenvolvemos uma análise baseada em diferentes fontes de dados secundários, como Relatórios de Acompanhamento Orçamentário disponibilizados pela Secretária Municipal de Saúde de São Paulo, publicações de jornais referentes ao período discutido e dados fornecidos pelos contratos de gestão das OSSs que presentemente atuam na cidade. Procuramos, com isso, identificar e compreender as práticas de gestão, os desafios de transparência e controle que atravessam as Organizações Sociais, além de avaliar o impacto da publicização na qualidade dos serviços públicos de saúde.

Observamos também diferentes indicadores quantitativos, como o aumento das verbas destinadas às Organizações Sociais e a expansão da administração dessas entidades nas Unidades Básicas de Saúde e demais unidades de saúde no município. Buscando oferecer exemplos práticos e visuais, elaboramos gráficos que sintetizam e apresentam os dados coletados, facilitando a compreensão das tendências orçamentárias, das metas de gestão e da evolução da participação das OSSs na saúde em São Paulo. Essas ferramentas visuais foram elaboradas com o objetivo de apoiar nossa análise, destacando padrões relevantes e permitindo uma melhor visualização dos desafios e avanços do modelo aqui trabalhado.

A partir desses dados, foi possível observar, principalmente nas últimas duas décadas, uma mudança profunda na estrutura administrativa da saúde em São Paulo. A terceirização da saúde na capital paulista teve início ainda em meados nos anos 1995, com a concepção do Plano de Atendimento à Saúde. Como veremos mais a frente, foi a partir dos anos 2000, com a extinção do PAS (Oliveira, 2020), que o modelo de gestão por OSS avançou em São Paulo. Isso se deu uma vez que, com o surgimento do PNP durante a Reforma Gerencial, a

publicização e a implementação das Organizações Sociais de Saúde começaram também a ser discutidas, tendo como justificativa para sua adoção a ideia de que se apresentavam como uma possibilidade de modernização da gestão da saúde pública, proporcionando maior flexibilidade para contratação de pessoal e aquisição de insumos, além de possibilitar uma resposta mais rápida às demandas da população.

Entretanto, pudemos observar, também, diversos desafios enfrentados pelo modelo de gestão das Organizações Sociais, incluindo as falhas na fiscalização (que contradizem diretamente o conceito de *accountability* apresentado no segundo capítulo), a precarização do trabalho e a redução do papel do Estado, que passa a assumir a função de financiador e regulador. No terceiro capítulo, então, analisamos as críticas e controvérsias relativas às OSSs, sobretudo as relacionadas à destinação dos recursos públicos e às dificuldades enfrentadas pelos mecanismos de controle que deveriam garantir a correta aplicação dos fundos públicos. Essa análise nos mostra que, apesar das metas quantitativas cumpridas, esse modelo administrativo apresenta fragilidades que comprometem a avaliação da real eficiência das OSSs e levantam questionamentos quanto à qualidade do atendimento à população.

Além disso, refletimos sobre o impacto da crescente terceirização dos serviços de saúde, que pode levar à mercantilização das políticas públicas. Destacamos que essas transformações estão inseridas em um contexto mais amplo de reestruturação do Estado e de adoção do modelo gerencialista, que enfatiza a definição e o alcance de metas como indicador principal de desempenho. Buscamos, ainda, compreender a dinâmica política e institucional que envolve a implementação desse modelo, considerando os diferentes atores envolvidos. Ao longo das páginas que se seguem, conduzimos uma análise crítica sobre a consolidação das Organizações Sociais de Saúde na cidade de São Paulo, a fim compreender os efeitos dessa mudança para a gestão pública, para os trabalhadores do setor e para os usuários dos serviços. Em suma, partindo dos dados apresentados e da discussão levantada, no capítulo final, discutimos a atuação das OSSs e das políticas de gestão que acompanham as mudanças dos próprios governos, e de que forma os dados trabalhados nos permitem indagar acerca do papel das Organizações Sociais no Brasil ao longo dos anos.

CAPÍTULO 1

1.1. O terceiro setor no Brasil e o espaço público não-estatal.

No Brasil, o chamado Terceiro Setor apresenta uma grande diversidade que reflete seu desenvolvimento histórico, com isso, é possível afirmar que o surgimento e a consolidação desse setor caminham em paralelo às transformações do Estado. Um dos marcos iniciais do que hoje conhecemos como “terceiro setor” no Brasil foram as Santas Casas de Misericórdia. As Santas Casas da Misericórdia são uma irmandade católica fundada em 1498, na cidade de Lisboa, e que tem como missão o cuidado dos doentes e das pessoas em estado de vulnerabilidade social. Já a partir do século XVI as Misericórdias se espalharam pelo império português e por isso não tardaram a se instalar também nas colônias – sendo a mais antiga delas, no Brasil, a Santa Casa de Misericórdia de Santos, fundada em 1543 por Brás Cubas. Era uma irmandade composta por leigos e para leigos mas que tinha uma profunda inspiração religiosa e, por isso, coube à Igreja o papel de reafirmar, no plano devocional, a importância da caridade na prática da cristandade (Franco, 2011, p. 6) que vai pautar a ação das Santas Casas de Misericórdia.

Um aspecto fundamental das Misericórdias é, justamente, o fato de se caracterizarem como uma instituição filantrópica composta por leigos. Desde o século XIV, a caridade já vinha sendo abordada por líderes italianos como parte não apenas da esfera religiosa como também da esfera social (Broadman, 2009, p. 34). Essa ideia vai se fortalecer ao longo dos séculos com a concepção de “bem comum” e a “valorização dos padrões morais em detrimento de qualquer exclusivismo monetário [que] incentivou o uso recorrente das palavras caridade, compaixão e mesmo pobreza ou esmola como forma de ação também no universo político” (Franco, 2011, p. 26). Por esse motivo, a influência dos interesses políticos na ação das Santas Casas pode ser observada, justamente, no desenvolvimento da própria instituição que caminha lado a lado aos movimentos das elites locais – onde se prevalece a ideia de que integrar-se às Misericórdias fazia parte da identidade dessas elites (Franco, 2011, p. 11).

Sob esse contexto de prática da caridade cristã e ainda como forma de suprir a necessidade de atendimento médico na colônia (e, mais a frente, no Império, ao realizar ações conjuntas com o governo central), a Santa Casa de Misericórdia se tornou a primeira instituição de saúde a realizar suas operações no Brasil – e por muito tempo, a única. O protagonismo das Misericórdias se estendeu para além do período colonial e, por sua ampla atuação e longa duração, a importância da atuação das Santas Casas de Misericórdia foi reconhecida não só pela própria igreja, como também pelo Estado.

Entendemos, com isso, que essa relação entre Igreja e Estado foi uma de longa duração e foi responsável, inclusive, por moldar o papel social das organizações filantrópicas, muitas vezes vinculadas a confrarias religiosas e as Santas Casas de Misericórdia (Landim, 1993, p. 2). A partir do século XIX, houve também uma separação formal entre Igreja e Estado, decorrente da proclamação da República. Como consequência, essa profunda transformação abriu espaço para a diversificação das associações voluntárias e para a expansão da atuação de grupos religiosos, como os diversos grupos de cristãos protestantes, e não religiosos, como os maçons e os abolicionistas, na esfera social (Landim, 1993):

Ao longo do século XIX, a simbiose entre a Igreja Católica e o Estado foi enfraquecida. O Estado adotou uma postura cada vez mais secular e começou a assumir a provisão de serviços públicos que antes eram de responsabilidade da Igreja. (...) Como resultado, a Igreja Católica, repentinamente sem apoio político constitucional, reformou-se como um corpo clerical em cooperação direta com Roma e estabeleceu novos vínculos com a população e instituições das quais obtinha parte de seus recursos. Nessa fase, a criação de escolas, hospitais e instituições de caridade de todos os tipos foi uma medida estratégica das igrejas para conquistar o acesso à população. (Landim, 1993, p. 3, Tradução nossa)¹

Segundo Calegare e Silva Junior (2009), o conceito contemporâneo de “Terceiro Setor”, da forma como o compreendemos, tem suas raízes no modelo norte-americano, onde sua institucionalização, enquanto setor, se deu a partir da década de 1950, quando passaram a ser reconhecidas formalmente as organizações filantrópicas e associações voluntárias. Esse modelo norte-americano ressalta a participação da sociedade civil como elemento fundamental para o desenvolvimento social, valorizando o associativismo e a interlocução entre indivíduos e empresas (Calegare; Silva Junior, 2009, p. 132).

Já no início do século XX, o Código Civil de 1916 reconheceu diversas organizações civis, como associações religiosas, científicas e filantrópicas, como pessoas jurídicas de direito privado, mas foi apenas em 1935 que foram criadas as regras para que essas entidades fossem declaradas de Utilidade Pública, o que lhes permitiu obter benefícios fiscais (Oliveira, Sousa, 2016, p. 187). Com isso, outro grupo importante passou a integrar fundamentalmente o crescimento e desenvolvimento do terceiro setor no Brasil: os movimentos sociais. Esses movimentos firmaram-se com mais intensidade a partir da criação da União Nacional de

¹ No original: Throughout the nineteenth century the symbiosis between the Catholic Church and the State was weakened. The State adopted an increasingly secular stance, and began to assume the provision of public services previously left to the Church. (...) As a result, the Catholic Church, suddenly without constitutionally-grounded political support, reformed itself as a clerical body in direct cooperation with Rome, and established new links to the population and institutions from which it derived parts of its resources. In this phase, the establishment of schools, hospitals and charities of all types was a strategic move by the churches to gain access to the population.

Estudantes (UNE) em 1937, durante o governo Vargas, e se consolidaram como protagonistas na luta pela democracia após o golpe militar de 1964 (Landim, 1993, p. 5-6).

A partir das décadas de 1970 e 1980, sobretudo com a crise do regime militar, surgiram novos movimentos de associativismo, incentivados por uma reconfiguração política e social: as organizações civis, muitas vezes vinculadas a movimentos populares e a bases religiosas progressistas, que passaram a atuar de forma autônoma (Landim, 1993, p. 8-7). Essas organizações assumiram, no período, um papel de pressão social e de mobilização política, diferenciando-se das associações tradicionais por seu caráter menos institucionalizado e mais flexível. Entendemos, então, que a ditadura militar teve um grande impacto no quadro econômico e social do Brasil. Durante o período, o governo acabou centralizando os serviços públicos de educação, saúde e assistência social, colocando-os debaixo de uma única administração política e financeira, além de instituir políticas de privatização abrangentes, que levaram ao crescimento do setor empresarial e estagnação do setor sem fins lucrativos (Landim, 1993, p. 7):

Após o fim do regime militar, o Brasil testemunhou um crescimento significativo nas associações civis. Embora não existam estatísticas oficiais desse processo, houve um aumento considerável das atividades tanto em áreas tradicionais quanto em novas formas de ativismo voluntário. Essas associações mais recentes, que surgiram durante o regime militar, mantêm-se afastadas, e até em oposição clara ao Estado, permanecendo próximas à 'Igreja popular' e ao populismo de esquerda em geral. Elas frequentemente rejeitam o apoio empresarial e governamental, buscando suporte principalmente entre fontes internacionais não governamentais, sobretudo as chamadas organizações não-governamentais (ONGs). (Landim, 1993, p. 7, Tradução nossa)²

Assim sendo, para além dos movimentos que se articulavam em prol da luta pela democracia, surgiram também diversos movimentos que tinham como objetivo diminuir o impacto social das políticas adotadas pelo governo da época, como Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida (Oliveira, Godói-de-Sousa, 2016, p. 187): “Após a redemocratização do país, as organizações da sociedade civil brasileiras iniciaram um processo de articulação, cuja consequência foi a formação do cenário em

² No original: After the end of the military rule, Brazil witnessed a boom in civil associations. Although official statistics of this process are not available, there has been a considerable growth of activities in both traditional and new areas of voluntary activism. These more recent associations that grew up under the military regime are distant from, and even in open opposition to, the State, and remain close to the "popular Church" and left-wing populism in general. They frequently shun business and government support, and seek support among international non-government sources, mainly the so-called non-governmental organizations (NGO).

que se encontra o Terceiro Setor hoje” (Oliveira, Godói-de-Sousa, 2016, p. 187).

Ainda dentro da discussão acerca do desenvolvimento da saúde pública no Brasil, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a partir da junção dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) (Donadone, Oliveira, Neto, 2022, p. 5). Com ele surgiu também uma nova demanda de contribuintes, o que gerou a superlotação dos hospitais federais e a necessidade da formalização de parcerias com institutos privados, prioritariamente aqueles sem fins lucrativos, ao redor do país. Antes da criação do Sistema Unificado de Saúde em 1988, o atendimento médico pela Previdência Social era reservado de forma exclusiva aos trabalhadores com vínculos empregatícios formais, desse modo, cabia, em grande parte, às Santas Casas de Misericórdia o atendimento do restante da população (Carvalho 2005, p. 5).

No início dos anos 2000, as Santas Casas de Misericórdia passaram a ser definidas como instituições filantrópicas/benéficas, ou seja, organizações que desenvolvem atividades relacionadas à assistência social, saúde e educação e são caracterizadas pelo serviço à comunidade e por seus valores (Rodrigues, 1999, p. 43). Após a implementação do SUS, essas entidades filantrópicas passaram a integrar as chamadas Organizações Sociais de Saúde (OSS), que recebem auxílios do governo para seu funcionamento em troca da prestação de serviços universal para a população brasileira.

A adoção do modelo administrativo das Organizações Sociais permitiu que a atuação das Santas Casas de Misericórdia se expandisse, especialmente nas regiões do país onde o poder público ainda não dispunha de estruturas físicas para oferecer assistência médica. A partir do exemplo das Santas Casas, observa-se que, apesar do papel fundamental das instituições religiosas nas entidades civis (Landim, 1993), as mudanças socioeconômicas ao longo dos anos, que moldaram tanto o cenário nacional quanto o global, levaram à substituição da influência dessas instituições e dos interesses das elites locais (que antes definiram a atuação do que hoje conhecemos como Terceiro Setor), por uma parceria com o Estado.

Para Calegare e Silva Junior (2009, p. 137-139), a definição do conceito de “Terceiro Setor”, hoje, ainda seria marcada por certas ambiguidades, em especial no Brasil, onde esse termo pode se referir a uma vasta gama de instituições como associações, fundações, ONGs e organizações sociais, o que acaba dificultando uma definição uniforme. Contudo, de modo geral, caracteriza-se como organizações de natureza privada mas sem fins lucrativos que, por

serem autogeridas, se tornam independentes do Estado (mesmo que recebam auxílios financeiros, como isenção fiscal) e que atuam em prol do interesse público.

Como visto anteriormente, após o final do período autoritário da ditadura militar, o Brasil presenciou um boom no surgimento de organizações da sociedade civil, em especial as OSCs, decorrente do aumento das demandas sociais (Landim, 1993, p. 7). Com as associações e as organizações civis cada vez mais em pauta e a importação dos Estados Unidos do termo “Terceiro Setor” ao Brasil, no início da década de 1990, começam a tomar força, também, as discussões em torno da atuação do Estado na prestação de serviços à população. Durante a elaboração do projeto da reforma gerencial, o terceiro setor começou a ser introduzido como setor público não-estatal, por fornecer serviços de forma gratuita para a população sem a atuação direta do Estado (Brasil, 1997, p. 9). Segundo Falconer (1999, p. 3), a emergência do terceiro setor representou uma mudança inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à participação dos cidadãos na esfera pública:

O direito de ser respeitado, ouvido e atendido pelo estado, o direito de envolver-se na tomada de decisões políticas é uma reivindicação antiga dos movimentos sociais organizados e das organizações não-governamentais. Agora, a discussão se amplia e se generaliza: dos fóruns internacionais aos menores municípios do país. Este é um tema discutido, estimulado e cada vez mais aceito. A parceria público-privado está no centro do debate. (Falconer, 1999, p. 3)

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, elaborou-se no Brasil um plano de reforma da estrutura administrativa do Estado, a Reforma Gerencial, que discutiremos com maior ênfase no segundo capítulo, como uma resposta à crise do capitalismo. A redemocratização, as transformações sociais e a urgência do combate à inflação e às taxas de juros criaram a necessidade de repensar os moldes administrativos do Estado, assim, a Reforma Gerencial de 1995, alavancada por um movimento global de reformas estruturais que já havia sido iniciado na Europa durante a década de 1980, surge com o propósito de superar o modelo administrativo burocrático que caracterizava a política brasileira até então (Bresser-Pereira, 1998).

Diante disso, despontam na administração pública debates em torno do conceito de setor público não-estatal, referindo-se, novamente, ao terceiro setor. Havia naquele período uma crescente pressão para que se realizasse uma reforma política. Nesse contexto, segundo Bresser-Pereira, pensar o espaço público não-estatal tornou-se indispensável a partir do momento em que os cidadãos passaram a se tornar “cada vez mais conscientes de que a

administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos por ela eleitos, no capitalismo democrático contemporâneo” (Bresser-Pereira, 1997, p. 8). Ademais, potencializaram-se também as discussões acerca da dicotomia entre Estado e Mercado, o que fez com que muitos presumissem que a única alternativa à propriedade estatal seria a propriedade privada (Bresser-Pereira, 1998, p. 238). Bresser-Pereira nega essa ideia, reforçando, mais uma vez, o setor não-estatal como uma possibilidade de superação dessa polarização.

Isso ocorre porque o autor propõe que certos serviços públicos, apesar de serem considerados direitos humanos universais, como a educação básica e a saúde, não precisariam ser oferecidos obrigatoriamente de forma direta por instituições governamentais – em vez disso, o Estado poderia atuar como promotor dessas atividades através de financiamentos. Esse modelo não apenas melhoraria a qualidade dos serviços prestados, como também expandiria a esfera participativa de caráter conciliador do setor público não-estatal, proporcionando uma abordagem inclusiva e colaborativa na gestão de serviços essenciais (Bresser-Pereira, 1998).

Em contrapartida à ideia apresentada por Bresser-Pereira de que a expansão do setor público não-estatal ampliaria o caráter democrático e participativo da esfera pública (Bresser-Pereira, 2011), existem também autores, como Carlos Montaña, que enxergam essa tendência como uma “intenção progressista funcional ao neoliberalismo” :

Nessa concepção, entende-se que os indivíduos devem acreditar que seu bem-estar depende (e assim deveria ser) deles próprios, o que os impulsionaria a esforços contra a suposta apatia e comodismo que gera Estado intervencionista. (...) O caminho de (aparente) “intenção progressista”, não conduz a outro sentido senão ao de reafirmar/legitimar o aspecto conservador/regressivo da (contra-) reforma do Estado e do novo trato da questão social.” (MONTAÑO, 2005, p. 87)

Montaña se refere ao Terceiro Setor e ao incentivo das políticas de publicização como uma ferramenta de evasão utilizada pelo Estado a fim de instrumentalizar a sociedade civil – uma luva do projeto neoliberal, beneficiando o grande capital em detrimento dos direitos sociais (Montaña, 2004). Argumenta também que, ao fazer uso do trabalho voluntário e de termos como parceira entre Estado e sociedade, as Organizações Sociais funcionam como forma de abrandar a resistência às reformas neoliberais, ao mesmo tempo em que diminuem a possibilidade de pressão política e fiscalização democrática, por parte da população, dessas entidades não-estatais. Servindo não apenas para tirar das mãos do Estado a responsabilidade de suprir as carências sociais, como também para transferir a prestação de serviços essenciais

ao bem-estar social para a própria sociedade civil, que se torna uma espécie de cúmplice na resolução dos problemas através da gestão dessas entidades não-estatais (Montanõ, 2004).

Nos próximos capítulos, exploraremos mais detalhadamente as questões ideológicas relacionadas ao espaço público não-estatal e às Organizações Sociais, além do contexto político e social do Brasil durante o período de elaboração da reforma. De maneira geral, entende-se que, no âmbito da Reforma Gerencial e no plano desenvolvido para a manutenção da estrutura do Estado, o espaço não-estatal é concebido como uma área de participação democrática que permite a atuação direta dos agentes políticos. Com base nessa perspectiva, buscaremos compreender as particularidades dos principais modelos jurídicos que compõem o terceiro setor no Brasil.

1.1.1 OSC e OSCIP

No Brasil, atualmente, são três as principais categorias que compõem o Terceiro Setor: as Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Organizações Sociedade Civil (OSC) e as Organizações Sociais (OS). As Organizações da Sociedade Civil, popularmente denominadas como Organizações Não-Governamentais (ONGs), segundo a lei nº 13.204 – o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – são definidas como:

(...) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva. (Brasil, 2015)

Oliveira e Godói-de-Sousa (2015) traçaram a trajetória jurídica e institucional do Terceiro Setor entre os anos de 1916 e 2003, no Brasil, da seguinte forma:

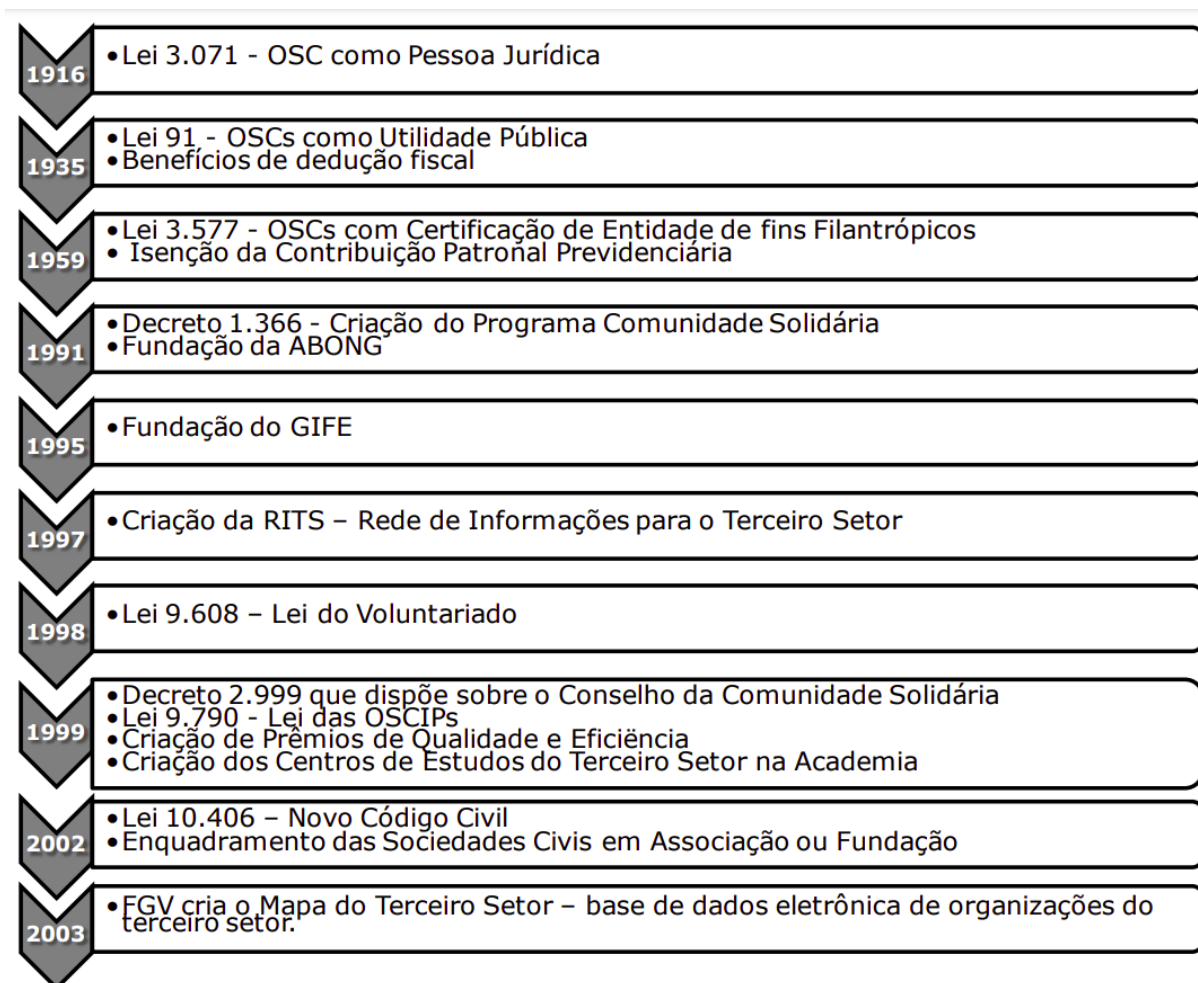


Imagem 1 - Perspectiva geral da evolução histórica e dos avanços do Terceiro Setor³

A partir do Marco Regulatório, essas entidades puderam ser formalizadas de três formas: através de um termo de colaboração, de um termo de fomento ou de um acordo de cooperação (Soares, Jesus, 2020, p. 88). Tanto o termo de colaboração quanto o de fomento pressupõem o repasse de recursos financeiros para as instituições; o que os diferencia é que o termo de colaboração surge a partir de uma proposta feita pela administração pública para a prestação de um serviços e alcance de objetivos de interesse público. Já o termo de fomento é o contrário; a proposta é feita inicialmente pela organização interessada em se tornar uma OSC. O acordo de cooperação, por sua vez, similarmente ao termo de colaboração, é estabelecido a partir de proposta da administração pública, porém não inclui a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2015).

³ OLIVEIRA, E. A.; GODÓI-DE-SOUSA, E. O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, [S. l.], v. 4, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976>

O processo de parceria das OSC com o estado ocorrem, então, da seguinte forma:

Formulação e planejamento (onde acontece a elaboração do chamamento público e publicação); Seleção e pactuação (onde ocorre a seleção da OSC e a celebração do contrato entre as partes); Implementação e execução (...); Monitoramento e avaliação (...) e, Prestação de contas (...). Se aceita a prestação de contas, pode ser renovado o contrato e, caso seja rejeitada, não poderá ser renovada a parceria, bem como ficará pendente de regularização, acarretando sanções previstas na referida lei. (Soares, Jesus, 2020, p. 90)

Outra característica importante, que diferencia as OSCs dos outros dois modelos, é que estas podem cobrar valores monetários pelos serviços prestados, desde que esses não sejam convertidos em lucro e que “todo recurso arrecadado seja investido na própria entidade” (Soares, Jesus, 2020, p. 87). A lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999, também chamada “Lei do Terceiro Setor” (Cagelere, 2009, p. 133), qualifica como Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público “pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, três anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela lei” (Brasil, 1999).

Para que uma organização receba a qualificação de OSCIP é preciso que esta promova atividades relacionadas à assistência social, cultura, saúde, segurança alimentar, pesquisa, ao meio ambiente, voluntariado e/ou desenvolvimento econômico e social. As OSCIPs são, portanto, uma qualificação jurídica que uma organização pode receber através de um requerimento feito ao Ministério da Justiça. Nesse sentido, a diferença fundamental entre as OSCIPs e as OSs é que as OSCIPs não surgem a partir da extinção de uma entidade estatal, através do processo de publicização, como é o caso das Organizações Sociais, mas sim da adequação de uma instituição pré-existente (Brasil, 1999).

Ao contrário das OSs que assinam contratos de gestão, as OSCIPs recebem essa qualificação a partir do Termo de Parceria. O Termo de Parceria se trata de um contrato de cooperação assinado pelo estado e pela organização da sociedade civil e se distingue do contrato gestão, que trabalharemos em seguida, por se tratar de um termo de concessão de recursos financeiros que viabilizam o funcionamento e a prestação de serviços das Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público e que não inclui, de nenhuma forma, a influência do estado na administração da organização e em seu estatuto (Brasil, 1999).

1.2. O Programa Nacional de Publicização e as Organizações Sociais.

Para viabilizar a Reforma Gerencial, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que elaborou, sob o comando do ministro designado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O documento apresenta três projetos básicos para a implementação da administração pública gerencial: a Avaliação Estrutural, as Agências Autônomas e as Organizações Sociais, complementado pelo Programa Nacional de Publicização (PNP).

Diante do cenário político que se apresentava na sociedade brasileira durante o início do primeiro mandato de FHC, as organizações sociais e o PNP surgem, justamente, como resultado das demandas sociais. Com isso, o Programa Nacional de Publicização foi oficialmente instituído em 15 de maio de 1998, através da lei nº 9.637, tendo como principal objetivo selecionar e regular as atividades desempenhadas pelas instituições privadas que absorveram as estatais, se tornando organizações sociais. As políticas de publicização referem-se, dessa forma, a estratégias que visavam ampliar a participação da sociedade civil em atividades que eram tradicionalmente realizadas pelo Estado mas que não seriam de responsabilidade exclusiva do Estado.

Durante a reforma do estado, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado publicou um total de 14 cadernos, designados “Cadernos MARE”, e que tinham como objetivo documentar e divulgar as políticas e os projetos em desenvolvimento. O segundo volume dessas publicações, fonte selecionada para o desenvolvimento desta pesquisa, intitulado “Organizações Sociais” e publicado em 1997, apresenta as Organizações Sociais e o Programa de Publicização; quer dizer, do que se tratam, como seriam aplicadas e suas vantagens em relação aos modelos antes adotados.

O segundo volume apresenta o projeto que se tinha de designar ao Estado o papel de regulador, não mais de executor dos chamados serviços públicos não-exclusivos. Os serviços não-exclusivos, como previsto na constituição de 1988, são serviços fornecidos pelo Estado que, por não implicarem o exercício direto do poder estatal, podem também ser ofertados pelo setor privado e por entidades públicas não estatais, sendo esses a educação, a saúde, a assistência social e a previdência social; ou seja, aqueles que têm autorização para serem realizados pela iniciativa privada (Bresser-Pereira, 1997, p. 17).

O processo de publicização se trata do processo pelo qual uma entidade não-estatal precisa passar para se tornar uma organização social. Isso porque o que se publiciza não são as entidades propriamente ditas, mas sim as atividades desempenhadas por ela (Brasil, 1997, p. 17); uma entidade se torna uma OS a partir da extinção de uma empresa estatal equivalente e da absorção completa dos serviços antes prestados por ela. Com isso, as instituições que adotam esse modelo assinam um contrato de gestão em conjunto com o Estado brasileiro, estabelecendo metas institucionais de desempenho a serem alcançadas e, ao firmar esse contrato, tornam-se elegíveis para receber financiamento do Estado e utilizar recursos públicos, seja através de financiamentos, seja através da administração de equipamentos do Estado (Brasil, 1997, p. 14).

Bresser-Pereira define as OSs como:

(...) uma entidade pública não estatal de serviços, ou, em outras palavras, uma entidade de serviços sociais e científicos sem fins lucrativos, que esteja voltada para o interesse público e seja parcialmente ou mesmo totalmente financiada pelo Estado, com o qual assina um contrato de gestão. (Bresser-Pereira, 2017, p. 153)

As Organizações Sociais foram idealizadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira nos anos 1990, durante seu mandato como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo como exemplo os modelos de gestão dos museus nos Estados Unidos (Bresser-Pereira, 1995) e o National Health Service (NHS) do Reino Unido. No Reino Unido, a reforma do sistema de saúde se deu logo no início da década 1990, em 1991. Com ela, os hospitais públicos poderiam se tornar fundações autônomas, competindo com hospitais privados através de contratos de prestação de serviço. Ou seja, os hospitais que optassem por adotar esse modelo não receberiam mais orçamentos anuais fixos do governo, mas gerariam receita ao competir pelos serviços oferecidos (Tanaka, Oliveira, 2007, p. 10-11). Esse modelo de gestão influenciou fortemente a criação das Organizações Sociais no sentido de direcionar “claramente à separação das funções essenciais do estado da de prestação/provimento de serviços” (Tanaka, Oliveira, 2007, p. 11).

Em suma, as Organizações Sociais são um modelo de organização pública não-estatal que visa uma parceria entre Estado e sociedade. Parte da estratégia de transição para uma administração gerencial, o que se pretendia com a implementação das Organizações Sociais era descentralizar as atividades do setor de prestação dos serviços não-exclusivos partindo de uma ideia de que poderiam se tornar mais eficientes se realizados pelo setor público não-estatal, enquanto ainda financiados pelo Estado (Brasil, 1995, p. 74) e tendo como foco a

ideia de cidadão-usuário, inspirada nos modelos de administração privados. (Brasil, 1997, p. 14).

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade. Não obstante, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (Brasil, 1997, p. 14)

As Organizações Sociais, assim como as OSCIPs, pressupõem autonomia administrativa em relação ao Estado, uma vez que a gestão da instituição sai das mãos do governo e passa a ser realizada exclusivamente pelos membros que compõem a organização. No entanto, como mencionado anteriormente, ainda estão vinculadas a um regulamento que avalia e normatiza o seu funcionamento, através do contrato de gestão que as qualificam enquanto Organizações Sociais. Segundo o projeto apresentado no segundo volume dos Cadernos Mare, o processo de publicização se daria da seguinte forma:



Imagem 2 - Implementando Organizações Sociais: O Processo de Publicização⁴

⁴ BRASIL. Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 2 – Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. 1997. – (Documentos da Presidência da República).

As ações de implementação envolvem, então, primeiramente, o processo de decisão de implementação da Organização Social, que abarca a divulgação do plano de publicização e do protocolo de intenções. Em seguida, é realizada a preparação organizacional das atividades a serem publicizadas, o que inclui a criação da entidade não estatal e a formalização do contrato de gestão, detalhando responsabilidades e expectativas. Feito isso, a terceira etapa ocorre com a descontinuação da entidade estatal, que é substituída pela OS, e a qualificação oficial da nova entidade não-estatal, garantindo que essa esteja devidamente apta para operar. Finalmente, após a extinção da entidade estatal, a Organização Social absorve as atividades anteriormente realizadas pela estatal, conforme estabelecido no contrato de gestão, e começa a operar de acordo com as novas diretrizes e responsabilidades atribuídas (Brasil, 1997).

A fase de planejamento da implementação envolve, primeiramente, a definição da missão da instituição, ou seja, seu propósito, o que se pretende alcançar com a criação dessa instituição e, para que seja possível realizá-lo, seria necessário definir um objetivo a ser alcançado dentro de um determinado período de tempo (Brasil, 1997). Usando um exemplo prático, a Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari (ACAM Portinari) – OS responsável pela gestão do Museu Casa de Portinari, do Museu Felícia Leirner, do Auditório Claudio Santoro, do Museu Histórico e Pedagógico Índia Vanuíre e do Museu das Culturas Indígenas, todos no estado de São Paulo – tem como missão da instituição “gerir as unidades museológicas por meio de pesquisas conservação e difusão dos acervos, com responsabilidade socioambiental, contribuindo para o desenvolvimento e comprometendo-se com a justiça social, a democracia e a cidadania” e como visão de futuro “ser referência na gestão de equipamentos culturais da área museológica, baseado nos princípios da economicidade, transparência e qualidade técnica dos serviços prestados” (ACAM Portinari, [s.d.]).

Após definidas a missão da instituição e sua visão de futuro, são estabelecidos os resultados sociais a serem atingidos, isto é, o que se pretende realizar na esfera social com base na missão e na visão de futuro. Esses resultados sociais são formulados com o objetivo de orientar as ações e estratégias da instituição, assegurando que suas atividades estejam alinhadas com os impactos desejados na comunidade e com as metas de longo prazo. Ainda usando como exemplo a ACAM Portinari, a OS tem como resultado social “o desenvolvimento da área cultural, particularmente a museológica, através da colaboração técnico-operacional e financeira [oferecendo] subsídios que favorecem a qualificação das

instituições como centros regionais de referência na área museológica e pólos irradiadores das políticas públicas da Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas do Estado de São Paulo.” (ACAM Portinari, [s.d.]).

O próximo passo, a partir disso, é a identificação dos macroprocessos e a definição de objetivos estratégicos, isto é, os “conjuntos de atividades-fim, por meio dos quais a organização realiza sua missão” (Brasil, 1997, p. 24). São os processos que abrangem e coordenam várias atividades finalísticas dentro da OS e são responsáveis por alcançar objetivos estratégicos que apresentam os resultados gerais que a instituição buscará atingir para executar a missão, impactando diretamente nas demandas do público-alvo (Brasil, 1997, p. 24). Decorrida a definição dos macroprocessos e dos objetivos estratégicos, são definidos os fatores críticos de sucesso e estabelecidas as prioridades estratégicas. Por exemplo, em uma Organização Social de Saúde cujo macroprocesso seja a construção de um posto de vacinação, o fator crítico poderia corresponder ao aumento da taxa de imunização da população. Segundo a fonte, esses processos são definidos da seguinte forma:

Fator crítico de sucesso refere-se a uma condição essencial para que um macroprocesso ou um objetivo estratégico se realize. A identificação não deve trazer juízo de valor, ou seja, um fator crítico não tem carga negativa nem positiva: não é um problema. A identificação dos fatores críticos de sucesso é de responsabilidade da alta administração e do corpo gerencial, o que não quer dizer que apenas esses níveis devam participar do esforço de identificação. (Brasil, 1997, p. 24)

Considerando os fatores críticos, na etapa seguinte é realizada a identificação dos problemas, quer dizer, identificar os empecilhos que se colocam durante o processo de realização do macroprocesso e que fazem com que as condições críticas não sejam alcançadas (Brasil, 1997, p. 24). Pensando no exemplo utilizado acima, se o fator crítico, que é o aumento da taxa de imunização, não acontecer, ou se de algum modo o número de pessoas vacinadas diminuir, é preciso identificar o problema e traçar estratégias para superá-lo, o que poderia envolver uma análise detalhada das possíveis causas das possíveis, como por exemplo problemas na comunicação com a população ou questões logísticas.

Por fim, a fonte identifica a próxima etapa do planejamento como a análise do ambiente onde as atividades estão sendo desenvolvidas, a fim de entender e avaliar os riscos e as oportunidades de solucionar os problemas identificados e os objetivos determinados nas fases posteriores (Brasil, 1997, p. 25). Esta análise deve incluir a consideração de fatores externos e internos que possam impactar na prestação de serviços. Nesse sentido, é

fundamental que as análises externas, ou seja, das “condições fora do âmbito de controle da instituição que podem afetar seus resultados, positiva ou negativamente” (Brasil, 1997, p. 25), sejam realizadas continuamente, em vias de possibilitar o ajuste das estratégias conforme a necessidade, garantindo que as abordagens adotadas permaneçam relevantes.

Uma vez compreendidas as etapas do processo de publicização, através da análise da proposta apresentada na fonte, e de que forma as Organizações Sociais devem se organizar para se tornarem aptas à prestação de serviços, entendemos também que essas etapas estão diretamente atreladas a dois fatores cruciais para a contemplação de uma entidade enquanto Organização Social e para que essas organizações estejam em conformidade com as normas e diretrizes estabelecidas pelo poder público: os indicadores de desempenho e o contrato de gestão.

1.2.1 Contrato de Gestão e Avaliadores de Desempenho

Após implementadas, para que continuem a existir e operar com financiamento público, as Organizações Sociais estão sujeitas às chamadas Ações Contínuas, ou seja, as avaliações de desempenho (Brasil, 1997). Portanto, entendemos que um dos pontos fundamentais para compreender o funcionamento das OSs é o contrato de gestão, que vai, entre outras disposições, definir as metas institucionais que pautam a ação dessas organizações. No âmbito do Poder Público, os contratos de gestão servem como um instrumento para a implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas. Já para as organizações contratadas, desempenha um papel estratégico, orientando suas ações em benefício daqueles que eram os alvos de tais políticas públicas. O contrato de gestão busca, então, esclarecer o foco da instituição, fornecer uma base para a comparação de desempenho, definir níveis de responsabilidade e responsabilização, além de possibilitar o controle com base nos resultados (Brasil, 1997, p. 37).

Os contratos de gestão tem, como propósito fundamental, a contribuição para o alcance de metas nas políticas públicas, através da implementação de um programa voltado para a melhoria da gestão, estabelecendo metas, indicadores, obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades (Brasil, 1997, p. 36). Segundo o artigo 5º da lei nº 9.637/98, o contrato de gestão é “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades”. Já no artigo 7º dessa mesma

lei, a elaboração do contrato segue os parâmetros propostos para a administração pública na lei nº 9.784 e por isso deve levar em consideração os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

O princípio da impessoalidade se refere à determinação de que os atos da administração pública devem ser orientados pelo interesse público, sem favorecimentos pessoais ou discriminações. Já a moralidade exige que atuação das organizações de acordo com padrões éticos e morais, além das normas legais, o que implica que os agentes públicos devem observar não apenas a legalidade de suas ações, mas também buscando garantir que os atos administrativos sejam pautados por valores como probidade e transparência, de forma a evitar abusos e/ou desvios de poder. (Coutinho, 2006, p. 9).

O princípio da publicidade estabelece que os atos da administração pública devem ser transparentes e acessíveis ao público, garantindo que a sociedade tenha conhecimento das ações, decisões e políticas governamentais, visando assegurar a transparência e o controle social sobre os atos públicos, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a atuação dos agentes públicos (Coutinho, 2006, p. 9) – característica fundamental no setor público não-estatal.

Já o princípio da legalidade, um dos fundamentos do Estado de Direito, significa simplesmente, conforme a Constituição Federal, Art. 5º, II, que todas as ações do poder público e dos cidadãos devem estar de acordo com a lei. Por fim, o princípio da economicidade estabelece que a utilização eficiente dos recursos disponíveis. A economicidade não se refere apenas à redução de despesas, mas também à gestão eficiente e eficaz, de modo que os bens e serviços sejam adquiridos ou executados com qualidade e com o melhor aproveitamento (Coutinho, 2006, p. 9).

O contrato de gestão é fiscalizado pelo órgão responsável pela supervisão das atividades exercidas, no caso de uma OS de Cultura, a entidade responsável pela fiscalização é o Ministério da Cultura; em uma OS de Pesquisa, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, entre outros exemplos. Esse monitoramento tem como objetivo garantir que as metas e diretrizes estabelecidas no contrato sejam rigorosamente cumpridas. Segundo a fonte:

O contrato de gestão é um compromisso institucional, firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios, e uma entidade pública estatal (...) qualificada como Organização Social. Por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas (...). Por outro lado, no âmbito interno das organizações (...) contratadas, o contrato de gestão se coloca como um instrumento de gestão estratégica, na medida em que

direciona a ação organizacional, assim como a melhoria da gestão, aos cidadãos/clientes beneficiários de determinadas políticas públicas. (Brasil, 1997, p. 36)

Portanto, o conteúdo básico de um contrato de gestão consiste primeiramente das disposições estratégicas, ou seja, os elementos que norteiam a execução do contrato, incluindo os objetivos estratégicos, a missão, as metas institucionais e os planos de ação. Consiste também na definição dos meios e condições para a execução das metas pactuadas, referindo-se à especificação clara dos recursos, métodos e circunstâncias necessários para que a OS cumpra as metas estabelecidas, o que inclui os recursos necessários para a atuação e os níveis de autonomia (Brasil, 1997, p. 37-38).

Por fim, o contrato de gestão conta, também, com algumas cláusulas mínimas, sendo algumas delas: o objetivo do contrato de gestão, sendo esse “fortalecer a supervisão e os controles ministeriais sobre os resultados das políticas públicas, melhorar o processo de gestão da instituição contratada e promover o controle social sobre os resultados esperados e dar-lhes publicidade” (Brasil, 1997, p. 38); as metas, com uma definição clara dos objetivos a serem alcançados e das metas específicas, com indicadores de desempenho que permitam a mensuração dos resultados; as obrigações, o que inclui a elucidação das responsabilidades da OS e do órgão regulador, incluindo a prestação de contas, a transparência e a conformidade com as normas legais e regulamentares; o valor a ser alocado durante a vigência do contrato e o acompanhamento e avaliação de resultados (Brasil, 1997, p. 39).

As avaliações de desempenho são realizadas através de relatórios semestrais, parciais e anuais, encaminhados para o órgão responsável pela regulamentação da organização, onde são descritas as atividades realizadas pela organização social durante o período de vigência. Isso inclui projetos desenvolvidos, relatórios orçamentários e a prestação de contas sobre a atuação da instituição (Brasil, 1997, p. 43). Além dos relatórios, outra forma utilizada é são as auditorias pela Secretaria Federal de Controle e pelo Tribunal de Contas da União, onde são discutidas as condições dispostas no contrato de gestão, ou seja, resultados pactuados e a utilização de recursos públicos (Brasil, 1997, p. 44).

Outra característica fundamental do contrato de gestão são os avaliadores de desempenho. “A avaliação é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descrito pelos objetivos estratégicos e metas definidos)” (Brasil, 1997, p. 31). Os Indicadores de Desempenho foram

implementados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em parceria com o então Ministério do Planejamento e Orçamento, com o objetivo de estabelecer critérios claros e mensuráveis para avaliar a eficácia – e a eficiência – do serviço prestado.

Esses indicadores serviriam, então, como base fundamental para a celebração do contrato de gestão entre os dirigentes das entidades e o ministro responsável pela fiscalização dessas atividades desenvolvidas (Brasil, 1995, p. 76). Além de garantir maior transparência e responsabilidade na gestão pública, os Indicadores de Desempenho tem como objetivo um monitoramento mais rigoroso dos resultados alcançados, assegurando que as metas estabelecidas sejam efetivamente atingidas. Entende-se, com isso, que esse modo de avaliação institucional permite uma análise contínua da eficiência e eficácia das ações, possibilitando ajustes imediatos caso os resultados esperados não estejam sendo atingidos, além de servir como instrumento de prestação de contas aos órgãos de controle.

1.3. Um exemplo prático

Tendo compreendido o funcionamento do programa de publicização, as etapas de implementação e as ações contínuas que servem como ferramenta de avaliação para as Organizações Sociais, propomos a realização de uma breve revisão acerca do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), usando como base seu contrato de gestão e o relatório de atividades anual de 2023. A partir dessa breve revisão, buscaremos observar de que modo se dão, efetivamente, os contratos de gestão, e principalmente, o que é esperado das entidades que recebem a qualificação de Organizações Sociais, através de um exemplo prático, a fim de buscar uma maior compreensão acerca das expectativas e do funcionamento dos acordos propostos pela Reforma do Estado.

O CNPEM (Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais) é uma Organização Social que atua sob supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Com sede em Campinas, São Paulo, o CNPEM é responsável pela gestão do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), o Laboratório Nacional de Biociências (LNBio), o Laboratório de Biorrenováveis (LNBR) e o Laboratório Nacional de Nanotecnologia (LNNano). A CNPEM recebeu grande atenção da mídia nacional e internacional ao inaugurar, em 2018, o projeto Sirius, o maior acelerador de partículas de luz síncrotron do mundo e o único na América Latina (CNPEM, 2016).

Sendo produto da Reforma Gerencial, o CNPEM iniciou suas atividades em 1998, originalmente chamado de “Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron” (ABTLuS). A ABTLuS surgiu enquanto Organização Social com o propósito de absorver as atividades da organização extinta, o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, e o contrato de gestão que deu origem à organização foi firmado em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em 29 de janeiro de 1998. Em 2012, a ABTLuS passou a ser oficialmente chamada de Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais após aprovação do Conselho de Administração. Essa mudança “refletiu a mudança de configuração desde o início das atividades do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, na década de 90, e a consequente ampliação do campo de atuação organizacional” (CNPEM, 2016, p. 5).

O contrato de gestão escolhido para revisão no presente capítulo é, justamente, o celebrado em 1998, onde são especificados os procedimentos do processo de publicização do antigo LNLS, a criação da então ABTLus. Segundo as informações apresentadas no documento, a ABTLus foi criada com a finalidade de expandir as atividades científicas já realizadas pelo Laboratório Nacional de Luz Síncrotron.

Nesse sentido, o documento justifica o porquê da escolha de se publicizar o LNLS: criado para desenvolver tecnologias de aceleradores de elétrons, cuja aplicação envolve não apenas a pesquisa científica, mas também a medicina, o tratamento de polímeros, no tratamento de rejeitos industriais, químicos e hospitalares e na indústria alimentícia a pesquisa desenvolvida pelo laboratório também desempenha um papel importante na utilização da fonte de luz síncrotron para a pesquisa de materiais que auxiliam, por exemplo, na fabricação de computadores e equipamentos para a indústria aeronáutica (Brasil, 1998, p. 2). Justifica-se, a partir disso, a importância da pesquisa desenvolvida pela organização e de que forma ela se enquadra como interesse público.

A ferramenta crucial de avaliação da eficiência e eficácia das ações desenvolvidas pela OS, como já explicado, que possibilita e viabiliza o funcionamento dessas entidades são as metas e os indicadores de desempenho. No contrato de gestão elas aparecem da seguinte forma:

2. Prestação de serviços técnicos para as áreas de pesquisa científica e de aplicações tecnológicas.	
2.1 Prover luz síncrotron com qualidade e confiabilidade	
METAS E PRAZOS: 2.1.1 Manter a fonte de luz síncrotron do LNLS em operação, confiável e segundo as especificações de projeto, durante o tempo programado. 2.1.2 Introduzir melhoramentos no sistema de medida e correção de órbita até 30/12/98.	INDICADORES: 2.1.1a Percentual do tempo programado em que a fonte está operacional superior a 90% do tempo programado. 2.1.1b satisfação dos usuários. 2.1.2 Melhoramentos implantados e funcionando.
2.2 Manter e incrementar a infra-estrutura de apoio técnico aos usuários	
METAS E PRAZOS: 2.2.1 Completar as instalações do laboratório de química até 30/06/98. 2.2.2 Completar as instalações do laboratório de cristalografia de proteínas até 30/03/98. 2.2.3 Manter os laboratórios de detectores, eletrônica, geodesia industrial, imãs, materiais, mecânica e vácuo em operação. 2.2.4 Manter um programa interno de qualificação dos recursos humanos do LNLS, através de cursos especializados, internos ou externos.	INDICADORES: 2.2.1 Laboratório de química em operação. 2.2.2 Laboratório de crescimento de cristais de proteínas em operação. 2.2.3 Satisfação dos usuários. 2.2.4 Atingir anualmente até 15% do corpo funcional.
2.3 Contribuir para a formação de recursos humanos especializados para outros centros de pesquisa e indústria	
METAS E PRAZOS: 2.3.1 Implantar um programa de treinamento de técnicos industriais e de centros de pesquisa em cada uma das tecnologias dominadas pelo LNLS, treinando pelo menos 20 técnicos até dezembro de 1998.	INDICADORES: 2.3.1a Treinamento de ao menos de 20 técnicos em 1998 2.3.1b Satisfação dos usuários.

Imagem 3 – Plano anual (Metas e Indicadores) 1998⁵

A partir do quadro, podemos observar de que modo as metas são definidas e como a avaliação dos resultados qualifica o sucesso das ações planejadas, através dos resultados esperados da prestação de serviço. O quadro oferece uma visão mais clara sobre a estruturação das metas e os critérios utilizados para medir a eficácia das ações, o que permite observar também como se estruturam os avaliadores de desempenho.

Pensando na estrutura básica apresentada anteriormente, os elementos cruciais que compõem o contrato de gestão aqui apresentado incluem, além das metas e dos indicadores: a definição de objetivos, que correspondem – neste caso – ao domínio da tecnologia de aceleradores de elétrons, prestação de serviços nas áreas da pesquisa, e a capacitação científica; a definição das obrigações, entre elas a submissão de relatórios gerenciais, a administração dos bens cedidos e a elaboração de regulamentos procedimentais; e a realização de planejamento de atividades e planejamento financeiro/orçamentário, que contou com a disponibilização de um orçamento de R\$4.618.335,00 naquele ano – dos quais até 60% poderiam ser alocados para os recursos humanos da instituição; a cessão de recursos públicos e os métodos de fiscalização e prestação de contas (Brasil, 1998, p. 3).

Por fim, tendo em vista o relatório anual de 2023 de desempenho, disponibilizado pela

⁵ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Contrato de Gestão MCT/ABTLuS**. Brasília. 1998.

CNPEM, podemos examinar também como os recursos financeiros são utilizados durante a aplicação das ações estratégicas. O relatório apresenta os valores recebidos pela Organização Social e os valores utilizados pelos diferentes projetos debaixo de sua alçada. Além do orçamento base, estipulado no contrato, a organização pode recorrer também a Termos Aditivos, ou seja, documentos que alteram, complementam ou prorrogam as cláusulas de um contrato já existente sem a necessidade de elaborar um novo documento, garantindo que as partes possam modificar prazos, valores e obrigações de maneira formal e juridicamente válida (Brasil, 2014). Por exemplo, no ano de 2023, a CNPEM recebeu um montante de R\$ 128 milhões, entretanto, o Projeto Sirius recebeu, através de Termos Aditivos um total de R\$ 206 milhões:

Este montante compreende os recursos necessários para a conclusão da Fase I e início da Fase II do Projeto. A execução do projeto se deu principalmente pelos recebimentos do resto a pagar do 40º Termo Aditivo firmado em 2022, e dos valores contratados para o ano vigente, totalizando R\$ 426 milhões, além da reprogramação do saldo financeiro de R\$ 85,9 milhões. (2023, p. 113)

Tendo em vista as informações apresentadas sobre o contrato de gestão e o relatório anual da CNPEM, utilizado como exemplo no presente capítulo, pudemos compreender com maior clareza a estrutura desses contratos que regulamentam a atuação das OS, ao mesmo tempo em que transferem as atividades publicizadas para o setor não-estatal. Essas informações nos elucidam não apenas acerca do funcionamento do programa de publicização, mas também de que formas a adoção desse modelo de gestão organizacional pode impactar o setor de prestação de serviços, principalmente através das metas de desempenho. Nos próximos capítulos trabalharemos mais detalhadamente a reforma gerencial, o contexto histórico e político da criação do PNP e a atuação das organizações sociais nos dias atuais, com foco nas chamadas Organizações Sociais de Saúde.

CAPÍTULO 2

2.1. O contexto político pós-redemocratização sob o ponto de vista das privatizações

A transição do regime autoritário para a democracia no Brasil foi longa e complexa, culminando no governo Fernando Henrique Cardoso e no estabelecimento de uma nova hegemonia política (Sallum Jr., 2016, p. 116). Nesse processo, mudanças internacionais, como o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente o enfraquecimento do protecionismo econômico, influenciaram a redefinição do papel do Brasil na ordem mundial através de uma “inserção competitiva” que orientou as políticas econômicas e externas brasileiras e promoveu uma maior abertura econômica (Sallum Jr., 2016, p. 120).

Segundo Rodrigues e Jungerfeld (2019), a partir dos anos 1980, o Brasil engatou um acelerado processo de privatizações diretamente ligado aos desdobramentos da internacionalização financeira global e às dinâmicas do capital financeiro (o dinheiro aplicado em ativos como ações, títulos da dívida, financiamentos e fundos de investimento) que passaram a predominar sobre o capital produtivo (aquele relacionado, como o próprio nome indica, à produção de bens e à prestação de serviços). A valorização dessa modalidade de capital refletiu o foco na obtenção de retornos financeiros imediatos como “parte do movimento geral de valorização do capital, que busca modos alternativos de realização do valor imobilizado em mercadorias e de extrair o maior lucro possível” (Pedrão, 2001, p. 18).

Esse fenômeno teria sido impulsionado pela adoção de políticas neoliberais que priorizavam a abertura econômica, a estabilidade monetária e a atração de capitais estrangeiros especulativos:

Nos anos 1980 e, sobretudo nos anos 1990, é quando a financeirização na periferia aumenta. (...) No caso do Brasil, a procura desses fundos direcionou-se às privatizações e à aquisição de títulos da dívida pública após o país fazer mudanças na área econômica exigidas pelos interesses de acumulação privada, notadamente aderindo às regras estabelecidas pelo Consenso de Washington. (Rodrigues; Jurgensfeld, 2019, p. 394).

Nesse sentido, o acordo do Consenso de Washington despontou a partir de um encontro promovido pelo Institute for International Economics, no qual se reuniram representantes do governo dos Estados Unidos e de organizações financeiras internacionais sediadas em Washington, como o FMI e o Banco Mundial. O propósito desse encontro era discutir propostas para enfrentar os desafios econômicos enfrentados pelos países

latino-americanos, além de realizar uma análise das reformas que estavam sendo implementadas na região. (Batista Júnior, 2009, p. 115-116).

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto. (Batista Júnior, 2009, p. 116)

Algumas das conclusões retiradas do Consenso de Washington apontam o crescimento da atuação do Estado na economia e o populismo como as duas grandes causas da crise no continente latino-americano (Bresser-Pereira, 2021, p. 306). Consequentemente, em 1991, o Pacto Liberal-Dependente (Bresser-Pereira, 2012, p. 115) emergiu como predominante no panorama político brasileiro, apresentando-se como uma resposta aos desafios econômicos enfrentados no país. Também com isso, o processo formal de privatização se iniciou no Brasil sob o governo de Fernando Collor, com o Programa Nacional de Desestatização (PND).

Após assumir a presidência em 1990, as estratégias elaboradas e implementadas durante o breve governo Collor visavam combater a chamada "grande vilã nacional" que assolava a economia brasileira: a hiperinflação. (Silva, 2005, p. 13). Sendo parte deste plano de governo liberal e internacionalizante, a criação do PND trazia consigo promessas de esperança na reconstrução política e diminuição dos problemas econômicos a partir da "transferência à iniciativa privada de atividades econômicas indevidamente exploradas pelo setor público" (PND, 1991, p. 2).

Assim sendo, o Programa Nacional de Desestatização teria sido, por sua vez, responsável por ampliar o alcance das políticas de privatização no Brasil (Silva, 2005, p. 15). Segundo Rodrigues e Jungerfeld (2019), as privatizações privilegiaram não o fortalecimento da base produtiva nacional, mas sim a apropriação de ativos por parte do capital financeiro internacional. Com isso, as múltiplas operações implicavam a venda de empresas estratégicas, especialmente nos setores siderúrgico, petroquímico, de mineração, telecomunicações e energia, a preços consideravelmente inferiores ao seu valor real de mercado, favorecendo bancos de investimentos, fundos de pensão e multinacionais:

As privatizações impulsionaram a desnacionalização da economia, com parte das ações das empresas estatais sendo comprada por estrangeiros, e induziram a uma financeirização exacerbada, uma vez que bancos de investimentos e outras instituições financeiras, como fundos de pensão, foram protagonistas entre os adquirentes nos leilões. Em vários casos,

poucos anos após comprar ações dessas empresas, as instituições financeiras as revenderam, confirmando seus objetivos puramente especulativos com a rápida saída do negócio, após aferição de retornos significativos. (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019, p. 395)

O documento que inaugura o Programa Nacional de Desestatização declara que a vendas das estatais ao setor privado teria como um de seus objetivos principais aumentar a eficiência econômica, ao colocar fim “às costumeiras dificuldades criadas pelo conflito entre objetivos políticos e econômicos das empresas estatais” (PND, 1991, p. 4). O processo formal de privatização iniciado com o PND determinava, inicialmente, que a participação estrangeira no capital das estatais privatizadas deveria ser limitada a 40% das ações postas a leilão, mais tarde, com Itamar, essa limitação foi extinguida e passou-se a permitir a compra de 100% das ações disponíveis através de capital estrangeiro (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019).

As políticas de privatização durante o governo Collor concentraram-se, principalmente, na desestatização do setor de infraestrutura (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019, p. 398). Sua administração avançou com a privatização dentro de um contexto que refletia mudanças profundas no cenário econômico global e das elites nacionais: ainda na primeira semana de seu governo, Collor extinguiu diversas empresas estatais e agências, promovendo, simultaneamente, um intenso programa de privatização que previa a conversão rápida do Brasil para um modelo econômico orientado para o mercado (Schneider, 1992).

Após o impeachment de Fernando Collor, seu vice, Itamar Franco, tomou posse da presidência no final do ano de 1992. Segundo Brasílio Sallum Jr. (2021, p. 281),

(...) o processo de impeachment não foi apenas o afastamento de um presidente que “rompera as regras do jogo”; foi também um processo pelo qual centros de poder político e atores sociais, antes subalternos, afirmaram sua força política, em linha com o processo de democratização iniciado nos anos 1980.

A desestatização com Fernando Collor, segundo Schneider (1992, p. 11-12), não teria sido conduzida como um projeto político claro e articulado, mas sim implementada com grande centralização e contando com poucos mecanismos de negociação e construção de apoio no Congresso ou entre os atores sociais afetados, em um governo que, por muitas vezes, optou por legislar através de decretos presidenciais. Por sua vez, durante o governo de Itamar foi possível notar uma tentativa de se distanciar de seu antecessor no que se tratava da

formação de coalizões e na implementação de políticas sociais (Sallum Jr., 2021, p. 284). Um ponto central da gestão Itamar foi a valorização do Congresso e do equilíbrio entre os poderes, buscando estabelecer uma dinâmica política mais plural e participativa. Essa decisão marcou uma ruptura importante no padrão político vigente durante o governo Collor, quando a democracia social foi limitada à sua dimensão eleitoral, ao mesmo tempo em que o poder da Presidência era priorizado em detrimento do Legislativo e do Judiciário (Sallum Jr., 2021, p. 280).

O foco de parte dos seus esforços na questão social, através do combate à pobreza e à desigualdade, não significou, porém, o afastamento completo dos ideários que justificaram a onda de privatizações iniciada nos anos posteriores e o fim do PND. Apesar da aversão de Itamar aos métodos heterodoxos adotados por Collor (Sallum Jr., 2021, p. 284) e de sua relutância a adotar certas políticas⁶, no que se referia às desestatizações, o impulso liberal continuou, mesmo que de forma consideravelmente mais moderada quando comparado ao governo anterior e sem ampliações significativas. Durante o governo de Itamar Franco houve ainda uma crescente alienação de empresas estatais para investidores internacionais e de fundos de investimento e bancos na formação do novo capital privado das empresas, aspecto que ressalta, mais uma vez, o vínculo com capitais financeiros e não produtivos (Calegare e Jungerfeld, 2019).

⁶ Sobre isso, Brasílio Sallum Jr. explica: “Cabe enfatizar que essa resistência à liberalização econômica e à redefinição das relações do país com o exterior não era mera idiossincrasia de Itamar Franco. Havia também na cena pública relutância em aceitar as reformas liberais: ela se manifestava na burocracia do Estado, nos sindicatos e em parte minoritária da classe política – nos partidos de esquerda e, mesmo, em setores políticos identificados com o padrão anterior de industrialização comandado pelo Estado. Um dos sinais de moderação do impulso liberal surgiu na política de privatizações herdada do governo Collor. Ela teve sequência no governo Itamar, mas com maior controle da Presidência da República (as privatizações com muito mais autonomia), em ritmo mais lento do que no governo anterior e com menos concessões aos portadores de títulos desvalorizados da dívida pública (moedas podres) na compra das empresas estatais”. (Sallum Jr., 2021, p. 284-285)

Total de empresas desestatizadas nos governos Collor e Itamar.

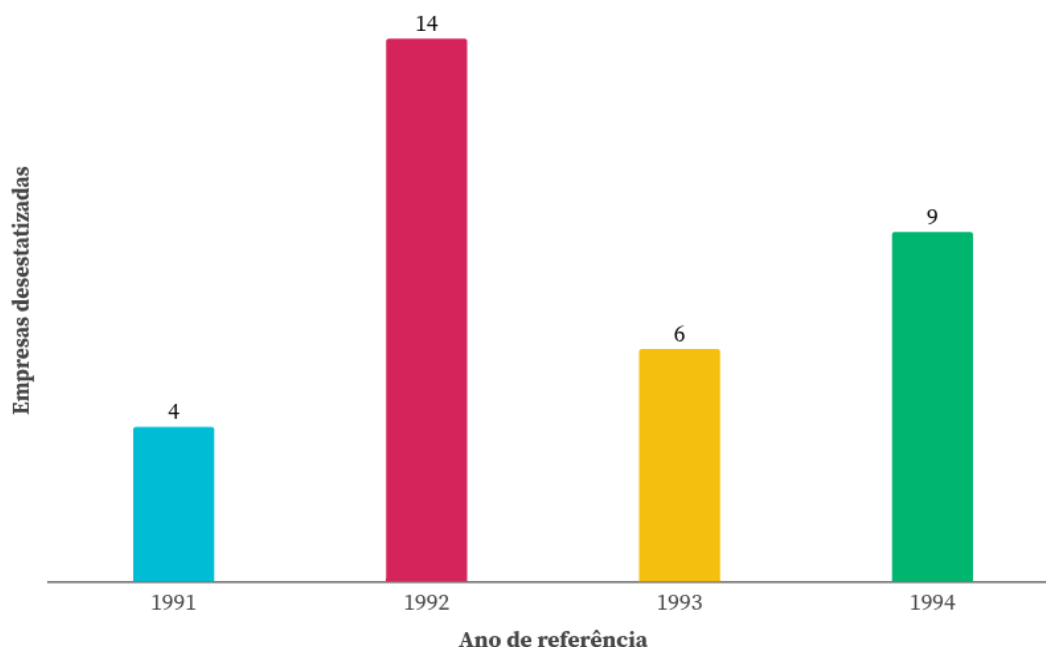


Imagem 4 – Total de empresas desestatizadas nos governos Collor e Itamar⁷

Observando os dados apresentados no gráfico acima, que apresenta o total de empresas submetidas ao programa de privatizações durante os governos Collor e Itamar, é possível notar uma expressiva redução no número de empresas estatais privatizadas entre 1992 e 1993, período de transição entre os dois governos. No ano seguinte, houve um aumento no número de privatizações, embora este ainda fosse inferior ao número registrado em 1992. Ao todo, durante o governo de Fernando Collor, ocasião em que foi criado o Programa Nacional de Desestatização, foram privatizadas 18 empresas estatais. Já no governo de Itamar Franco, esse número foi de 15 empresas, destacando-se especialmente a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). Esses dados indicam que, apesar da leve desaceleração do PND nos dois anos do governo Itamar Franco, as políticas de privatização permaneceram ativas e centrais nas políticas econômicas do Brasil, preparando o terreno para a onda ainda mais intensa que se seguiria no governo de Fernando Henrique Cardoso.

⁷ Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Atividades do PND

2.1.1 A privatizações durante o governo FHC

Fernando Henrique Cardoso se insere dentro desse plano político através de sua nomeação por Itamar como, em um primeiro momento, ministro das Relações Exteriores e, posteriormente, como ministro da Fazenda. É justamente em posse desse cargo que ele lança as bases para o Plano Real, cujo sucesso em controlar as taxas inflacionárias, em consonância com seu discurso simultaneamente liberal e preocupado com as desigualdades sociais, acabou alavancando sua candidatura à presidência já nas eleições de 1994.

O Plano Real foi concebido em 1994, durante seu mandato como Ministro da Fazenda do governo Itamar, tendo como base a âncora cambial, e foi responsável por não apenas controlar a taxa de inflação, convertendo-a em estabilidade monetária e levando a um boom na economia ocasionado pelo aumento da renda (Sallum Jr., 1999, p. 30-33), mas também por moldar significativamente o curso das eleições naquele ano. Durante a campanha eleitoral de FHC, o Plano Real, além de seu impacto econômico, foi estrategicamente utilizado para reforçar a imagem de competência e modernidade do PSDB (Mendes; Venturi, 1994). A comunicação política se valeu intensamente do horário eleitoral gratuito para construir uma narrativa que atrelava a figura de FHC ao sucesso do programa econômico, capitalizando o sentimento coletivo de esperança e a expectativa de progresso. Assim, a campanha não só vendeu uma plataforma política, mas também uma sensação de ordem e estabilidade recuperadas:

Entre as convenções e o primeiro turno da eleição ocorreram muitos fatos com potencial de influência sobre o quadro sucessório: a consolidação da aliança PSDB-PFL, a crise e a troca dos candidatos à vice-presidência (...); entre outros acontecimentos. Mas, como tantas vezes já foi observado, a despeito do alarde da mídia e da movimentação das campanhas em torno dos fatos acima, do ponto de vista do eleitorado a alteração radical do quadro sucessório foi regida fundamentalmente por um único movimento: a implementação da segunda etapa do Plano Real, com a troca da moeda e a queda abrupta da inflação. Todos os demais acontecimentos ou passaram ao largo das considerações do eleitorado ou, quando muito, apenas amplificaram o efeito do Real no processo eleitoral. (Mendes; Venturi, 1994, p. 60)

A partir de então, Cardoso assumiu a presidência com a tarefa de, finalmente, concluir o que vinha sendo tópico de discussão central dentro da política brasileira: controlar a inflação que assolava o cenário econômico brasileiro desde o início da década de 80. Segundo Sallum Jr., durante o período de seu governo Cardoso procurou “cumprir o propósito de liquidar os

remanescentes da Era Vargas, pautando-se por um ideário multifacetado, mas que tinha no liberalismo econômico sua característica mais forte” (Sallum Jr., 1999, p. 31). Entende-se, dessa forma, que, tendo adotado o neoliberalismo como eixo de sua política macroeconômica (Sallum Jr., 1999, p. 23), o governo FHC foi marcado por um intenso programa de privatizações, abrangendo setores como telecomunicações, siderurgia, mineração e energia. Essa iniciativa alinhou-se com a perspectiva neoliberal, na tentativa de reduzir a presença estatal e fomentar a atuação do setor privado na economia:

Diversos eram os interesses do executivo na concretização e rapidez do programa de desestatização, entre eles: a questão fiscal (...); busca do melhor preço; objetivos eleitorais; tornar mais atrativo ao capital internacional as empresas a serem privatizadas; confiabilidade nas metas do governo, posto que para os organismos internacionais e mercado financeiro, este era um indicador do compromisso do governo com as reformas prometidas pelo mesmo, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 90; atração de capital internacional, que se tomou cada vez mais essencial para fechar as contas do Balanço de Pagamentos. (Diniz, 2004, p. 95)

Desse modo, a partir de 1995 foi concedido ao PND um papel fundamental nas reformas empreendidas por Cardoso, à medida com que a privatização tornou-se cada vez mais central em seu plano de governo. “Collor iniciou o programa nacional de privatização no Brasil, mas as mais importantes privatizações, e de longe o maior número delas, aconteceram durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso” (Baker, 2002, p. 84). Essa proposição torna-se evidente quando observamos que uma das características distintivas da abordagem política adotada por Cardoso durante seu mandato foi, precisamente, o processo das privatizações e a venda de concessões.

Um dos agentes centrais no processo de privatização durante os anos 1990 foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo Diniz (2004, p. 111), “nos anos 90 o BNDES foi essencialmente o banco da privatização”. Ainda durante o governo Collor, ao passo que a gestão do então presidente defendia a desestatização como uma ferramenta fundamental para estabilização econômica nacional (Diniz, 2004, p. 77), o BNDES passou a exercer um papel distinto daquele tradicional, abandonando, gradativamente, suas funções originais de fomento ao desenvolvimento e planejamento estratégico para concentrar-se na gestão das privatizações:

Neste período o BNDES ganhou dois importantes papéis dentro das políticas do governo Collor: Passou a ser o responsável por programas de qualidade e competitividade como o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), assim como pelo programa de privatização brasileiro em agosto de 1990. (Diniz, 2004, p. 77)

Como observamos anteriormente, além de influenciar diretamente no resultado das eleições, o êxito alcançado pelo Plano Real no controle da inflação promoveu uma estabilidade econômica que conferiu ao governo as margens necessárias para empreender iniciativas mais audaciosas no que se refere à privatização quando comparado aos governos anteriores. A partir deste momento, o BNDES consolidou sua posição como principal gestor processual das desestatizações, coordenando as operações, auxiliando na captação de recursos e promovendo o mercado de capitais.

No governo de Cardoso as privatizações atingiram uma escala muito maior junto com Plano Nacional de Desestatização: “(...) o valor das privatizações durante o governo FHC atingiu a quantia de \$93.422 milhões, enquanto (...) no período de 1991-1994 as privatizações não renderam mais do que \$11.874 milhões” (Setti, 2006, p. 105). Isso se deu porque FHC promoveu reformas jurídicas que aceleraram o processo de venda das estatais, incluindo a criação do Conselho Nacional de Desestatização e leis que regulavam as concessões públicas, ampliando o alcance das privatizações para setores de serviços públicos essenciais (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019, p. 409). Dentre as empresas que se tornaram alvos da privatização, podemos citar como destaque o sistema Telebrás, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Light Serviços de Eletricidade, cujas vendas também caracterizaram a transferência do controle para grandes grupos estrangeiros (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019). Vale ressaltar, porém, que o aumento das privatizações e concessões apesar de representarem um movimento compatível aos moldes neoliberais de enfraquecimento do Estado, não significaram um apagamento completo de seu papel dentro da economia, uma vez que este continuou exercendo atividades regulatórias e manteve para si o controle de algumas estatais consideradas “estratégicas” (Sallum Jr., 2015):

Assim, o ideário neoliberal foi incorporado às políticas de Estado de forma atenuada e seletiva. Mesmo no plano das ideias, não contou com um conjunto articulado e consistente de defensores, embora a imprensa veiculasse opiniões e análises de economistas, de consultorias econômicas e de segmentos empresariais inspiradas naquele ideário. De forma similar, os portadores do ‘liberal desenvolvimentismo’ atuaram no período Cardoso, especialmente no primeiro governo, mais como ‘guerrilheiros’ defensores da indústria do que como ‘estrategistas do desenvolvimento’, e parte de suas ‘vitórias’ (...) ocorreu menos como resultado da defesa articulada e sistemática de um ideário consistente do que pela falta de ação concertada dos partidários do ideário neoliberal. (Sallum Jr., 2015, p. 124)

Total de empresas desestatizadas no primeiro governo FHC, por ano (1995-1999).

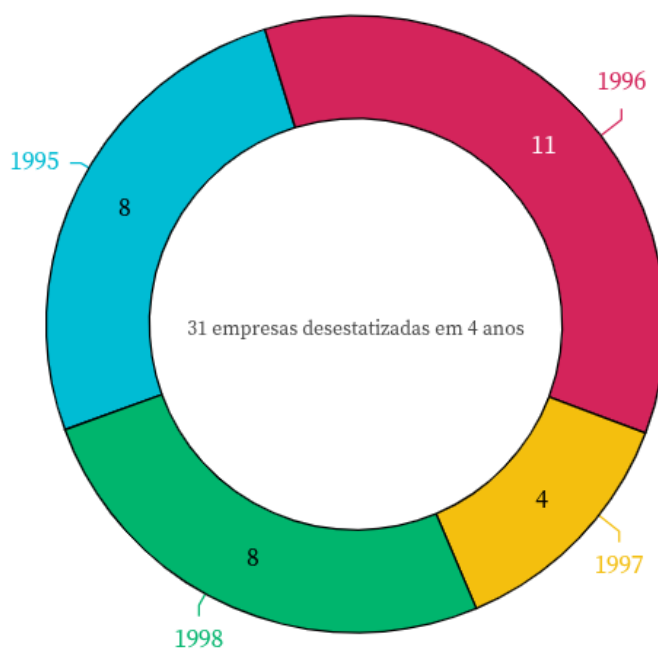


Imagem 5 – Total de empresas desestatizadas no primeiro governo FHC, por ano (1995-1998)⁸

Apesar da empreitada liberalizante alavancada durante o governo de FHC, havia também uma questão que não podia ser ignorada: a questão social. A crise do financiamento público, causada pelo endividamento externo decorrente da ampla disponibilidade de crédito no mercado externo que acompanha o Plano Real, levou também a um aumento das demandas sociais no país. A solução para esse problema repousaria, justamente, no fortalecimento da parceria entre o setor público e o terceiro setor, que passou a ser formalmente reconhecido a partir de 1995, com a Reforma Gerencial (Rodrigues, 1998) e que discutiremos mais a fundo a seguir. Segundo Bresser-Pereira (2017, p. 4) a coesão social de uma nação estaria intrinsecamente ligada à habilidade da população em se engajar na política por meio de uma participação coletiva fundamentada em acordos sociais. Partindo dessa ideia, é possível enxergar uma política similar ao pensamento da Terceira Via, que propunha uma esfera pública aberta, contando com a participação da sociedade civil.

⁸ Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Atividades do PND

2.2 A Terceira Via

Antes de adentrarmos propriamente no tópico da reforma do Estado, convém buscar um melhor entendimento acerca do movimento que lançou as bases de pensamento que viabilizaram sua concepção: a Terceira Via. A Terceira Via se trata de uma corrente de pensamento político que surgiu como uma proposta alternativa à esquerda tradicional e ao neoliberalismo. Sua popularização ocorreu durante a década de 1990, especialmente durante o governo de Tony Blair, que a incorporou na plataforma do Partido Trabalhista (*Labour Party*) no Reino Unido.

Tendo como um de seus principais teóricos e idealizadores o sociólogo Anthony Giddens, a Terceira Via buscou uma abordagem de centro, propondo, de certo modo, modernizar o debate em torno da social-democracia, denominada por ele como “a velha esquerda” (Giddens, 1999, p. 17), e transcender as divisões tradicionais entre a esquerda e a direita na política – aliando-se, concomitantemente, ao movimento de desburocratização do Estado e à crítica ao *Welfare State*. Primordialmente, a Terceira Via consiste na ideia de que as tradicionais polaridades ideológicas (social-democracia e neoliberalismo) seriam insuficientes para explicar as dinâmicas políticas contemporâneas e que um caminho intermediário poderia oferecer respostas mais eficazes (Navarro, 1999, p. 179).

Para Giddens o socialismo se tratava de um corpo de pensamento ‘morto’, cujas “ideologias políticas preexistentes perderam (a) ressonância” (Giddens, 1999, p. 11). A suposta “morte do socialismo”, evidenciada pelo fim da União Soviética, estaria diretamente atrelada, então, à incapacidade de se criar um Estado de bem-estar social. Os modelos adotados pela social-democracia foram alvos de intensas críticas por parte da Terceira Via, materializadas pela noção de que apresentava “uma incapacidade de solucionar questões como a pobreza, os “níveis insuportáveis de burocratização” e os “interesses entrincheirados” na esfera estatal, além de não acompanhar as mudanças produzidas pela globalização” (Guiot, 2000, p. 230).

O conceito de *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social, refere-se a um conjunto de políticas e serviços públicos disponibilizados pelo Estado com o objetivo de garantir segurança e condições mínimas de vida para a população ao mesmo tempo em que busca harmonizar o funcionamento das forças de mercado com a proteção social dos cidadãos,

assegurando acesso universal a serviços públicos como saúde, educação, previdência e assistência social (Gomes, 2006, p. 203) . Segundo Gomes (2004, p. 204), essa expressão “foi muito utilizada como contraponto às concepções liberais do século XIX, de Estado vigilante, preocupado em assegurar com uma institucionalidade jurídica o direito à propriedade”. Nesse contexto, o Estado de bem-estar social, surgiu uma resposta às pressões oriundas da intensificação dos conflitos sociais decorrentes de transformações políticas, configurando-se como uma estratégia para manter a estabilidade social e política.

Um aspecto fundamental do desenvolvimento do *Welfare State* está relacionado ao conjunto de políticas econômicas e sociais implementadas nos Estados Unidos durante o governo Roosevelt, conhecido como *New Deal*. Esse programa, lançado na década de 1930 como resposta à Grande Depressão, buscou ampliar a intervenção estatal na economia para promover o alívio imediato das populações afetadas, estimulando a recuperação econômica e implementando reformas estruturais que buscavam remediar futuras crises. O resultado do *New Deal*, entretanto, não alcançou o esperado (Gomes, 2006, p. 206). Ao mesmo tempo em que teria falhado em recuperar a economia americana, também não teria promovido mudanças estruturais duradouras no plano social: “(...) estrutura de proteção social norte-americana não superou o quadro característico dos anos 1930, ou seja, de um Estado com poucas atribuições institucionais quando diz respeito às políticas de bem-estar social” (Gomes, 2006, p. 206). Por esse motivo, o *Welfare State* foi alvo de críticas intensas por parte da Terceira Via, que afirmava que este se tratava de um sistema político pautado na dependência sistemática da população em relação ao Estado e, conseqüentemente, no aumento exacerbado dos gastos públicos.

Se a “velha esquerda” se recusava a abrir mão de suas ideologias políticas diante das mudanças da nova ordem global, o neoliberalismo tampouco se preocupou em administrá-la (Giddens, 1999, p. 11). A grande crítica da Terceira Via com relação ao neoliberalismo se deu pela noção de que “ele se limita às necessidades econômicas mais imediatas do mercado e não percebe que isto cria sérios problemas às bases sociais necessárias aos próprios mercados” (Guiot, 2000, p. 230). Isso significa, também, dizer que o neoliberalismo, ao se basear na teoria do Estado mínimo e conferindo ao mercado uma capacidade auto-reguladora e cuja prosperidade dependeria da ação individual, acabou trazendo à sociedade civil um status de “mecanismo auto-gerador de solidariedade social” (Giddens, 1999, p. 21) que não se sustentaria a longo prazo.

Entretanto, apesar de apresentar críticas direcionadas ao modelo neoliberal, existe, entre seus opositores, a ideia de que a Terceira Via idealizada por Giddens se tratava, na realidade, de uma diluição do ideário neoliberal inglês:

Era preciso gestar, nas fileiras da oposição, uma nova variante mais abrandada do neoliberalismo (...). O projeto da “Terceira Via” é essencialmente um ideário que se assume como de “esquerda”, mas que pratica o que a direita gosta. Ou, se quisermos, é o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta consertar alguns dos estragos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica. (Antunes, 1999, p. 51)

Partindo dessa noção, discute-se a ideia de que a Terceira Via adotada por Tony Blair seria, na realidade, um modo de adaptar o neoliberalismo inglês de Thatcher, tornando-o mais palatável e modernizando-o para atender às crescentes demandas sociais ao inserir em sua teoria, por exemplo, a atuação da sociedade civil (Antunes, 1999). Segundo Antunes (1999, p. 49), o governo de Tony Blair, ao encabeçar o projeto do *New Labour*, incorporou os fundamentos e políticas neoliberais implantados durante a era Thatcher, mas com uma nova roupagem discursiva:

(...) o projeto da “Terceira Via” é essencialmente um ideário que se assume como de “esquerda”, mas que pratica o que a direita gosta. Ou, se quisermos, é o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta consertar alguns dos estragos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica. (Antunes, 1999, p. 51)

Para além da teoria, Blair consolidou a aproximação do *Labour Party* com os novos setores empresariais, reafirmando a hegemonia do capital no contexto pós-Thatcher e legitimizando a precarização dos direitos trabalhistas sob um discurso de modernização do *Welfare State* (Antunes, 1999, p. 49). Essa continuidade, utilizando-se da fachada da Terceira Via, revela mais uma vez um reposicionamento estratégico do centro político que preserva a lógica neoliberal mas busca formas de ampliar sua base social e eleitoral. No contexto brasileiro, a adoção simbólica e discursiva da Terceira Via por parte de setores políticos afins ao modelo de Blair também carrega esses mesmos desafios e contradições, que buscaremos compreender com maior clareza nos tópicos seguintes.

Em sua discussão, Giddens (2000) também destaca que uma das premissas fundamentais da Terceira Via é a promoção de uma sociedade civil atuante. Este seria um aspecto crucial de sua proposta: a noção de redefinição dos papéis do Estado e da sociedade

civil, na qual se privilegiaria a ideia de uma sociedade de bem-estar baseada na mobilização e autonomia das organizações sociais, em detrimento do Estado de bem-estar tradicional (Navarro, 1999, p. 181). Ele argumenta que os desafios sociais não estariam apenas vinculados a questões econômicas, como proposto pela esquerda, ou ao *Welfare State*, conforme sugerido pela direita, mas também à diminuição do senso de solidariedade e da participação da sociedade civil na esfera pública. Nesse contexto, Estado e sociedade deveriam colaborar de forma integrada, atuando de maneira complementar e regulamentando mutuamente suas funções. Compreende-se, a partir disso, que “o programa desenvolvido por Giddens propõe que a sociedade civil seja mais ativa no sentido de que ela assuma para si as responsabilidades que deveriam ser do Estado” (Rodrigues Russi, 2017, p. 7).

Partindo daí, outra crítica à Terceira Via de Giddens surge da constatação de que suas ideias seriam, na verdade, reinterpretações de concepções já consolidadas na Democracia Cristã europeia (Navarro, 1999). Segundo Navarro (1999, p. 183), isso ficaria claro a partir da posição de Giddens acerca do papel tradicional da família, que reflete, em grande medida, valores e práticas conservadoras que atribuem às famílias e indivíduos a responsabilidade primária pelo cuidado e bem-estar social. Esse posicionamento se difere do modelo social-democrata, que enfatiza o papel do Estado não apenas como provedor, mas como garantidor da igualdade de oportunidades e da emancipação de grupos historicamente excluídos (Navarro, 1999, p. 183). Ainda no campo da inclusão social, Navarro (1999, p. 185) também afirma que a proposta de Giddens mira, sobretudo, nas políticas assistenciais baseadas em educação e serviços comunitários, sem oferecer respostas claras para a maioria da população que não está em situação extrema de exclusão ou privilégio. Essa limitação refletiria-se na dificuldade da Terceira Via em se posicionar como uma agenda progressista capaz de enfrentar as desigualdades estruturais contemporâneas, configurando-se, por vezes, como um retorno cauteloso ao centro político que deixa de lado reivindicações mais profundas e urgentes:

Mas, ainda mais importante, precisamos perguntar: o que a Terceira Via tem a oferecer para a maioria da população que não é excluída (que não é constituída nem de ricos nem pobres), esses 80% da população? É aqui que *The Third Way* fica notavelmente em silêncio, com a exceção de uma demanda genérica de igualdade de oportunidades. O que diferencia essa posição de uma posição liberal com consciência social, ou de uma posição democrata-cristã? (Navarro, 1999, p. 185)

Por fim, Navarro (1999, p. 185) aponta que a capacidade da Terceira Via de indignar ou entusiasmar setores progressistas seria limitada pois, ao rejeitar os fundamentos clássicos da social-democracia, ela conseqüentemente cederia espaço ao conformismo neoliberal. Essa característica acabaria gerando resistências internas nos partidos social-democratas tradicionais, por verem nela um risco de esvaziamento programático; por esse motivo a Terceira Via deveria ser compreendida mais como um ajuste conceitual do centro político à realidade globalizada e às transformações econômicas recentes do que como, efetivamente, uma ruptura com o passado (Navarro, 1999).

2.2.1 Administração Burocrática, Administração Gerencial e a Crise do Capitalismo

Outro elemento fundamental para compreender a Reforma Gerencial são os conceitos de administração burocrática e administração gerencial, bem como de que forma eles se relacionam com o que István Mészáros chamou de crise estrutural do capital. A crise do capitalismo, segundo o autor, se configura como uma crise estrutural. Essa concepção vem da noção de que o capitalismo não conseguiria mais se auto sustentar, o que acabou exigindo transformações radicais para superar suas contradições e limitações históricas.

Mészáros afirma que o sistema capitalista entrou, desde os anos 1970, em uma nova fase de crise endêmica e permanente relacionada diretamente ao “sistema sociometabólico do capital” (Mészáros, 2011, p. 99), partindo da ideia de que a humanidade metaboliza “socialmente a natureza e a própria sociedade, instituindo relações sociais de produção/reprodução que são responsáveis pela manutenção de um modo humano de existência” (Ribeiro, 2017, p. 151). A crise estrutural do capitalismo seria, portanto, definida pela ativação dos limites do próprio capital, que impedem o sistema de encontrar soluções duradouras para suas próprias contradições⁹, as quais já não poderiam “ser contidas, seja por

⁹ “O poder do capital, em suas várias formas de manifestação, embora longe de ter se esgotado, não mais consegue se expandir.” (Mészáros, 2011, p. 57). Segundo István Mészáros, uma das contradições centrais seria a divisão entre a produção genuína e a produção orientada exclusivamente para a valorização do capital, como explica Robson Machado (2025, p. 121): “(...) a autorreprodução ampliada e acelerada do capital oportunizou o avanço da produção (...). Ocorre que a expansão do capital, isto é, sua dinâmica autorreprodutiva, não pode manter-se indefinidamente, pois, uma vez que a produção orientada para multiplicação do valor atinge o limite no qual não mais é capaz de coincidir com a produção genuína, passa a apoderar-se da totalidade dos recursos renováveis e não renováveis a fim de satisfazer, exclusivamente, os interesses do mercado, trazendo inúmeros problemas para a coletividade dos homens.” Ainda sobre isso, Pablo Polese (2016, p. 46) afirma: “[...] o sistema [capitalista] se mostra incontrolável até mesmo a uma das mais poderosas personas do capital; além disso, e com a maior concentração e centralização, a incontrolabilidade do capital se torna ainda mais latente, posto que os interesses “da empresa” controlada por gestores e acionistas passam a ditar os rumos fundamentais

meio do puro poder e da força bruta, seja pelo suave estrangulamento promovido pela política de consenso” (Mészáros, 2011, p. 57).

A partir disso, Mészáros destaca que as intervenções do Estado perderam a eficácia diante dessa crise estrutural: a ação estatal, antes vista como solução, acabou por acelerar o processo de crise, dependência e possível colapso do capitalismo em sua atual fase de desintegração (Mészáros, 2011, p. 67). Em vista disso:

Na realidade, o alastramento relativamente fácil do neoliberalismo a partir dos anos 1970 não foi apenas um fenômeno britânico, mas uma impressionante evolução internacional que se estendeu de uma forma ou de outra a todo o planeta. O que é ainda mais importante realçar, nesse sentido, é que o reforço brutal dos principais dogmas do neoliberalismo praticamente por toda a parte (...) não foi, de forma alguma, a manifestação de uma revitalização irresistível do capital, dando-lhe saúde para assegurar-se permanentemente em direção ao futuro. Pelo contrário, foi provocado pelo aparecimento da crise estrutural do sistema, devido às margens perigosamente reduzidas da expansão do capital sustentável. Em resposta a essa crise estrutural qualitativamente nova, só era possível assumir uma postura ainda mais agressiva. (Mészáros, 2011, p. 104-105)

Ao mesmo tempo, e como consequência direta dessa crise, desde a década de 1980 iniciou-se ao redor do mundo um movimento de reforma estrutural dos modelos organizacionais do próprio Estado, onde o modelo de administração burocrático foi substituído pela administração pública gerencial a partir de uma corrente chamada de *New Public Management* (NPM), a começar nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e no Reino Unido, com Margaret Thatcher (Matos; Nolasco; Silva, 2015).

O modelo burocrático, fundamentado pela primeira vez por Weber em sua obra *Economia e Sociedade*, surgiu inicialmente como uma forma de superar e substituir a administração patrimonialista. “Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se (...) necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público” (Bresser-Pereira, 1998, p. 9). Assim, a administração burocrática impõe uma separação clara entre o Estado e a sociedade, buscando evitar a corrupção e o nepotismo por meio do controle formal dos processos administrativos (Secchi, 2009). Podemos compreender, desse modo, que a administração burocrática possui três

de todo o movimento. Isto porque tratam-se de imperativos estruturais de expansão e acumulação permanente de um capital que está e não está sob controle dos capitalistas”.

características principais: a impessoalidade, com posições hierárquicas atreladas a uma função e não a uma e não a uma pessoa; o profissionalismo, baseado em noções meritocráticas visando combater o nepotismo; e a formalidade, com tarefas e deveres bem delineados (Secchi, 2009, p. 351).

Caracterizado, portanto, pela forte centralização, o modelo burocrático passou a receber fortes críticas, inicialmente na Europa, a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Essas críticas culminaram na concepção dessa forma de organização como um empecilho para a superação da crise em andamento por sua incompatibilidade com os regimes democráticos. Isso se deu porque, embora oferecesse maior segurança jurídica e previsibilidade, esse modelo começou a ser questionado por sua rigidez e ineficiência, o que limitava a adaptação do Estado às demandas dinâmicas da sociedade contemporânea e da corrente crise do capital (Secchi, 2009).

Nesse contexto, compreendemos que a administração pública gerencial surgiu como resposta às limitações do modelo burocrático diante das transformações globais, buscando uma administração mais ágil e efetiva, capaz de responder às exigências das democracias modernas. Esse modelo emergiu no contexto das reformas administrativas globais, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, como resposta a críticas à ineficiência, burocratização excessiva e falta de resultados mensuráveis na gestão pública tradicional. Baseada na descentralização administrativa, flexibilização organizacional, controle por resultados e foco na eficiência, a administração gerencial tinha como foco principal promover uma maior autonomia aos gestores ao mesmo tempo em que incentivava a produção de resultados (Matos; Nolasco; Silva, 2015).

Segundo Behmanesh e Fatemi (2012, p. 44), a *New Public Management* fundamenta-se em uma série de princípios, entre eles: ênfase nas habilidades gerenciais para o controle das organizações; a definição clara de objetivos e indicadores de desempenho; o foco no controle de resultados; a descentralização e separação administrativa do setor público; o incentivo da competição dentro da prestação de serviços públicos; e a valorização da eficiência, a eficácia e a economicidade na utilização dos recursos públicos.

Desse modo, o modelo de administração gerencial, representa uma mudança paradigmática na forma de gerir a administração pública, buscando aproximar as práticas do setor público àquelas tradicionalmente adotadas pelo setor privado (Brasil, 1995, p. 74). No cerne do *New Public Management* está a valorização da descentralização das decisões, a

autonomia gerencial, a competitividade, a valorização do cidadão-cliente e a introdução de mecanismos de gestão por contratos. A ideia de cidadão-cliente é fundamental para compreender o funcionamento do modelo gerencial e, por meio dela, é possível observar o impacto dessa mudança, bem como uma das formas pelas quais ela representou uma virada de chave nas discussões sobre a prestação de serviços públicos. Essa mudança buscava uma maior orientação para resultados e qualidade, mas apresentava também o risco de reduzir a concepção da cidadania, negligenciando o engajamento político e a participação social. Sobre isso John Stewart e Kieron Walsh explicam:

O público é visto como tendo adquirido direitos a serviços por meio do pagamento de impostos, em vez da participação na comunidade. O modelo da relação do Estado com os cidadãos é contratual, em vez de incorporar qualquer ideia de compromisso e responsabilidade. O papel do Estado é garantir direitos, e não fornecer serviços. (...) Muitas das mudanças buscadas pelo governo podem ser vistas como tentativas de transformar as culturas dos serviços públicos, até então dominadas pelas tradições de administração, hierarquia e profissionalismo. (Stewart; Walsh, 1992, p. 507-508, tradução nossa.)¹⁰

A implementação do NPM no setor público traz consigo também múltiplos desafios, especialmente no que se refere ao exercício da chamada *accountability*, conceito fundamental para compreender a administração gerencial. A *accountability* é entendida como o conjunto de mecanismos que procuram, de certa forma, assegurar a responsabilização dos gestores públicos perante a sociedade e seus representantes e, diante dos debates que atravessam os movimentos de reforma administrativa, ela se torna crucial para garantir que a busca por eficiência não se sobreponha aos valores democráticos e à legitimidade das ações governamentais (Motta; Silva, 2022, p. 61):

A *accountability* está ligada à avaliação de desempenho. Se os gestores tiverem maior controle sobre os recursos necessários para alcançar as metas, então serão responsabilizados por seu desempenho. As escolas serão responsabilizadas pelo cumprimento do currículo nacional. Os contratados serão responsabilizados pelo cumprimento de seus contratos. Há uma ênfase necessária na avaliação de desempenho e nos indicadores de desempenho. (Stewart; Walsh, 1992, p. 505, tradução nossa.)¹¹

¹⁰ No original: The public is seen as having acquired rights to services through the payment of taxes rather than community membership. The model of the state's relationship with citizens is one of contract rather than embodying any idea of commitment and responsibility. The state's role is to guarantee rights, rather than provide services. (...) Many of the changes sought by the government can be seen as attempts to change the cultures of the public services, dominated as they have been by the traditions of administration, hierarchy and professionalism.

¹¹ No original: Accountability is linked to performance assessment. If managers are to be in greater control over the resources required to achieve targets, then they will be held accountable for their performance. Schools will

Segundo Behn (2014, p. 24-26), a busca por uma *accountability* democrática implica também a reinvenção das práticas administrativas, procurando aumentar a legitimidade política dos governos e a consolidação da confiança entre governo e sociedade. Compreendemos a partir disso que, com a descentralização da administração de determinados serviços públicos a partir da introdução de contratos de gestão, o processo de governança torna-se mais complexo, o que cria também a necessidade do surgimento de instrumentos adaptados para o acompanhamento e a responsabilização desses novos agentes:

Os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática. (Behn, 2014, p. 39)

Além disso, mais duas ideias se fazem fundamentais para a compreensão da administração gerencial: o conceito de economicidade e o princípio da eficiência. A economicidade se refere à racionalização dos gastos na administração pública, buscando minimizar os custos para obtenção dos insumos necessários, ao mesmo tempo em que se mantém os padrões de qualidade determinados (Bliacheriene; Funari; Ribeiro, 2013). Portanto, entendemos que a economicidade está relacionada à contenção de gastos, sendo um princípio jurídico e administrativo que busca orientar a utilização dos recursos públicos:

(...) o princípio da economicidade pode ser considerado como um dos vetores fundamentais para a verificação da boa ou eficiente administração. Tal concepção associa-se à ideia fundamental de obter o melhor resultado estratégico possível a partir de determinada alocação de recursos econômico-financeiros, em dado cenário socioeconômico. (Araújo; Rodrigues, 2012, p. 48)

Ligada diretamente ao conceito de economicidade está o princípio da eficiência, basilar dentro da administração pública gerencial (Araújo; Rodrigues, 2012, p. 49); a eficiência simboliza, então, o grau de produtividade e aproveitamento dos recursos disponíveis (Bliacheriene; Funari; Ribeiro, 2013). A eficiência, por conseguinte, está intrinsecamente associada à relação entre insumos e produtos: “Assim, (...) a eficiência de um

be held accountable for the achievement of the national curriculum. Contractors will be held accountable for fulfilling their contracts. There is a necessary emphasis on performance assessment and performance indicators.

processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos” (Bliacheriene; Funari; Ribeiro, 2013). Entendemos a partir disso que a eficiência implica em avaliar o quanto o aparato estatal consegue produzir para o cidadão, com o menor custo possível.

Em suma, no presente tópico pudemos compreender as diferenças entre o modelo burocrático e o modelo gerencialista, no qual a administração gerencial é definida como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (Secchi, 2009, p. 354). O processo de transição entre esses modelos a partir da década de 1980 surgiu como resposta à chamada crise do capitalismo e demonstrou uma tentativa de adaptar a administração pública a um cenário político e econômico globalizado e complexo, no qual essa administração procurava formas de conciliar a legitimidade democrática e a eficiência técnica na prestação de serviços. Essa transição implicou uma revisão das práticas e estruturas anteriores, valorizando o controle social das ações estatais e a ideia de cidadão-cliente, o que representou também uma mudança profunda e substancial na maneira de gerir a coisa pública e a introdução de conceitos que serviram como base para a reforma do Estado que ocorreu no Brasil durante o governo FHC, a qual será trabalhada no tópico a seguir.

2.3. A experiência brasileira: A Reforma Gerencial de 1995

As negociações políticas durante o governo FHC, nas quais partidos, agentes econômicos e sociais e setores do governo buscaram articular interesses distintos, foram fundamentais para implementar as reformas empreendidas ao longo de seus mandatos. A complexidade dessas negociações refletiu-se também nas disputas institucionais e ideológicas sobre o papel do Estado. Como vimos anteriormente, no primeiro capítulo, como resposta ao que Bresser-Pereira chamou de crise do Estado, no ano de 1995 foi desenvolvido no Brasil um plano para reformular a estrutura administrativa estatal: a Reforma Gerencial de 1995.

Segundo o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira, principal idealizador da reforma gerencial de 1995 e ministro da administração e reforma do estado durante o governo de FHC, além da crise fiscal decorrente da extenuação do crédito e da poupança pública e da crise do modo de intervenção resultante da incapacidade de se criar um Estado de bem-estar social, aquilo que ele chama de crise do aparelho estatal teria sido o

ponto fulcral nas discussões em torno da elaboração de uma reforma em direção ao uma administração pública gerencial. Isso porque visava superar a rigidez burocrática da constituição de 1988, atrelada também a uma quarta crise que o autor define como uma crise política derivada do regime autoritário da Ditadura Militar (Bresser-Pereira, 1995, p. 2).

Compreendemos anteriormente que a administração gerencial propôs a adoção de práticas do setor privado como contratos de gestão, avaliação de desempenho, autonomia administrativa e financeira para unidades organizacionais, e maior transparência e controle social. Além disso, o modelo buscava também estimular a inovação, a modernização tecnológica e a flexibilização das estruturas hierárquicas rígidas, superando os entraves da burocracia que dificultam o desenvolvimento do setor público. Portanto, se nos modelos burocráticos o que se coloca em primeiro plano são as estruturas e as hierarquias, nos modelos administrativos gerenciais os valores que se sobrepõem são a eficiência e o desempenho. Também chamada de *New Public Management*, na administração gerencial o Estado deve ser flexível e eficiente enquanto incentiva a competitividade entre organizações privadas e públicas (Secchi, 2009, p. 358).

No Brasil, o avanço das reformas públicas, especialmente nos contextos de redemocratização e pós-privatização, operou uma alteração significativa nas relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade: “(...) a governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado” (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008, p. 40). À vista disso, podemos dizer que essa nova configuração caracteriza-se pela crescente interdependência entre múltiplos agentes e a necessidade de articular interesses diversos em prol do interesse público. Nesse sentido, o conceito de governança aparece como resposta às limitações do modelo burocrático tradicional e como alternativa, ou complemento, à NPM:

Resumindo, a governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a NPM não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. Dessa forma, é de se esperar que os desenhos institucionais da governança sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses). (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008, p. 42)

Bresser-Pereira (2022, p. 57) afirma que, no Brasil, o modelo burocrático passou a ser introduzido com a primeira reforma administrativa do país, em 1936 (Bresser-Pereira, 2022, p. 54). No entanto, o autor aponta que, apesar das vantagens iniciais, a administração burocrática mostrou-se inadequada para lidar com a complexidade crescente das funções estatais no século XX, especialmente diante da expansão do Estado social que assumiu responsabilidades na educação, saúde, cultura e regulação econômica. Conforme o autor, a crise da administração burocrática teve início durante o período da ditadura militar, “não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, (...) preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais” (Bresser-Pereira, 2022, p. 58):

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. (Bresser-Pereira, 2022, p. 59)

Diante desse quadro, a reforma gerencial proposta em 1995 buscou implementar uma administração pública inspirada, como elucidado no tópico anterior, nos paradigmas da administração de empresas modernas, com foco na eficiência, descentralização, autonomia gerencial e controle por resultados. Desse modo, é a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, que irá se iniciar uma nova reforma do Estado, cujos principais objetivos eram:

(...) facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltada para o atendimento aos cidadãos. (...) Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. (Bresser-Pereira, 1998, p. 20-21)

No que se refere aos atores da administração pública, com o surgimento da figura do cidadão-cliente, a Reforma Gerencial de 1995 propôs colocar o cidadão no centro da ação estatal como cliente a ser atendido com eficiência, o que representou uma mudança profunda nos moldes da gestão pública brasileira. Esse princípio se faz presente, inclusive, no Art. 37

da constituição de 1988, que diz: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (Brasil, 1988). Assim sendo, “a mudança estrutural é fundamentalmente a Organização Social (OS)” (Nemi; Schraiber, 2019, p. 3). Observamos no primeiro capítulo do presente trabalho que as Organizações Sociais se tratam entidades sem fins lucrativos, sujeitas a contratos de gestão com o governo federal, estadual ou municipal, nos quais são estipuladas metas específicas, monitoradas através dos chamados avaliadores de desempenho. Com a criação do modelo de gestão das Organizações Sociais, surge o espaço público não-estatal, também abordado no primeiro capítulo. Sobre isso, Leite (2019, p. 117), afirma:

Para além das instituições e mecanismos tradicionais vinculadas à Reforma Burocrática, naturalmente que as novas instituições nascidas com a Reforma Gerencial - em especial as Organizações Sociais, que ocupavam o espaço inovador do “público não-estatal”- iriam despertar um choque de ideias e concepções com as teses profundamente arraigadas que preconizam o aparelho de Estado como o único, absoluto, exclusivo e impenetrável espaço institucional destinado a execução das às políticas e dos serviços públicos.

Entendemos, desse modo, que as Organizações Sociais emergem dentro da Reforma Gerencial de 1995 no Brasil como um mecanismo institucional que visava superar os limites do modelo burocrático clássico, promovendo maior autonomia, flexibilidade e foco em resultados na gestão pública (Brasil, 1998). Na prática, essas organizações representaram uma nova forma de articulação entre Estado e sociedade civil para a prestação do que ficou denominado como “serviços públicos não-exclusivos” (Brasil, 1998). Essas entidades refletiram não apenas influências de paradigmas neoliberais¹², mas também do próprio *New Public Management*. Pensando nisso, seu funcionamento depende da capacidade do Estado em manter instrumentos eficazes de controle social e transparência. No capítulo seguinte, trabalharemos a atuação das Organizações Sociais nos dias de hoje, usando como base para a discussão as Organizações Sociais de Saúde, delineando acerca de qual modo os mecanismos de *accountability* do modelo de administração gerencial são efetivamente aplicados, ou não, na fiscalização dessas organizações.

¹² Sobre isso, Russi (2016, p. 14-15) explica: “Baseado no discurso de maior eficiência, democratização e descentralização dos serviços públicos no setor social, a influência neoliberal na política estatal brasileira criou as bases legais para a privatização por meio do Terceiro Setor. O fomento às entidades ou OS, que nada mais são do que instituições de direitos privados, tem repassado dinheiro público para o setor privado, para que ele assuma o papel de prestar determinados serviços à população que antes eram ou deveriam ser de obrigação do Estado.”

CAPÍTULO 3

3.1. Uma análise da atuação das Organizações Sociais nos últimos anos: As Organizações Sociais de Saúde em São Paulo.

Hoje, as organizações sociais desempenham um papel fundamental na prestação de serviços públicos no Brasil. Na cultura, contribuem para produção cultural apoiando e gerenciando projetos envolvendo arte, literatura, música, e preservação do patrimônio histórico, como Organização Social Sustenidos (SUSTENIDOS.), a Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC) e a Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (FOSESP). Na área da produção científica, as organizações sociais atuam colaborando com instituições acadêmicas e centros de pesquisa para implementar projetos que visam a disseminação e o desenvolvimento de novas tecnologias, como o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e o Instituto Nacional De Matemática Pura e Aplicada (Impa), responsável pela realização da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP).

No primeiro capítulo, abordamos a adoção do modelo de gestão por Organizações Sociais, respaldado legalmente pela Lei nº 9.637/1998, que buscou oferecer uma alternativa de gerenciamento mais ágil, eficiente e responsiva às necessidades da população. No âmbito da saúde, as Organizações Sociais de Saúde, conhecidas como OSSs, desempenham atualmente um papel fundamental, gerenciando e operando hospitais, clínicas e unidades básicas de saúde, além de promoverem iniciativas de saúde preventiva e campanhas de conscientização (Brasil, 1999).

Dando sequência à discussão acerca dessas organizações, conforme trabalhado no capítulo anterior, a economicidade, enquanto princípio basilar da Administração Pública brasileira, em especial desde a Reforma Gerencial de 1995, remete à busca pela otimização dos recursos públicos. No contexto da saúde pública, esse conceito adquire contornos ainda mais relevantes, levando em consideração a escassez de recursos frente à crescente demanda por serviços universais de qualidade. A defesa desse princípio no modelo das OSSs se baseia, portanto, na premissa de que essas entidades seriam mais ágeis na contratação de pessoal, aquisição de insumos e na gestão cotidiana das unidades, em comparação com a burocracia da administração direta. Essa flexibilidade permitiria, desse modo, maior eficiência operacional e menores custos por unidade de serviço, ao mesmo tempo em que se garantiria a qualidade e a cobertura assistencial (São Paulo, 2007). Em publicação oficial da Secretaria de

Saúde de São Paulo em fevereiro de 2007, pouco antes da contratação da primeira OSSs na cidade, o órgão elucida:

(...) As OSs qualificadas para atuarem no sistema de saúde do município irão cumprir regras estabelecidas por um contrato de gestão e metas de acordo com a política pública para o setor. Elas devem atender às exigências impostas pelas características epidemiológicas de cada região da Cidade e pelo tamanho da população. (...) A implantação do modelo de Organizações Sociais tem como principal vantagem a modernização da gestão da saúde, aportando maior agilidade e a melhoria da prestação de serviços à população com maior controle dos custos e aplicação dos recursos. (São Paulo, 2007)

No entanto, a transferência da administração de instituições públicas para entidades privadas não garante, por si só, a observância do princípio da economicidade, fundamental para a caracterização desse modelo de gestão. A realização do contrato de gestão exige, também, na prática, rigorosos mecanismos de controle, monitoramento de metas e avaliação de resultados. A experiência acumulada dos últimos anos, que trabalharemos mais a fundo no próximo tópico, revela que a ausência de transparência nos contratos de gestão e falhas na fiscalização dificultam a comprovação da real eficiência das OSSs.

Na cidade de São Paulo, que utilizaremos como exemplo primário neste capítulo, dados do Tribunal de Contas do Município (TCMSP) e do Ministério Público indicaram fragilidades na prestação de contas, além de problemas na medição de metas qualitativas e quantitativas. Em fevereiro de 2023, foi publicado o Relatório Anual de Fiscalização de 2022 da prefeitura de São Paulo, pelo TCMSP. O relatório tem como finalidade avaliar o desenvolvimento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município de São Paulo e apresenta alguns dados relevantes sobre as Organizações Sociais, em especial as da saúde. O documento mostra que os valores repassados no ano de 2022 às organizações sociais que atuam na área da saúde foram 17% superiores aos valores repassados em 2021; “(...) quase R\$ 10 bilhões do orçamento da Secretaria de Saúde foram executados por meio dessas entidades, enquanto somente cerca de R\$ 4 bilhões foram diretamente aplicados pela pasta” (São Paulo, 2022). Além disso, o relatório reporta disparidades entre os valores repassados e os bens adquiridos pelas Organizações Sociais, como indicado:

Não há o devido registro na contabilidade, bem como o controle dos bens móveis sob permissão de uso destinados às OSs para prestação dos serviços contratados além de subavaliação de, no mínimo, R\$ 48,7 milhões no Ativo Imobilizado da Prefeitura em função da falta de contabilização desses bens destinados às OSs como bens móveis da PMSP. (São Paulo, p. 97, 2022)

Isso indica que não há um controle adequado sobre o que é comprado, cedido ou utilizado pelas Organizações Sociais e que os bens móveis entregues a elas pela prefeitura não estão sendo devidamente monitorados. Essa falha de contabilização ocorreu, segundo o relatório, por falha no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis (SBPM), que registra os itens de repasse da prefeitura como “doações”, levando à disparidade de valores (São Paulo, 2022, p. 100). Com isso, as OSs registraram apenas R\$48,7 milhões em bens móveis adquiridos, quase R\$30 milhões a menos do que os R\$76 milhões repassados pela Prefeitura do Município de São Paulo no ano de referência (São Paulo, 2022, p. 101).

Para compreender melhor as questões orçamentárias acerca das OSSs, elaboramos o seguinte gráfico:

Despesas empenhadas para contratos de gestão pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo

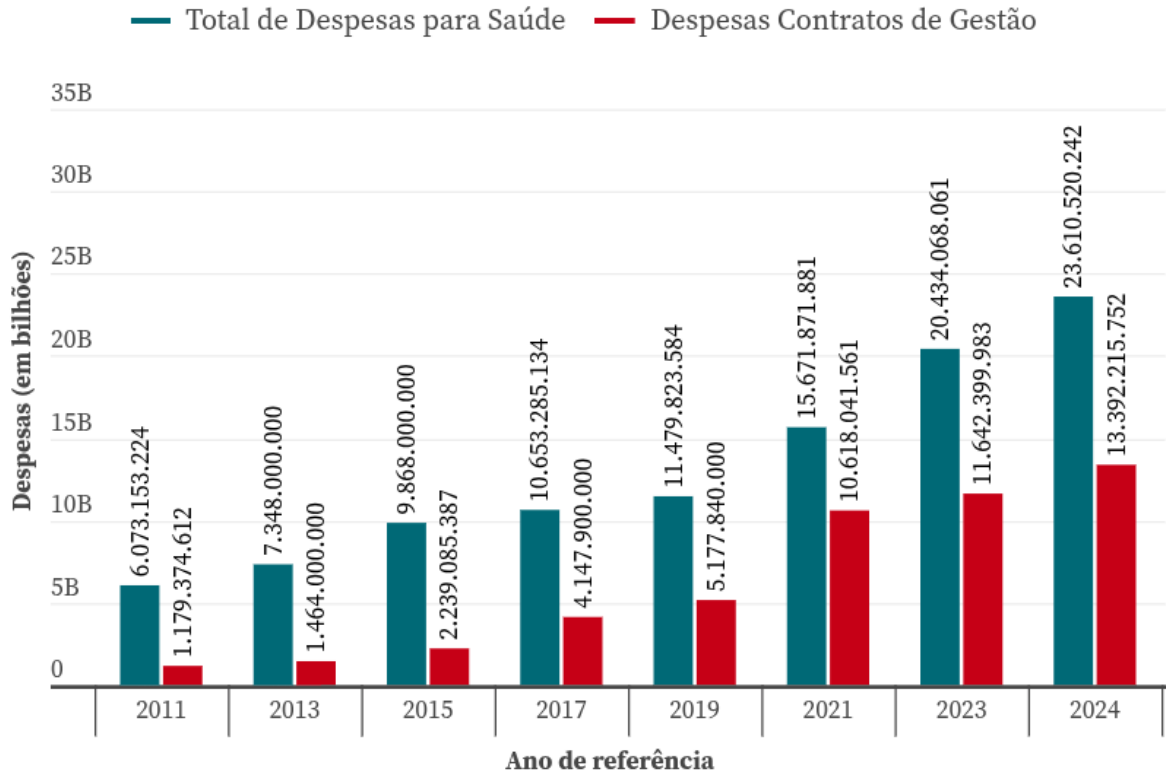


Imagem 6 - Despesas empenhadas para contratos de gestão pela Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo¹³

¹³ Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Acompanhamento Orçamentário da SMS de São Paulo. SÃO PAULO. Prefeitura, Secretaria da Saúde. Portal Transparência. Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/prestacao_de_contas/6163

Os dados apresentados acima indicam um crescimento exponencial do orçamento disponibilizado para os contratos de gestão na rede pública municipal de saúde. A partir desses números, é possível calcular o percentual de aumento do total de despesas para saúde e as despesas empenhadas para contratos de gestão entre os anos de 2011 e 2024:

$$\begin{aligned} \text{Percentual de aumento de despesas totais} &= \left(\frac{23.610.520.242 - 6.073.153.229}{6.073.153.229} \right) \times 100 \\ &= \left(\frac{17.537.367.013}{6.073.153.229} \right) \times 100 \approx 288,79\% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Percentual de aumento para contratos de gestão} &= \left(\frac{13.392.215.752 - 1.179.374.612}{1.179.374.612} \right) \times 100 \\ &= \left(\frac{12.212.841.140}{1.179.374.612} \right) \times 100 \approx 1.035,85\% \end{aligned}$$

Observa-se que as despesas totais empenhadas para os serviços de saúde na cidade de São Paulo tiveram um aumento de, aproximadamente, 288,79% nos últimos 13 anos, enquanto as despesas empenhadas para os contratos de gestão tiveram um aumento aproximado de 1.035,85% no mesmo período. Proporcionalmente, a receita orçamentária destinada às Organizações Sociais de Saúde, que representava 19,41% dos gastos totais com saúde em 2011, passou a corresponder a 56,72% das despesas totais do setor em 2024.

Podemos observar também, no gráfico anterior, que no ano de 2013 aproximadamente 20% dos recursos empenhados pelo Fundo Municipal de Saúde eram direcionados às atividades das OSSs, correspondendo a cerca de R\$ 1,5 bilhão. Já no ano de 2021, durante a pandemia do COVID-19, esse valor teve um aumento bastante significativo, passando para R\$10,6 bilhões (o que correspondia a quase 68% de todo o orçamento destinado para a saúde pública municipal).

Dando sequência, tomemos como referência os gráficos a seguir, que apresentam dados referentes à gestão das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e demais estabelecimentos de saúde pela Administração Direta e pelas Organizações Sociais de Saúde na cidade de São Paulo, entre os anos de 2017 e 2022:

Total de estabelecimentos de saúde geridos por OSS na cidade de São Paulo .

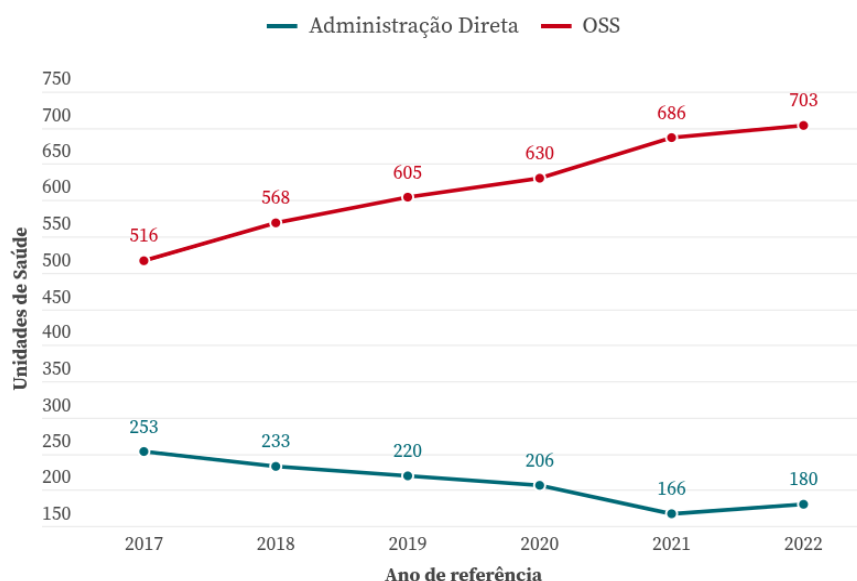


Imagem 7 - Total de estabelecimentos de saúde geridos por OSS na cidade de São Paulo¹⁴

Total de UBS geridas por OSS na cidade de São Paulo.

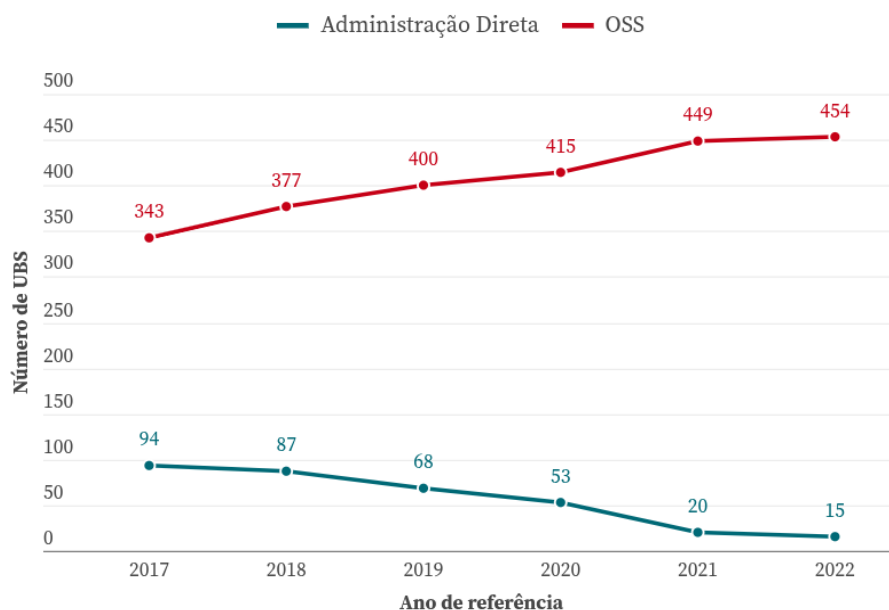


Imagem 8 - Total de UBS geridas por OSS na cidade de São Paulo¹⁵

¹⁴Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Acompanhamento Orçamentário da SMSP.. SÃO PAULO. Prefeitura, Secretaria da Saúde. Portal Transparência. Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/prestacao_de_contas/6163

¹⁵Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Acompanhamento Orçamentário da SMSP.. SÃO PAULO. Prefeitura, Secretaria da Saúde. Prestação de Contas. Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/prestacao_de_contas/6163

Podemos observar que, entre 2017 e 2022, na cidade de São Paulo houve uma expansão significativa da gestão das Unidades Básicas de Saúde e demais estabelecimentos de saúde por Organizações Sociais de Saúde. No que se refere às UBSs, o número de unidades administradas pelas OSSs aumentou progressivamente, passando de 343 em 2017 para 454 em 2022, evidenciando uma tendência de crescimento progressiva ao longo do período analisado.

O caso das UBSs na cidade de São Paulo apresenta um ponto importante de análise. Em 2017, no início da gestão Doria, 21,5% delas ainda eram geridas pela administração direta, enquanto 78,5% já estavam sob responsabilidade das OSSs. Nos anos seguintes essa disparidade seguiu um padrão de crescimento e, em 2022, a participação da administração direta caiu drasticamente, para apenas 3,2%. Nesse mesmo período as Organizações Sociais de Saúde passaram a gerenciar 96,8% das UBSs da cidade. Em termos absolutos, isso representa uma redução de 84% no número de UBSs administradas diretamente pelo poder público e um aumento de aproximadamente 32% na quantidade de UBSs sob gestão das OSSs.

Nos estabelecimentos de saúde em geral, a tendência é semelhante, embora menos acentuada. Em 2017, a administração direta era responsável por 253 unidades, número que caiu para 180 em 2022, representando uma redução de 28,9%. Por sua vez, as OSSs ampliaram sua presença de 516 estabelecimentos em 2017 para 703 em 2022. O contraste entre os dois tipos de gestão evidencia o fortalecimento das OSSs como agentes centrais na organização da rede municipal de saúde em São Paulo, assumindo maior protagonismo na administração das unidades básicas e demais estabelecimentos. Os dados apontam para a consolidação das OSSs como principais responsáveis pela administração das unidades e estabelecimentos de saúde em São Paulo, seguindo a lógica de descentralização que se iniciou com a criação desse modelo de gestão.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, estabelece a atenção básica como a porta de entrada preferencial do sistema de saúde. Dentro desse contexto, as Unidades Básicas de Saúde são consideradas o principal equipamento de acesso da população aos serviços de saúde essenciais. A lei destaca, também, que a atenção básica, realizada principalmente nas UBSs, deve ser organizada de forma a atender as necessidades de saúde da comunidade, promovendo a prevenção de doenças, o acompanhamento contínuo dos usuários e o encaminhamento de casos graves para

as unidades especializadas. Nesse sentido, podemos compreender que as UBSs, conforme a legislação, são fundamentais para a articulação e integração das redes assistenciais do Sistema Universal de Saúde como um todo.

Na Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste que compreende os distritos administrativos da Penha, Cangaíba, Arthur Alvim e Vila Matilde, todas as UBSs estão sob gestão da OSS SAS Seconci-SP¹⁶. Considerando que as UBSs são responsáveis pelo primeiro atendimento e funcionam como porta de entrada do SUS, a concentração da gestão dessas unidades pela SAS Seconci-SP implica que essa organização tem a incumbência de garantir o acesso qualificado, contínuo e integral aos serviços básicos de saúde para toda a população dos distritos mencionados. Isso reforça, mais uma vez, o afastamento do Estado e a redução do seu papel na prestação direta dos serviços públicos de saúde, transformando-o progressivamente em um agente financiador.

Essa mudança pode acarretar, também, em uma diminuição da importância dada à responsabilidade social dentro dessas instituições. Essa realidade pode ser observada quando verificamos que, ainda na gestão da OSSs SAS Seconci-SP na Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste, 2.152 funcionários são atualmente contratados sob regime CLT, enquanto apenas 58 são servidores municipais (SAS Seconci, 2025). Dentro das UBSs, onde o acompanhamento contínuo dos pacientes é parte integral das funções realizadas, a imprevisibilidade dos contratos de regime CLT, que podem ser encerrados a qualquer momento a depender das necessidades da gestão ou do profissional, pode significar também a não realização de determinados tratamentos e diagnósticos, bem como a falta de servidores em períodos de contratação.

Tomemos como exemplo o quadro de metas e equipe mínima presente no contrato de gestão da UBS Engenheiro Goulart. Observando os números apresentados é possível calcular a média de procedimentos por dia para cada profissional que atua dentro da unidade básica de saúde. Levando em conta a jornada semanal, a equipe mínima estipulada, a meta de produção mensal e os horários de funcionamento da unidade, compreende-se que cada cirurgião dentista contratado deva realizar, em média, 11 atendimentos individuais e 44 procedimentos individuais por dia, a fim de conseguir alcançar a meta de produção mensal definida pelo contrato de gestão inicial. Dentro de uma jornada de 4 horas, de meio período, equivalente a

¹⁶ Dados obtidos a partir da comparação do contrato de gestão da OSS SAS Seconci-SP na Penha e da relação de UBSs por região no município, encontrada no site da Secretaria de Saúde de São Paulo, disponível em https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/estabelecimento_saude/311233

20 horas semanais, cada dentista deveria realizar, aproximadamente, 14 atendimentos por hora.

UBS Eng. GOULART - DR. JOSÉ PIRES Tradicional				
EQUIPE MÍNIMA			META DE PRODUÇÃO MENSAL	
Categoria Profissional	Quantidade	Jornada Semanal em horas	Procedimento	Quantidade
Médico Clínico Geral	3	20	consulta médica	789
Médico Tocoginecologista	3	20	consulta médica	789
Médico Pediatra	3	20	consulta médica	789
Médico Psiquiatra	2	20	consulta médica	250
Cirurgião Dentista	2	20	atendimentos individuais	222
			procedimentos individuais	888
Enfermeiro	4	3/30 + 1/40		
Assistente Social	1	30		
Psicólogo	1	40		

Imagem 9 - Quadro de metas e equipe mínima¹⁷

Não iremos adentrar, no presente trabalho, no âmbito do funcionamento da UBS aqui mencionada ou de questões relacionadas à viabilidade dos números apresentados. O que buscamos é uma análise acerca das metas apresentadas e o que esses números significam na prestação de serviços públicos. Para isso, façamos um breve histórico das instituições públicas de saúde na cidade de São Paulo, em especial a partir do marco da Reforma Gerencial de 1995.

3.1.1 O desafio da Saúde em São Paulo

Mantendo nosso olhar voltado para a cidade de São Paulo, pudemos observar que a gestão das unidades públicas de saúde no município passou por profundas transformações nas últimas décadas, com destaque para a crescente participação das Organizações Sociais de Saúde na administração dos serviços públicos de saúde. Esse processo implicou mudanças significativas na forma de organização, gestão e prestação dos serviços, que trabalharemos mais a fundo no presente tópico.

Foi entre os anos de 1989 e 1992 que a capital paulista iniciou o processo de

¹⁷ SÃO PAULO. Prefeitura do Estado de São Paulo. **Contrato de Gestão R 020/2016**. Brasília. 1998.

reestruturação de sua rede de saúde com a implementação de políticas de saúde alinhadas ao Sistema Unificado de Saúde, “concomitantemente ao processo de institucionalização do próprio SUS no país” (Pinto; Tanaka; Spedo, 2009, p. 928). Segundo Pinto, Tanaka, Spedo, até 1988, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS-SP) era dividida em duas estruturas principais: “o Departamento de Saúde da Comunidade, que coordenava postos de atendimento médico, e a Superintendência Médico-Hospitalar de Urgência, que coordenava prontos-socorros e hospitais” (Pinto; Tanaka; Spedo, 2009, p. 928). A partir de 1989 iniciou-se um processo de reformas institucionais visando integrar e descentralizar os serviços de saúde a partir da divisão da gestão do sistema público em Administrações Regionais de Saúde e Distritos de Saúde.

Na década de 1990, o movimento de municipalização da saúde resultou na adoção de formas de contratação indireta, marcadas pelo uso de convênios e contratos de gestão para expansão do Programa Saúde da Família (PSF), atual Estratégia Saúde da Família (ESF) (Coelho; Greve, 2016, p. 874). Esse modelo foi impulsionado no início dos anos 2000, em especial, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou o gasto direto com pessoal e incentivou alternativas que driblassem as restrições:

Esta lei, promulgada em maio de 2000, regulamenta a parte referente à Tributação e Orçamento da Constituição Federal, tendo estabelecido as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. No caso dos municípios, definiu-se que os gastos com pessoal, ativo e inativo, não podem ultrapassar 60% da sua receita corrente líquida. (Coelho; Greve, 2016, p. 881)

A primeira experiência de terceirização dos serviços de saúde dentro da cidade de São Paulo se deu em 1995, com a criação do Plano de Atendimento à Saúde (PAS) como uma tentativa de reformular o modelo assistencial e administrativo da saúde municipal. O PAS propunha uma transferência significativa da gestão do atendimento à iniciativa privada, por meio da formação de consórcios e cooperativas médicas que deveriam assumir a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços públicos à população:

O PAS pode ser considerado uma antecipação dos arranjos institucionais do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, que produziu a figura da propriedade pública não-estatal materializada nas organizações sociais” (Elias, 1999, p. 129).

Segundo Elias (1999, p. 130), o PAS havia sido estruturado principalmente para operar com a rede municipal de saúde já existente. Contudo, essa rede previa atender apenas uma pequena parcela da demanda de serviços ambulatoriais e a infraestrutura estava desigualmente distribuída entre os módulos regionais criados pelo PAS, gerando limitações no atendimento. Além disso, a forma de repasse de recursos por captação também foi alvo de críticas:

O descompasso existente no PAS entre a demanda potencial e a sua capacidade de produção de serviços, associado à modalidade de repasse de recursos por captação, resultou na criação da esdrúxula figura da população potencialmente cadastrável (PPC) (...). Deve-se sublinhar que tal procedimento implica a descaracterização da modalidade de captação como forma de subsídio à demanda e instrumento de racionalização do gasto – dois pilares do pensamento liberal na saúde –, e a manutenção da tradicional estrutura de gastos por subsídio à oferta (...) (Elias, 1999, p. 131)

A experiência do PAS evidenciou os limites e os riscos de terceirização ampla e pouco controlada no âmbito da saúde pública (Elias, 1999), o que impulsionou a busca por modelos de gestão que equilibrassem, simultaneamente, autonomia operacional e controle público. Nesse sentido, as Organizações Sociais de Saúde foram introduzidas no Brasil a partir 1998, como uma alternativa para a gestão de unidades públicas de saúde e oferecendo um modelo intermediário que combinava a administração privada com o financiamento e fiscalização estatal.

A partir dos anos 2000, com a extinção do PAS (Oliveira, 2020), o modelo de gestão por OSS avançou em São Paulo como uma alternativa para a administração das unidades públicas de saúde. Como vimos anteriormente, esse modelo foi justificado através da possibilidade de acelerar contratações e compras, diferenciando-se da rigidez da gestão direta estatal. No ano de 2024, dez Organizações Sociais de Saúde eram responsáveis pela gestão das unidades de saúde no município, sendo elas: OS Associação Filantrópica Nova Esperança (AFNE), OS Fundação ABC, OS Santa Marcelina, OS Serviço Social da Construção Civil (SECONCI), OS Associação Paulista Para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), OS Associação Saúde da Família (ASF), OS Sociedade Beneficente Caminho de Damasco (SBCD), OS Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (CEJAM), OS Associação Comunitária Monte Azul e OS Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS).

Em 2006, a Prefeitura de São Paulo firmou seu primeiro contrato de gestão com a OSS Casa de Saúde Santa Marcelina, que, em julho de 2007, fundou o Hospital Municipal

Cidade Tiradentes. Essa unidade se tornou o primeiro hospital municipal da cidade administrado por uma organização social. A partir desse momento, consolidou-se o uso de contratos de gestão não apenas em hospitais e centros de média e alta complexidade, mas também na atenção primária.

Segundo Coelho e Greve (2016, p. 869-871), o processo de implementação desses contratos foi alvo de intensos debates ideológicos e partidários: de um lado, partidos como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) defendiam a adoção do modelo, do outro partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) apresentavam forte oposição às OSs, de forma geral. Ainda em 1998, quando as Organizações Sociais foram introduzidas com o programa de publicização, o PT e o PDT entraram com uma proposta de Ação Direta de Inconstitucionalidade, contrária às políticas de publicização, alegando riscos à universalidade e à transparência da gestão pública (Coelho; Greve, 2016, p. 871):

Dentre os principais pontos, a Adin argumenta que muitos dispositivos constitucionais são violados pelo modelo, tais como: a licitação, a legalidade na gestão de pessoal, o rompimento dos direitos previdenciários dos servidores cedidos, a insubmissão das OSs aos controles interno e externo e o dever do Estado na prestação dos serviços públicos. (Coelho; Greve, 2016, p. 871)

No entanto, apesar dos debates e oposições, quando analisamos o crescimento das OSSs na cidade de São Paulo e o aumento progressivo da verba destinada para essas organizações¹⁸ e comparamos os dados com a análise feita por Coelho e Greve (2016), podemos concluir que, na prática, administrações municipais pertencentes a diferentes espectros políticos adotaram mecanismos de contratação indireta, mesmo que em graus diferentes, motivadas sobretudo por restrições operacionais e a crescente demanda e necessidade de ampliar a oferta de serviços:

Os resultados do estudo quantitativo mostram que o partido político do prefeito não está correlacionado significativamente com a probabilidade de contratação em nenhum dos modelos. Os resultados do estudo qualitativo reforçam esse achado mostrando que a contratação indireta é praticada por administrações municipais lideradas tanto por partidos de esquerda, quanto de centro e de direita (...). O relato dos gestores entrevistados sugere que este alinhamento, em torno da contratação indireta por parte de municípios governados por partidos de diferentes orientações ideológicas, foi induzido por um constrangimento legal, a Lei de Responsabilidade Fiscal. (Coelho;

¹⁸ Vide “Imagem 6 - Despesas empenhadas para contratos de gestão pela Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo”.

Como pudemos observar, as Organizações Sociais de Saúde têm se consolidado como atores centrais na gestão do SUS na cidade de São Paulo, protagonizando um processo de terceirização que possibilita refletir acerca de diferentes aspectos da prestação de serviços públicos e de que forma a adoção desse modelo pode levar, na prática, ao afastamento do Estado na regulamentação dos contratos de gestão e da atuação das OSSs. Entendemos que esse fenômeno não ocorre isoladamente, mas está inserido em um contexto de ampliação da desestatização dos serviços públicos e da crescente influência do modelo gerencialista, que busca priorizar a definição de metas quantitativas. Apesar dos preceitos que fundamentam sua criação e adoção, as OSSs não são unanimidade quando se trata de eficiência e qualidade da gestão.

A despeito de relatos de alcance de metas e avaliação positiva apresentadas em diferentes relatórios de parecer anual disponibilizados pelo governo do Estado e do município¹⁹, a administração das OSS vem enfrentando críticas relacionadas à precarização do serviço público e dificuldades no processo de fiscalização. Uma das críticas principais acerca do modelo se refere a contradições no próprio funcionamento das OSSs, que, embora se tratem de entidades sem fins lucrativos, operam recursos públicos em grande escala com pouca transparência e poucos mecanismos eficazes de fiscalização por parte das autoridades públicas: as OSSs recebem grandes somas dos cofres públicos, mas mecanismos de controle ainda não foram suficientes para evitar denúncias de irregularidades, má gestão e problemas operacionais nas unidades básicas e hospitais sob sua administração.

Em discussão sobre os aspectos jurídicos e legais das OSSs, Morais et al. (2018, p. 5) apontam o ordenamento por meio da Lei nº 9.637/1998 que autoriza a remuneração dos dirigentes das Organizações Sociais com valores definidos pelos órgãos internos dessas entidades: “Tal condição constitui uma vantagem, na medida em que as leis referentes às

¹⁹ Tomemos como exemplo o Parecer Conclusivo Anual de 2022 do Ambulatório Médico De Especialidades Psiquiatria “Dra. Jandira Masur” – Ame Psiquiatria Vila Maria, gerido pela OSS SPDM, disponível no portal da transparência do Estado de São Paulo. Os dados apresentados incluem uma pesquisa de satisfação realizada com os usuários da unidade de saúde no primeiro trimestre de 2022, que resultou em uma nota geral de 99,0. Vale ressaltar que o documento não inclui informações sobre o perfil dos entrevistados, nem quantos usuários participaram da pesquisa. Segundo o relatório: “O questionário da Pesquisa de Satisfação oferece ao entrevistado a oportunidade de avaliar o serviço prestado pela unidade. Diversas áreas são avaliadas, sendo as principais: tempo de espera até a consulta ou retorno, atendimento da recepção, atendimento da equipe médica, atendimento da equipe de enfermagem e atendimento de outros profissionais, avaliação esta qualitativa, sendo os itens avaliados divididos em bom, muito bom, regular, ruim e muito ruim” (SÃO PAULO, 2022, p. 15).

entidades privadas sem fins lucrativos anteriores à Reforma do Estado não facultavam essa possibilidade” (Morais et al., 2018, p. 5).

No estado de São Paulo, os contratos de gestão autorizam que até 70% das despesas de custeio das unidades geridas pelas OSs sejam destinados ao pagamento de salários de dirigentes e empregados (Morais et al., 2018, p. 5). Segundo as autoras, pensar nessa condição é de grande importância uma vez que pode desencadear um cenário em que os recursos públicos sejam apropriados parcialmente como forma de remuneração elevada, o que se aproxima da lógica de distribuição de lucro nas organizações privadas e levanta debates sobre a transparência e a destinação desses valores:

Sabe-se que salário não equivale a lucro. Porém, quando a produção do excedente é apropriada na forma de altos salários para os dirigentes e/ou proprietários de empresas, quaisquer que sejam elas, industriais, comerciais ou de serviços, ocorre que os salários aparecem como resultado do lucro. (Morais et al., 2018, p. 5)

Como visto nos gráficos apresentados anteriormente, a atuação das OSSs na gestão das UBS em São Paulo tem contado com um crescimento exponencial. Já em 2020, mais de 80% de todas as unidades de saúde na cidade atuavam sob contratos de gestão, o equivalente a 6 em cada 10 unidades de saúde (Oliveira, 2020). Concomitantemente, entre 2021 e 2023 houve um aumento de 20% nas queixas contra unidades de saúde no município: “(...) Em 2021, 464 unidades receberam 19.605 reclamações. Já em 2023, 465 unidades totalizaram 23.495 apontamentos” (Pasquini, Martins, 2023).

Um caso que configura um exemplo alarmante da dificuldade do monitoramento efetivo da gestão das OSSs, e que pode levar a questionamentos quanto ao cumprimento dos contratos públicos, foi a suspensão temporária da fiscalização dos contratos de gestão pela prefeitura de São Paulo em maio de 2024, durante a epidemia de dengue no município. Nesse período, a prefeitura suspendeu a fiscalização das unidades geridas por Organizações Sociais de Saúde durante um período de 180 dias, além de reduzir os indicadores das metas de desempenho (Hermansson, Lisboa, 2024).

O modelo das OSSs exhibe, também, como visto anteriormente, uma tendência a priorizar a opção por contratos temporários de trabalho à contratação de servidores públicos concursados, o que pode levar a um quadro de instabilidade profissional que afeta o desempenho das equipes e dificulta a continuidade e qualidade do atendimento à população.

Essa tendência pode ser observada, por exemplo, na decisão da gestão municipal de São Paulo, sob a administração de Ricardo Nunes, de reduzir o número de médicos da família nas Unidades Básicas de Saúde (Lucca, 2025)²⁰.

Seguindo nessa discussão, entendemos também que a expansão das OSSs e a centralização da sua atuação na prestação de serviços públicos de saúde fortalecem, consequentemente, os interesses privados em um setor que, constitucionalmente, foi concebido como público e universal. Nesse contexto, o papel do Estado tem se tornado cada vez mais subordinado aos interesses dessas organizações, evidenciando uma redução na sua capacidade de fiscalização e controle.

No plano mais amplo, o caso de São Paulo com as Organizações Sociais de Saúde reflete uma tendência de mercantilização progressiva dos chamados serviços públicos não-exclusivos, não só na saúde, mas em todas as áreas de atuação das Organizações Sociais. Isso pode ser notado quando observamos a Lei Complementar nº 1.131/2010, que promoveu a alteração da Lei Estadual nº 846/98, responsável pela qualificação de entidades como organizações sociais no estado de São Paulo, e possibilitou a destinação de 25% da capacidade dos hospitais públicos geridos por OSSs a pacientes da iniciativa privada:

Ademais, tem-se a alteração da Lei no 846/98 16 por meio da Lei Complementar no 1.131/2010 20, a qual permitiu que as OSS pudessem utilizar até 25% da capacidade instalada dos hospitais sob sua gestão no atendimento à clientela privada, com ou sem planos e seguros de saúde. Essa Lei vigorou no período de dezembro de 2010 até maio de 2012, quando foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (Moraes et al., 2018, p. 5)

Podemos observar que, desde o começo do anos 2000, o modelo de gestão por OSS consolidou-se como uma alternativa ao poder público, buscando superar as supostas limitações da rigidez da gestão direta e acelerar processos administrativos, como contratações e aquisições de insumos para unidades de saúde. Com isso, esse modelo passou a ser aplicado na cidade de São Paulo em diversos estabelecimentos de saúde, incluindo UBSs, Ambulatórios Médicos de Atendimento, Centros de Atenção Psicossocial e hospitais e, aos poucos, as OSSs tomaram para si o protagonismo na gestão de saúde no município.

A partir das informações apresentadas neste capítulo, podemos compreender que o funcionamento e o avanço das OSSs, e das Organizações Sociais de forma geral, dependem

²⁰ Essa medida estaria inserida dentro da prerrogativa de reestruturação da rede pública de atenção básica, visando a adequação às normas de carga horária mínima de 40 horas de trabalho, estipuladas pelo Ministério da Saúde, para recebimento integral de verbas do governo federal (Lucca, 2025).

de melhoras significativas nos processos de fiscalização, bem como de uma ressignificação da atuação do próprio Estado, que progressivamente tem sido reduzido ao papel financiador dentro dessa administração, dentro da prestação dos serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Terceiro Setor foi estrategicamente utilizado no Brasil como uma ferramenta para garantir a continuidade indireta das privatizações iniciadas ao longo da década de 1990. Esse processo se materializou a partir da criação do Programa Nacional de Publicização e do surgimento das Organizações Sociais, que tornaram-se mecanismo central para a implementação da reforma do Estado promovida durante esse período. O papel dessas instituições na Reforma Gerencial de 1995 vai além da simples execução de funções públicas e compreendê-lo exige um olhar crítico acerca dos interesses políticos e econômicos que justificam e orientam sua atuação, especialmente considerando que as Organizações Sociais continuam exercendo influência significativa no setor público ainda hoje, 30 anos após a reforma inicial.

O uso do Terceiro Setor como estratégia não apenas permitiu a transferência parcial da gestão pública para entidades privadas, mas também serviu para moldar um novo modelo de governança em que a privatização dos serviços públicos ocorreu sob a fachada da parceria público-privada. Isso contribuiu para a flexibilização das relações entre Estado e sociedade civil, ao deslocar responsabilidades ao Terceiro Setor enquanto o Estado buscava reduzir custos e simplificar sua estrutura administrativa. Tal modelo criou um contexto em que as OS são, simultaneamente, instrumentos de eficiência gerencial e agentes garantidores de interesses específicos ligados ao processo de desestatização e reforma.

Ao nos aprofundarmos em tal discussão, torna-se claro que a atuação das Organizações Sociais remete a uma articulação complexa entre o contexto neoliberal da década de 1990 e as demandas sociais emergentes que não poderiam ser desconsideradas. Como destacado por Bresser-Pereira (2021, p. 304), "o neoliberalismo chegou com atraso ao Brasil e terminou cedo". Isso significa dizer que a adoção das políticas neoliberais teve uma dinâmica própria no país, marcada por um processo de implementação seletivo e multifacetado. A diretriz do distanciamento do Estado da economia, característica do neoliberalismo clássico, foi atraente para o governo que buscava desburocratização e contenção dos gastos públicos, mas não poderia ignorar os problemas sociais crescentes que exigiam respostas efetivas e imediatas.

Nesse sentido, o argumento de Bresser-Pereira (2021) de que a coesão social depende da capacidade dos cidadãos de se engajarem como agentes políticos revela uma dimensão importantíssima da Reforma Gerencial: ela não representa apenas um corte orçamentário ou uma mudança administrativa, mas uma tentativa de reconfigurar a própria relação entre

Estado e sociedade. Essa visão se alinha à proposta do sociólogo Anthony Giddens, que enfatiza a necessidade de uma parceria entre o Estado e a sociedade civil para enfrentar os desafios contemporâneos, de modo que o Estado não desapareça, mas atue de modo mais flexível e colaborativo. Assim sendo, é possível indagar acerca da própria política adotada por Fernando Henrique Cardoso:

Embora a orientação neoliberal tenha conduzido a uma grande redução do papel empresarial do Estado, este não perdeu sua capacidade de regulação e, em algumas áreas, até a incrementou, mantendo capacidade considerável de intervir ativamente na vida econômica. Com efeito, o neoliberalismo se efetivou no núcleo das políticas macroeconômicas, mas não conseguiu se converter em diretriz orientadora da totalidade das políticas de Estado na esfera econômica. (Sallum, 2015, p. 122-123)

A fala de Sallum nos apresenta um cenário multifacetado que nos leva a compreender que, embora o Estado tenha reduzido seu papel direto na administração pública durante o governo FHC, ele não se desvinculou completamente. A partir disso, cabe questionar se as medidas adotadas por Cardoso podem ser classificadas como estritamente neoliberais ou se, de fato, refletem uma reinterpretação mais próxima das propostas da Terceira Via de Giddens, que criticam os aspectos mais rígidos do neoliberalismo ao mesmo tempo em que adotam políticas que diluem seu ideário. Diante desse contexto, delimitar os impasses e desafios do modelo de gestão das Organizações Sociais e do Terceiro Setor no Brasil exige também confrontar a natureza ambígua dessas políticas públicas.

Sob essa perspectiva, as Organizações Sociais surgem como instrumentos dessa ambivalência política. Apesar de sua função estratégica, as OS continuam sendo alvo de controvérsias, especialmente relacionadas ao afastamento do Estado da oferta direta dos serviços públicos e à crescente aproximação da iniciativa privada na gestão da coisa pública. Ao certo podemos dizer que o legado das políticas de Cardoso se insere em um campo marcado por tensões e contradições, principalmente diante das especificidades do desenvolvimento social e político brasileiro, cujos desdobramentos permanecem centrais para as discussões contemporâneas sobre o papel do Estado e do Terceiro Setor.

É importante lembrar que a presumida “mágica” das reformas administrativas deve ser cautelosa. (...) [Os] novos modelos organizacionais compartilham algumas características com o modelo burocrático weberiano: continuam a colocar ênfase na função controle e não se apresentam como modelos de ruptura. Outro cuidado que deve ser tomado é que as reformas da administração pública podem tornar-se facilmente políticas simbólicas (...).

Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos. (Secchi, 2009, p. 365)

Através dos dados apresentados ao longo da pesquisa, pudemos compreender que o programa de publicização na Reforma Gerencial apresentava, de forma central, articulações entre eficiência, accountability e melhoria de qualidade dos serviços. No entanto, ao longo das décadas seguintes, esse conjunto de intenções revelou-se insuficiente para abarcar a complexidade de um Estado diante de pressões por universalização, demanda social crescente e novas formas de atuação econômica. Ao invés de consolidar uma trajetória de transformação institucional voltada para a melhoria da gestão pública, o processo de publicização, promovido de modo acelerado e difuso, especialmente nos últimos 20 anos, acabou por internalizar uma lógica de privatização, por meio de estruturas que simulavam parcerias público-privadas. A consequência prática desse movimento foi a expansão em larga escala da esfera de atuação do Terceiro Setor, que passou a receber tarefas e financiamento em um ritmo que superou a simples substituição de funções, configurando uma nova forma de governança que privilegia a diminuição de custos sem a correspondente construção de mecanismos de participação social significativa. Percebe-se, com isso, que o plano de intencionalidades do PND, ao ganhar escala, deslocou o eixo analítico da reforma: de uma busca por eficiência administrativa para uma estratégia de desestatização, na qual o Terceiro Setor se tornou não apenas um executor, mas também um mediador de interesses econômicos e políticos, com capacidade de influenciar agendas públicas.

A longo prazo, entendemos que o discurso da publicização funcionou como um filtro ideológico que legitimou a terceirização de responsabilidades sem, necessariamente, oferecer salvaguardas suficientes para a proteção dos direitos dos cidadãos. A retórica da eficiência, ao privilegiar métricas de desempenho, reduziu a complexidade dos problemas públicos a questões de gestão operacional, desconsiderando dimensões como transparência, equidade e acesso universal aos serviços públicos. Nessas circunstâncias, a publicização não apenas falhou em cumprir a promessa de reduzir custos de forma sustentável, mas também abriu espaço para a consolidação de uma lógica de desestatização de fato: o afastamento do Estado dos processos de gestão passou a ser percebido como a via natural para a modernização do aparato público. A democratização da gestão administrativa, nesse quadro, ficou subordinada

à lógica dos contratos de gestão e das metas de desempenho que, com frequência, não abarcam a totalidade dos impactos sobre as populações mais vulneráveis.

A partir dessas ideias, fica evidente que o enredo da Reforma Gerencial não pode ser interpretado apenas como uma transição administrativa: trata-se, principalmente, de uma transformação político-institucional que redefine o papel do Estado na sociedade. A cada ciclo de implementação, novos elos entre governo, setor privado e sociedade civil são fortalecidos, consolidando a lógica a inovação regulatória e a gestão ágil devem vir de fora do próprio Estado. Considerando esse cenário, a crítica à Reforma Gerencial não se restringe aos aspectos econômicos ou de gestão, mas se aprofunda na dimensão democrática. Quem, de fato, participa da definição de prioridades? Como garantir transparência, responsabilização e participação efetiva da sociedade civil quando a gestão pública está cada vez mais entrelaçada às entidades privadas? Perguntas como essas permanecem centrais para entender o legado das políticas de Cardoso e seu desdobramento nas práticas gerenciais contemporâneas.

4. BIBLIOGRAFIA

4.1. Fontes

BRASIL. Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 2 – Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. 1997. 74 p. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/mare-ministerio-da-reforma-do-estado/cadernos-mare/8397-2790>>

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Contrato de Gestão MCT/ABTLuS**. Brasília. 1998.

CNPEM. Evolução do CNPEM/2010 - 2016. Campinas. 2016. Disponível em: https://cnpem.br/wp-content/uploads/2016/10/arquivo-interativo_nota-de-rodap%C3%A9.pdf

SÃO PAULO. Governo do Estado, Secretaria da Saúde. Portal Transparência. Parecer Conclusivo Anual de 2022. Disponível em: https://portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/documento/PC/PC_9029_4_2022_1.pdf#page=2.11

SÃO PAULO. Prefeitura, Secretaria de Saúde. Prestação de Contas. Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/prestacao_de_contas/6163

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Relatório Anual de Fiscalização de 2022. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes/index/38>

4.2 Bibliografia

ABDALA, V. MP cumpre mandados por fraudes em compras de respiradores no Rio. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-05/tce-rj-aponta-sobrepreco-na-compra-de-respiradores>

ACAM PORTINARI. Institucional. São Paulo. [s.d.]. Disponível em: <https://www.acamportinari.org/institucional/acam-portinari/>

ALMEIDA, M. P. A PRIVATIZAÇÃO ESTRUTURADA: o PND no Governo Collor (1990-1992). Outros Tempos: Pesquisa em Foco - História, [S. l.], v. 10, n. 16, 2013. Disponível em: https://outrostempos.uema.br/index.php/outros_tempos

ALVES SOBRINHO, E. J. M.; CAPUCCI, p. F.. Saúde em São Paulo: aspectos da implantação do SUS no período de 2001-2002. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 209–227, maio 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200018>

BAKER, A. Reformas liberalizantes e aprovação presidencial: a politização dos debates da política econômica no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 77-98. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n1/a03v45n1.pdf>

BATISTA JÚNIOR, p. N. O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos. In: _____. **Pensando o Brasil: Ensaio e Palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

_____. 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 (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm

_____. Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm#:~:text=LEI.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.637%2C%20DE%2015%20DE%20MAIO%20DE%201998

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86 p. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

D. BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.

Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 5-45, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v49i4.399. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399>.

BERQUÓ, L. T. A. P. O princípio da eficiência e o setor público não-estatal. **Prim Facie**, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 140–156, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4460>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 2011.

_____. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, pp. 147-156, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.354. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, ano 49, n. 1, pp. 5-42, 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSp.pdf

_____. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Gestão & Políticas Públicas**, 1(2), pp. 1-6, 2011. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_do_estado_teorica_politica_e_ensino_da_administracao_publica.pdf

_____. The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 4, p. 680–703, out. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a02>

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, C. Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal. In _____ (orgs). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 15-48, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/192477/mod_resource/content/1/84PublicoNaoEstat

BRODMAN, J. W. Religious Charity; The Pious and The Practical. In: _____ *Charity and religion in medieval Europe*. Washington: The Catholic University, 2009, p. 1-4; 25-44.

CALEGARE, M. G. A.; SILVA JUNIOR, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da questão social à organizacional. **Psicologia Política**. v. 9, n. 17, p. 129-148, jan./jun. 2009. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100009

COELHO, V. S. P.; GREVE, J.. As Organizações Sociais de Saúde e o Desempenho do SUS: Um Estudo sobre a Atenção Básica em São Paulo. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 867–901, jul. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201694>

COUTINHO, J. A participação popular na gestão da saúde de São Paulo. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 2, p. 125–140, 2004. DOI: 10.23925/ls.v0i2.18793. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18793>

COUTINHO, N. N. As organizações sociais e o contrato de gestão. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 25–40, 2006. DOI: 10.5433/1980-511X.2006v1n2p25. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11565>.

CONTREIRAS, H.; MATTA, G. C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 2, p. 285-297, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/v31n2/0102-311X-csp-31-02-00285.pdf>

DA SILVA SANTOS, Milena. Limites absolutos do capital na crise estrutural: uma análise em Mészáros. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, [S. l.], v. 22, n. 56, 2024. DOI: 10.12957/rep.2024.86521. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/86521>.

DA SILVA, D. R.; FILHO, F. de S. P. Gestão pública com foco nos conceitos de accountability / Public management focusing on accountability concepts. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 10, p. 98004–98020, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n10-222. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/37936>.

DINIZ, A. N. BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização - 1952-2002.

2004. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia da UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/296837551.pdf>

DINIZ, E. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. **Dados**, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 349-377. 1991. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=413>

ELIAS, P. E.. PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde. **Estudos Avançados**, v. 13, n. 35, p. 125-137, jan. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Z7JGTzGf7yBZ3jWGKMkXwpn/?format=pdf&lang=pt>

FALCONER, A. P. A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração de Recursos Humanos) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. DOI:10.11606/D.12.1999.tde-01072021-161110.

FERREIRA, B. T. S. O Papel do "Terceiro setor" nos Governos FHC (1995-2002). 2017. 180 f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, 2017. DOI <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.26>

FIORI, J. L. Sobre a crise do Estado brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 9, n. 3, p. 406-417, jul. 1989. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31571989-1447>

FRANCO, R. J. Pobreza e caridade leiga - as Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. 2011. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2011. DOI:10.11606/T.8.2011.tde-25052012-133000.

GIDDENS, A. THE THIRD WAY: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

GOHN, M. d. G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2000. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9194>.

GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil.

Revista de Administração Pública, v. 40, n. 2, p. 201–234, mar. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>.

GUIOT, A. P. O programa neoliberal de terceira via do PSDB (1988-2002). **Tempos Históricos**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 228–255, 2000. DOI: 10.36449/rth.v14i2.4867. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/4867>

HERMANSON, M. OSS recebem R\$ 11,9 bilhões da gestão Nunes, mas ficaram sem fiscalização por quase seis meses. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 20 jun de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2024/06/oss-recebem-r-119-bilhoes-da-gestao-nunes-mas-ficaram-sem-fiscalizacao-por-quase-seis-meses.shtml>

LANDIM, L. Defining the Nonprofit Sector: Brazil. In: _____. **Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**, ed. SALAMON, L.M. e ANHEIER, H.K. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. Reinventando o capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LEITE, L.Q. História da Reforma Gerencial de 1995. 2019. 285 f. **Tese** (doutorado CDAPG) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/27464>

MACHADO, R. A crise estrutural do capital: considerações à luz das análises de István Mészáros. **Controvérsia (UNISINOS)** - ISSN 1808-5253, São Leopoldo, v. 21, n. 1, p. 112–131, 2025. DOI: 10.4013/con.2025.211.07.

MAFRA FILHO, F. d. S. A. Administração pública burocrática e gerencial. **Fórum Administrativo : Direito Público**, Belo Horizonte, v. 5, n. 55, p. 6121-6129, set. 2005. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/104561/Francisco%20Maфра.pdf>

MATOS, JATENE COSTA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. **ANAIS DO ENIC**, [S. l.], v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628>.

MENDES, A. M. T.; VENTURI, G. Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 2, n. 2, p. 59–72, 2015. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8640982>.

MODESTO, P. E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista Do Serviço Público**, vol. 48. no. 2, pp. 28-57, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v48i2.382>>.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, no. 8, 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18912>>.

MONTAÑO, C. E. Terceiro setor e a questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

MORAIS, H. M. M. DE. et al. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 1, p. e00194916, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00194916>

NAVARRO, V.. Existe uma terceira via? uma resposta à "terceira via" de Giddens. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 48, p. 175–186, dez. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000300010>

NEMI, A.; SCHRAIBER, L. B.. Luiz Carlos Bresser-Pereira: o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Reforma Gerencial do Estado dos anos de 1990. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 23, p. e180173, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.1810173>

OLIVO, L. C. C. As Organizações Sociais e o Novo Espaço Público. Florianópolis: FEPESE/Editorial Studium, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/99641/livro_as_organizacoes_sociais.pdf?sequence=1

OLIVEIRA, G. H. J. O contrato de gestão na administração pública brasileira. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001472478>

OLIVEIRA, E. A.; GODÓI-DE-SOUSA, E. O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais. **Revista Interdisciplinar de Gestão**

Social, [S. l.], v. 4, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976>

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**. 2008, v. 15, n. 46, pp. 39-55. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>

PEDRÃO, Fernando. Elementos de uma análise realista do capital financeiro. **Revista Desenvolvimento Econômico**. 2001, v. 3, n. 5, pp. 18-29. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/613>

POLESE, Pablo. Que tipo de crise? István Mészáros e a crise estrutural do sistema do capital. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, [S. l.], v. 14, n. 37, 2016. DOI: 10.12957/rep.2016.25393.

PROGRAMA Nacional de Desestatização: relatório de atividades. Rio de Janeiro: BNDES, 1991-1999.

REIS, M. L. REFORMA DO ESTADO: DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL : O CASO BRASILEIRO. **Revista Foco**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2014. DOI: 10.21902/jbslawrev. foco.v7i1.110. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/110>.

RIBEIRO, D. C. Apontamentos sobre o sistema sociometabólico do capital em István Mészáros. **Revista Aurora**, Marília, SP, v. 10, n. 2, p. 149–170, 2018. DOI: 10.36311/1982-8004.2017.v10n2.10.p153

RIOUX, J.P. A associação em política. In: _____. RÉMOND, R (org). Por uma história política. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 99-139.

RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. F.. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)*. **Economia e Sociedade**, v. 28, n. 2, p. 393–420, maio 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>

RODRIGUES, L. Prefeitura do Rio assumirá gestão de dois hospitais federais. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 4 dez de 2024. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-12/prefeitura-do-rio-assumira-gestao-d>

RODRIGUES, M. C. P. Terceiro Setor: para que serve?. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, vol.51, no. 1, pp. 41-45, 1997/janeiro. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Conjun_D90&Pasta=&Pesq=&pagfis=15912

_____. Fim social, meios privados. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, vol.53, n. 1, pp. 43-45, 1999/janeiro. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Conjun_D90&Pasta=&Pesq=&pagfis=15912

_____. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 32, n. 5, 1998, p. 25-67. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7755> >

RODRIGUES RUSSI, A. C. Reforma gerencial do Estado brasileiro: a Terceira Via e as organizações sociais. **Urutágua**, n. 35, p. 1-17, 31 de maio de 2017. DOI: <https://doi.org/10.4025/revurut.vi35.33501>

ROSANVALLON, P. Por uma história conceitual do político. In: _____. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010, p. 67 – 101.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115–135, dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfndG7gwxqwF/?format=pdf&lang=pt>

_____. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, 11 (2): 23-47, out., São Paulo, Ffch-Usp, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200003>

_____. O governo Itamar e a Democracia de 1988. **Sociologia & Antropologia**. 2021, v. 11, n. 1, pp. 279-303. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2238-38752021v11111>

SAMUELS, D. 2003. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400006>

SÃO PAULO. Saiba mais sobre as Organizações Sociais e suas formas de atuação. Prefeitura, Secretaria Especial de Comunicação. São Paulo, 15 fev de 2007. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/comunicacao/w/noticias/129576>

SCHNEIDER, B. R.. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? . **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 3–16, jan. 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571992-0612>

SETTI, G. A. M. Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002). 2006. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, J. G. C.; O Modelo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso. Departamento de economia. PUCRJ. Junho, 2005. Disponível em: https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Joana_Gomes_da_Costa_e_Silva.pdf

SECCHI, L.; Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. v. 43, n. 2, 2009, p. 347-369. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>.

SOARES, C. S.; JESUS, D. O. Contratos de parceria entre o setor público e as Organizações da Sociedade Civil: Um estudo de caso à luz da lei 13.019/2014. **RAGC**, v.8, n.32, 2020, p. 85-100. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2008>

STIGLITZ, J. E. Os Exuberantes Anos 90: Uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

STEWART, J.; WALSH, K. Change in the public management of public services. **Public Administration**, n. 70 (4), 1992. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9299.1992.tb00952.x>

TANAKA, O. Y.; OLIVEIRA, V. E. DE .. Reforma(s) e estruturação do Sistema de Saúde Britânico: lições para o SUS. *Saúde e Sociedade*, v. 16, n. 1, p. 7–17, jan. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/4kkNZPj5KRqzXpgzMNPfdSw/#ModalHowcite>

VELASCO E CRUZ, S. C. 2004. Reestruturação econômica mundial e reformas

liberalizantes nos países em desenvolvimento. **Cadernos do IFCH**, Campinas, n. 30. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pf-publicacoes/cadernos_do_ifch-30_10252022_104746.pdf

WEBER, M. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. de: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc. de Gabriel Cohn, 4º ed. 4º reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.