



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL : EM BUSCA DE UMA TIPOLOGIA

MARCUS VINICIUS DE AZEVEDO BRAGA, FREDERICO JOSÉ LUSTOSA DA COSTA,

GRUPO TEMÁTICO: 03 Gestão de Organizações Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Organizações sociais no Brasil – em busca de uma tipologia

Resumo

As organizações sociais (OS) podem ser examinadas de dois pontos de vista. Como uma estratégia de flexibilização da administração pública, como foram, no passado, as fundações de direito privado criadas pelo poder público. Podem ainda ser tratadas como uma efetiva transferência de atividades do poder público para organizações não governamentais interessadas em assumir encargos públicos. Essas duas perspectivas de análise podem ser aplicadas a três caminhos que têm sido utilizados pelo poder público nos níveis federativos para a criação ou reconhecimento desse tipo de organização – a criação de novos organismos por parte de agentes “credenciados” pelo poder público; a “assimilação” como OS de instituições que já são parceiras da administração pública, e a contratação massiva de organizações privadas que buscam essa qualificação (como OS) para se inserirem em uma política pública em expansão. O objetivo deste trabalho é discutir o modelo de OS e examinar cada um desses caminhos, em uma visão exploratória, valendo-se de exemplos ilustrativos dessas trajetórias, na construção de uma tipologia consistente e que permita a análise do modelo de gestão da OS no contexto de uma determinada política pública, a partir desse caminho inicialmente adotado.

Palavras-Chave: Organizações sociais; Reforma do Estado; Publicização.

Introdução

A reforma gerencial dos anos 1990 no Brasil já foi objeto de muitas análises, discussões e avaliações, ao longo dos últimos 27 anos, revelando seu significativo impacto sobre a administração pública brasileira. Talvez pela sua própria incompletude, o tema da reforma continue ecoando nas falas dos agentes políticos, nas pautas eleitorais, e no rol de soluções que desponta diante das mazelas nacionais.

Em face de seus escassos resultados no plano federal, a reforma deixou poucas heranças concretas. Entretanto, além do seu impacto político-ideológico, um dos legados mais importantes da reforma gerencial foi o modelo de organizações sociais, largamente utilizado na área da saúde e com uma presença significativa nas políticas de educação, assistência, cultura, bem como na ciência e tecnologia, sobretudo nos níveis estaduais e municipais. Um modelo pautado na ideia de publicização, que longe de ser uma inovação brasileira, tem suas raízes em outras ideias derivadas das experiências reformistas na América do Norte e na Europa.

O presente artigo procura apresentar, de forma crítica, uma tipologia dessas organizações sociais, classificação que, focada na gênese dessas organizações, busca entender melhor o seu desenvolvimento, as fragilidades e potencialidades na sua aplicação, bem como possíveis incoerências e deturpações, propondo assim uma tipologia que facilite a análise dos modelos adotados para esse tipo de organização nas diversas políticas públicas.

A finalidade de se propor essa tipologia das diferentes trajetórias de introdução das organizações sociais na administração pública brasileira, destacando as suas peculiaridades, é criar uma ferramenta de análise que possa subsidiar estudos vindouros, fugindo de uma

discussão que por vezes se descola da realidade brasileira contemporânea na qual se dá a sua implementação.

Em termos metodológicos, trata-se de um estudo exploratório e que pela análise de múltiplos casos, busca estabelecer regularidades que permitam a construção de uma tipologia a ser aplicada em situações concretas, utilizando-se para isso da análise documental de documentos públicos.

Por fim, a relevância acadêmica e social do referido estudo se justifica pela penetração do modelo de OS nas políticas sociais de forma acentuada (BRASIL, 2020), desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), sendo um modelo que se adapta as peculiaridades regionais e da política pública, de forma que estudos sobre esses arranjos e suas características são essenciais para a discussão destes e a sua normatização no nível infra legal.

II. Reforma gerencial no Brasil dos anos noventa

A reforma gerencial dos anos 1990 no Brasil foi lançada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), editado pelo governo Fernando Henrique Cardoso como um documento mestre consolidador da nova visão da administração pública. Trata-se de um documento bastante completo, dotado de lógica interna, bases conceituais, dados consistentes e projetos razoavelmente detalhados, com lastro em discussões reformistas, em especial nas ideias de Osborne e Gable (1994).

Em resumo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha o propósito de inaugurar a chamada “administração gerencial”, uma forma de administração pública capaz de superar o modelo burocrático, dotada de flexibilidade, autonomia, orientação para resultados e compromisso com o “cidadão-cliente”, o que parece designar uma panaceia redentora do estatismo patrimonialista, em uma visão claramente etapista. Nesse sentido,

(...) A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. (...) O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente ao nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Para isso, será necessária uma mudança em três planos: no plano institucional-legal, através da reforma da Constituição e das leis do país; no plano cultural, através da internalização de uma nova visão do que seja a administração pública; e no plano da gestão, onde afinal se concretiza a reforma (BRASIL, 1995, p. 4).

No que diz respeito à crise latino-americana dos anos 1980, o Plano Diretor argumenta, de forma um tanto simplista, que se trata de uma crise do Estado, que se “*desviou de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva*”, gerando distorções crescentes no próprio mercado e tornando-se incapaz de “*atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social*” (BRASIL, 1995, p. 14).

Essa crise é definida em três dimensões:

- uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração burocrática (Idem, p. 15).

Trata-se de uma visão um tanto acrítica, que deixa de contextualizar a crise em termos históricos e nas suas dimensões políticas e econômicas. No que diz respeito à crise fiscal, o PDRAE argumenta que ela nasce:

- do desvio de funções do Estado para o setor produtivo, com a ação de empresas estatais ineficientes e a multiplicação de subsídios – modelo de intervenção;
- da “estratégia burocrática de executar diretamente os serviços sociais de educação, saúde e assistência social por meio da contratação de funcionários públicos” (Ibid, p. 21); e
- da ineficiência do modelo burocrático de gestão pública (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

O argumento relacionado com a origem do déficit público chama a atenção para inadequação da estratégia burocrática de executar diretamente serviços sociais básicos, através da contratação de servidores públicos, sugerindo que esses serviços poderiam ser melhores realizados indiretamente por entes privados ou organizações não-governamentais, em uma parceria do estado com a sociedade.

Segundo Barreto (1999), a retirada do estado da execução direta da política social se deve, na visão reformista, ao reconhecimento da impossibilidade de se enfrentar os problemas estruturais do setor público, sua cultura burocrática e ultra regulamentada, em uma linha de argumentação que reduz o complexo cabedal de problemas das questões coletivas à falência

do Estado, esquecidas as deficiências de capacidades estatais, planejamento, de tecnologia, e tantos outros problemas possíveis.

O PDRAE (BRASIL, 1995) reforça esse argumento, indicando o aumento das despesas com o pessoal civil da União, sobretudo depois da Constituição de 1988, que é apresentada como um retrocesso em relação ao Decreto-lei nº 200/1967. Na verdade, a Constituição Cidadã não promoveu alterações significativas na organização governamental e nos processos gerenciais do setor público. Ela não diminuiu a já reduzida autonomia e flexibilidade dos órgãos da administração indireta. O que ela introduziu foi o chamado Regime Único do Servidor Público, que, na prática, transformou todos os empregados de autarquias e fundações em servidores estatutários, trazendo ônus significativo para a previdência pública, uma vez que beneficiou com aposentadoria integral esses servidores não haviam contribuído para o regime próprio de previdência.

Outro ponto polêmico do PDRAE é indicação da existência de um novo tipo de propriedade. Como se sabe, as formas de propriedade admitidas no direito civil e, por consequência no direito administrativo, são a pública e a privada, que se definem por exclusão mútua. Vale dizer, tudo que é público não é privado. E vice-versa.

Bresser Pereira apresenta um novo constructo no Plano Diretor, de que existiria um terceiro tipo, a propriedade pública não-estatal, “*constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público*” (p. 55). Em outro texto da mesma época, esclarece que,

Quando a propriedade pública está subordinada ao aparelho do Estado ela é estatal. Temos outras formas de propriedade pública. Há toda uma série de formas de propriedade que podem ser definidas como públicas não-estatais. Públicas porque orientadas para o interesse público, porque são propriedades de todos os cidadãos, mas não-estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

Esta descrição em termos tão breves suscita uma série de questionamentos com relação à natureza variada das organizações que possam estar “orientadas para o interesse público”. Parece certo que o simples fato de não possuir fins lucrativos não dá a qualquer organização essa orientação, uma vez que a própria administração pública confere a algumas entidades o caráter filantrópico (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998) e a declaração de utilidade pública (Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 (alterada pelas Lei nº 6.639, de 8 de maio de 1979 e Lei nº 13.151, de 28 de julho de 2015).

Além disso, por meio da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, foi instituída para algumas entidades a qualificação como da organização da sociedade civil de interesse público

(OSCIP). Antes da instituição da OS, também foi editada a Lei nº 8.909, de 6 de julho de 1994, que dispõe, em caráter emergencial, sobre a prestação de serviços por entidades de assistência social, entidades beneficentes de assistência social e entidades de fins filantrópicos e estabelece prazos e procedimentos para o recadastramento de entidades junto ao Conselho Nacional de Assistência Social e dá outras providências.

Em qualquer dos casos, há uma ampla variedade de organizações (e mesmo de “empresas”) que são enquadradas nessas diferentes categorias. Organizações amplamente reconhecidas pela sociedade como prestadoras de atividades de interesse público são confundidas com empresas disfarçadas de entidades sem fins lucrativos.

Outras organizações, embora realizem um trabalho altamente meritório, são meros instrumentos de marketing empresarial e valorização da marca dos seus “controladores”, na linha da chamada responsabilidade social. Mesmo entre aquelas que não distribuem dividendos ou qualquer tipo de participação nos resultados e reinvestem todos os superávits, há diferentes formas de governança, cobrança pelos serviços e oferta de bolsas, isenções e incentivos.

Seria possível enquadrar na mesma categoria organizações tão diferentes como as entidades do Sistema S (incluindo, canhestamente, entre outros serviços sociais autônomos a Associação das Pioneiras Sociais), a Fundação Getúlio Vargas, a Santa Casa de Misericórdia, a Fundação Vale, as PUCs, a Associação dos Moradores do Morro do Bumba, o Itaú Cultural, a Central Única das Favelas, a Fundação Roberto Marinho e as dezenas de OS que trabalham na área da saúde? Uma equivocada visão de um amplo terceiro setor homogêneo que surge nas linhas de Bresser, em uma visão que ainda em 2022 tem um certo caráter hegemônico.

Entre os objetivos globais do PDRAE, inclui-se “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada” (p. 56). Entre os objetivos específicos para os Serviços não-exclusivos:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.

- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria Organização Social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (pp.58 e 59).

O PDRAE busca, na percepção Morales (1999), encontrar uma terceira via, entre a desestatização ultra liberal e a execução predominante pela burocracia, com um desenho no qual esse setor público não-estatal teria acesso ao fundo público para a gestão dessas políticas, na criação de uma forma privada de se produzir serviços, pela transformação de instituições privadas em fac símiles do setor público. Uma busca do melhor de dois mundos, mas que pode ter o pior deles. Esse ideário apresentou problemas na sua implementação, como se verá no tópico a seguir.

III. O projeto das Organizações Sociais – estratégias contraditórias

O PDRAE (BRASIL, 1995) contempla três projetos principais: i) Avaliação Estrutural; ii) Agências Executivas; e iii) Organizações Sociais e Publicização, que pretendiam reconfigurar toda a organização governamental no nível federal promovendo, ao mesmo tempo, flexibilização, descentralização, publicização e privatização, o que seria, nesse ideário, a fonte de aprimoramento da governança do Estado.

A avaliação estrutural tinha por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização. O segundo projeto, das Agências Executivas, estava orientado para a flexibilização da gestão de autarquias e fundações responsáveis pela realização de atividades exclusivas do Estado, vale dizer, pela implementação de políticas públicas consideradas indelegáveis, incluindo, entre outras, atividades de regulação, fiscalização, polícia, fomento e seguridade social básica.

Esses projetos não lograram êxito e a concretude desejada, mas deixaram suas marcas. O terceiro projeto era denominado de Publicização ou Organizações Sociais. A publicização consiste na mudança no regime de propriedade das entidades executoras de determinados

serviços públicos, que deixaria de ser público estatal para ser público não-estatal. Esse processo ser completaria com a transferência de equipamentos e bens para

(...) organizações sociais, em áreas não exclusivas do Estado, como a saúde, a educação, a cultura e a produção científica. Entre os equipamentos incluídos destacam-se as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

Organizações Sociais são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, de propriedade pública não-estatal, que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização para celebrar contrato de gestão com esse poder e prestar, sob controle governamental e social, serviços de interesse público, não exclusivos do Estado, e assim ter direito a dotação orçamentária que garanta o financiamento dessas atividades. Bresser Pereira esclarece que as

(...) organizações sociais são um modelo de organização pública não-estatal, destinadas a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída por associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 13).

Essa delegação foi regulamentada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, mas foi objeto da ADIN nº 1.923/DF, do Relator Min. Ayres Britto, requerida pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista -PDT, que ao seu cabo decidiu ser válida a prestação de serviços públicos não-exclusivos do Estado por parte de organizações sociais mediante contrato de gestão, desde que a celebração desse ajuste ocorra de forma pública, objetiva e impessoal.

O primeiro pressuposto subjacente à contratação de Organizações Sociais é de que existe um grande número de organizações não governamentais dispostas a assumir, a custo mínimo, a prestação de serviços sociais essenciais à população mais pobre. Sob controle estatal e social seriam capazes de prestar serviços de qualidade, apresentando-se como uma alternativa socialmente mais aceitável do que a distribuição de *vouchers* para a contratação de serviços privados.

Isso não é verdade, em especial quando se fala de política social em um país de dimensões continentais e com profundas dívidas sociais. Há um pequeno número de organizações, algumas até autossuficientes financeiramente, dispostas a oferecer serviços sociais, em determinados nichos de atuação, a grupos particulares. Mas a maioria das prestadoras de serviço dependem integralmente do financiamento público, o que certamente acaba por lhes reduzir a autonomia e a flexibilidade.

O segundo pressuposto é de que sua atuação seria tão universal e impessoal quanto o serviço público estatal. Ora, a vocação da burocracia pública é a universalidade e a impessoalidade (WEBER, 1999). As organizações não-governamentais são inspiradas por

“causas” políticas, engajadas na defesa de interesses de grupos de pressão. Obedecem a orientações de natureza religiosa, política ou ideológica. Os serviços públicos são universalistas; as organizações não-governamentais são particularistas. Uma contradição imanente.

Além disso, existe uma supervalorização do controle por resultados dessas organizações, da capacidade do Estado de avaliá-las e trocá-las quando não forem adequadas, criando a ilusão de mercados perfeitos, de agentes plenamente intercambiáveis e de uma capacidade de avaliação e mensuração difícil de adequação à política social, sem considerar os riscos de captura em todo esse processo, onde o Estado foge da captura corporativa pela burocracia e cai nas mãos da corrupção, pelos laços com conglomerados privados que muitas das vezes, tem ligações umbilicais com grupos políticos, como bem demonstra Carazza (2018).

Desse modo, o Estado, acusado de ser moroso e ineficiente em toda e qualquer situação que envolva a execução de políticas públicas, é redimido de seu fracasso ao assumir o papel regulador, do Estado que navega e não rema (OSBORNE; GABLE, 1994), poderoso por avaliar resultados e descredenciar parceiros que não atinjam os objetivos, amparado por uma participação social centrada na integração da sociedade aos conselhos diretores dessas organizações, dado que a sociedade é fiscal e executora daqueles serviços ao “cidadão-cliente”.

A estratégia de gestão de políticas de caráter social pelas OS é contraditória, pois invoca um terceiro setor homogêneo, competitivo e altruísta para a condução de políticas complexas, que demandam grande volume de recursos, orientadas por uma regulação pautada em resultados que podem ser de difícil mensuração, que podem ter seus custos inflados e ainda, que padecem do fantasma da captura e da corrupção.

Essas questões aparecem na análise das tipologias propostas de OS, por serem vinculadas, em especial, a gênese dessas organizações, ao seu processo de qualificação, que recebe grande relevância nessa governança, mas que também padece de fragilidades, como se verá a seguir.

IV. Em busca de uma tipologia – experiências e casos exemplares

Dados do IPEA (2020) indicam que são 1.114 Organizações Sociais em atividade no Brasil. As primeiras OS foram criadas no governo Fernando Henrique Cardoso pela extinção de fundações públicas – a Fundação Roquette Pinto, que deu lugar à Associação de Televisão Educativa Roquette Pinto, e o Laboratório de Luz Síncrotron, que passou a integrar o Centro

Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), em Campinas (SP), uma Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

A primeira, vinculada ao Ministério da Educação, administrava a TV Educativa, com estações em Brasília e no Maranhão, e a rádio MEC, no Rio de Janeiro. A segunda gerencia o “Sirius, a maior e mais complexa infraestrutura científica já construída no País, e uma das mais avançadas fontes de luz síncrotron¹ do mundo.

Ambas as organizações foram criadas por iniciativa dos ministérios supervisores, com o apoio do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Os então dirigentes das organizações que viriam a ser extintas foram convidados pelas autoridades ministeriais para participarem da constituição de sociedades civis sem fins lucrativos, subscrevendo os atos de constituição.

Observa-se assim que, as primeiras OS criadas no âmbito da administração federal não nasceram de demandas da sociedade, de um altruísta terceiro setor, mas de estímulos oferecidos pelo governo para que agentes públicos se “travestissem” de membros da sociedade civil (que, na verdade, não deixam de ser, embora representem o Estado e o governo) e criassem organismos capazes de “flexibilizar” a administração de determinados setores, antes, em alguns casos, submetidos às regras mais flexíveis aplicadas às empresas e fundações de direito privado instituídas pelo poder público. Essa estratégia revela o artificialismo do modelo “exemplar” das primeiras OS.

Essa trajetória sugere um movimento duplo na criação de OS, no qual de um lado, em alguns casos, tem-se uma estratégia de flexibilização da administração pública, e em outros, há uma efetiva transferência de atividades do poder público para organizações não governamentais interessadas em assumir encargos públicos. No primeiro eixo, se busca aproximar o público do cânone privado, e o outro, “publiciza” organizações do terceiro setor, qualificando-as e aplicando a estas maior regramento.

Essas duas perspectivas de análise podem ser aplicadas a três caminhos que têm sido utilizados pelo poder público para a criação ou reconhecimento de Organizações Sociais, assim classificados pelo presente estudo: i) **Artificialização** - a criação de novos organismos por parte de agentes “credenciados” pelo poder público; ii) **Assimilação** - a absorção como OS de instituições do terceiro setor que já são parceiras da administração pública; iii)

¹ Luz utilizada para investigar a composição e a estrutura da matéria em suas mais variadas formas.

Credenciamento - Chamamento, reconhecimento e a contratação de organizações privadas que buscam essa qualificação (como OS) para prestarem serviços ao poder público.

Na artificialização, para atender a política pública, o Estado utiliza de seus recursos e de seu poder legal para induzir a criação de uma instituição que atenda às suas demandas, mas de natureza privada, flexibilizando a sua atuação. Na assimilação, uma organização parceira de longa data se aproxima do público, se submetendo mais à regras pela publicização. No credenciamento, o Estado, muitas vezes na expansão de uma política pública, oferece “vagas” para a absorção pelas organizações de suas atribuições, mediante a submissão de regras em troca de recursos e pessoal.

Importante destacar que o processo de publicização não é apenas adequar organizações a um modelo de regras de atuação, mas envolve também a segmentação daqueles que vão ter acesso ao fundo público do Estado para um conjunto de políticas públicas, de forma que a conversão de entidade ou criação de nova OS representa uma expansão da atuação e dos recursos geridos, passando a atuar de forma menos precária, com mais garantias.

Mediante exemplos, é possível se discutir as peculiaridades dessas três abordagens, frente as fragilidades e contradições do modelo de OS:

Artificialização:

O exemplo clássico dessa abordagem são as OS Associação de Televisão Educativa Roquette Pinto e Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEN), já citadas e criadas pelo governo a partir da transformação de uma organização pública já existente.

Essa artificialização fere uma das ideias essenciais do modelo de OS derivado da reforma, como tratado por Lustosa da Costa (2010), que é o conceito de “devolução”, no qual o processo de publicização visa devolver para a sociedade a responsabilidade pela condução das atividades de seu interesse, que foram usurpadas pela burocracia, contando com os benefícios das virtudes cívicas das entidades do terceiro setor como um dos fatores de sucesso para essa nova modalidade de gestão.

Essa ação de flexibilizar artificialmente entidades públicas, mudando seu regime jurídico, ao invés de se caracterizar como uma devolução para a sociedade, para ser regulado pelo Estado, acaba sendo a entrega de recursos para uma organização cuja governança se vê mais debilitada por não contar com as características altruísticas do terceiro setor e a pressão concorrencial com outras unidades.

Assimilação:

Um exemplo emblemático de assimilação são as OSs de saúde dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, muitas derivadas de entidades tradicionais do terceiro setor e da prática de saúde, com parcerias consolidadas com o poder público. Destaca-se também as OS ligadas a área cultural no Estado de SP, que cuidam de aparelhos públicos museais e de exibição, e que seguiram essa estratégia.

Segundo dados de Moraes et alli (2018), as principais OS da Saúde foram criadas muito antes da lei das OS (Lei nº 9.637/1998), como a SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, criada em 1933; a Pró-Saúde - Associação Beneficente de Assistência Médica e Hospitalar, criada em 1967; e o HMST - Hospital Maternidade Santa Terezinha, datado de 1926, apenas para citar alguns exemplos.

Dados de transparência ativa do governo do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2022) apontam Organizações Sociais na área da cultura que atendem a essa classificação, como a Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari – ACAM Portinari, criada em 1996 e qualificada em 2008; a Associação Museu de Arte Sacra de São Paulo – SAMAS, criada em 1992 e qualificada em 2007; e a Associação Pinacoteca Arte e Cultura – APAC, criada em 1993 e qualificada em 2005. Todas relacionadas a aparelhos públicos tradicionais da cidade.

Ao serem publicizadas, essas tradicionais entidades são convidadas a se ajustar a uma nova modelagem de parceria, de caráter mais finalístico e menos pautada na conformidade, e ao mesmo tempo, se habilitam para novas oportunidades na absorção da gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, Lustosa da Costa (2010) destaca a racionalização como um princípio reformista, na premissa de se fazer mais com menos, por meio de cortes, ajustes e privatizações, o que pode não ocorrer na estratégia de assimilação aqui descrita, pelo redesenho da parceria com a expansão apenas do lado do fundo público, reduzindo a possibilidades de cortes e ajustes.

Da mesma forma, o grande instrumento de pressão da publicização é a possibilidade de ser substituído o parceiro, na ideia de quase mercado. Se há a absorção como OS de uma entidade que já detém vínculos por longo período, essa entidade se tornará cada vez menos possível de ser substituída, por criar uma relação de dependência, de ativos específicos (WILLIAMSON, 1975), o que torna a gestão refém dessa organização, o que fere a visão central da publicização.

Credenciamento:

Essa estratégia pode ser exemplificada pela experiência narrada por De Souza et alli (2019), na qual a partir de 2015 o governo do Estado de Goiás lançou editais de chamamento público para a implantação da gestão compartilhada por meio de Organizações Sociais, havendo uma transferência em lote de uma política em curso ou em expansão para um conjunto de entidades selecionadas no “mercado” do terceiro setor, similar a uma grande terceirização disfarçada, diferenciada pelas peculiaridades do modelo de OS.

Martins (2016) indica que nas parcerias com o terceiro setor, em especial na publicização, a escolha de parceiros deve se pautar pela complementariedade de capacidades, buscando entidades que possuam afinidade com a política, vocacionadas e com boa reputação e maturidade gerencial, capazes de oferecer um serviço de qualidade.

Decisões totalizantes em relação a uma política, e geralmente sem planejamento prévio, tem menos o potencial de induzir esse latente terceiro setor a se desenvolver e ir assumindo essas atividades, complexas e volumosas, aumentando o risco de oportunismo e de incapacidade técnica, precarizando os serviços e tornando o governo refém de um grupo pequeno de entidades, por vezes criadas de forma artificializada pelo mercado, distante do ideal altruísta do terceiro setor reformista.

A expansão, em especial, desperta a busca do fundo público, e conseqüentemente a criação célere de OS que serão, ao cabo, reflexo do mercado privado que explora aquele tema na região, havendo assim uma absorção da política social pelos agentes de mercado sem os mecanismos de proteção dessa relação presentes na ideia original da publicização, se pautando apenas na questão de que a gestão privada será mais eficiente do que o público puramente por ser privada e não por mecanismos competitivos aos quais ela está submetida.

V. Considerações finais

O ideário reformista do PDRAE, em parte lastreado nas ideias de Osborne e Gable, até por padecer de bases empíricas mais robustas, quando enfrenta os dilemas da implementação, pode apresentar cenários de incoerência e de deturpação das ideias originais do modelo, e que podem não funcionar tão bem como o esperado.

A realidade das OS, passados mais de um quarto de século de seu advento no Brasil, pode ser categorizada em três tipos principais: Artificialização, Assimilação e Credenciamento. A primeira e a terceira com forte traço *top down* e flexibilizador, e a segunda, com um caráter mais *bottom up* e regulamentador.

Essas estratégias revelam um pouco da trajetória das OS no Brasil, em especial a forte motivação de resolução dos problemas previdenciários e de responsabilidade fiscal dos entes

federativos, e pouco de se obter arranjos que, consoantes com a política, possam ser mais eficientes, focalizados na qualidade dos serviços prestados e no envolvimento do cidadão nos diversos aspectos da política pública.

Compreender essa tipologia possibilita que a análise da atuação das OS nas diversas políticas públicas tenha vínculo com o seu processo de implementação, destacando essa dependência de trajetória que pode explicar determinadas situações na gestão destas e que se relacionam ao seu desenho inicial, que se reflete em fragilidades na sua governança.

A ideia das organizações sociais se fundamenta em tipos ideais, aplicados a diversas políticas, mas a realidade aponta para peculiaridades da adaptação desse modelo aos diversos contextos, e para isso, essa proposta de classificação busca dar bases para o entendimento desse fenômeno ao longo do tempo, de modo que longe de uma padronização, o que se tem no mundo das OS é uma grande diversidade.

Referências:

BARRETO, Maria Inês. **Organizações Sociais na reforma do Estado brasileiro**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: CLAD e FGV, 1999.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perfil das Organizações Sociais e organizações da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/> . Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/> . Acesso em: 29 jun. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 1, n. 36, p. 85-104, 1 jan. 1995. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451995000200006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 04 mar. 2022.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

DE SOUZA, F. A.; FLORES, M. M. L. Organização Social de Educação em Goiás: incertezas e contradições. **Póiesis Pedagógica**, 16(2), 55–66. 2019. <https://doi.org/10.5216/rpp.v16i2.56170>

LUSTOSA DA COSTA, Frederico José. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MARTINS, H. F. Governança Colaborativa na prática: desafios das parcerias com Organizações Sociais no Brasil. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, Lisboa, Portugal, p. 19-30, 2016.

MORAIS, Heloisa Maria Mendonça de et al. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 1-13, 5 fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00194916>. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MORALES, Carlos A. **Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais**: aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: CLAD e FGV, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Secretaria de Cultura e Economia Criativa. **OSs qualificadas**. 2022. Disponível em:

<https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/os-qualificadas/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILLIAMSON, Oliver E. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press, 1975.

