

## AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE UBERLÂNDIA - MG

Júlio Cesar Meira

**Resumo:** O presente artigo busca refletir sobre o crescimento das relações do Estado com entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS), no contexto da Reforma do Estado no Brasil. O foco principal da análise é entender a emergência dessas entidades como atores sociais da sociedade civil organizada, mas ao mesmo tempo como personagens de um modelo de privatização de serviços estatais essenciais. Para tanto, tomamos como representativas desse modelo as OS que atuam no âmbito da saúde no município de Uberlândia – MG. A relevância do tema se dá pela atualidade do mesmo, bem como pela oportunidade de se discutir os papéis do Estado e dos atores da sociedade civil organizada na formulação e implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Cidadania; Reforma do Estado; Organizações Sociais; Políticas Públicas; Saúde.

**Abstract:** This article reflects on the growth of relations between the State and entities qualify as social organizations (SO) in the context of State Reform in Brazil. The main focus of the analysis is to understanding the emergence of such entities as social actors of civil society organizations, but at the same time as characters in a model of privatization of essential state services. For both, we represent this model as the SO that work in health in the municipality of Uberlândia – MG. The relevance of this article is by the same today, as well as the opportunity to discuss the roles of state actors and civil society organizations in formulating and implementing public policies.

**Keywords:** Citizenship; State Reform; Social Organizations; Public Policy; Health.

\*\*\*

### Introdução

A história recente ocidental tem sido marcada pela discussão acerca do modelo de Estado ideal. De fato, Hobsbawm (1995) e Harvey (2000) situam o início da década de 1970 como o fim da “era de ouro do capitalismo”, em que vários fatores, entre eles o esgotamento do modelo de produção fordista, a crise da balança de pagamento dos Estados da Europa ocidental e os choques do petróleo (ANTUNES, 1999) puseram em cheque o modelo de Estado criado após a 2ª Guerra Mundial na Europa, principalmente no que diz respeito às políticas sociais (*Welfare State*). Para Tony Judt ((2008), o ciclo se completara na segunda metade da década de 1970, como afirma:

[...] Três anos antes do final da década mais próspera já registrada na História, o ciclo de crescimento do pós-guerra havia terminado. Os “trinta anos gloriosos” da Europa Ocidental deram lugar a uma era de inflação monetária e índices descendentes de crescimento, acompanhados de desemprego generalizado e insatisfação social (JUDT, 2008: 457).

Foi a 2ª Guerra Mundial a principal responsável pelo surgimento do tipo de Estado que vigorou até a década de 1970 na Europa (JUDT, 2008), um modelo socialdemocrata em que a

garantia aos direitos sociais representavam uma nova visão em relação às atribuições e responsabilidades do Estado. De fato, Judt afirma que, antes da Segunda Guerra, “ainda não havia país que reconhecesse a obrigação do Estado de garantir um conjunto de serviços a todos os cidadãos, fossem homens ou mulheres, empregados ou desempregados, velhos ou jovens” (JUDT, 2008: 87). Após a Segunda Guerra Mundial os Estados europeus trataram não apenas de reconstruir suas estruturas físicas, mas também de prover meios com que suas populações pudessem ficar amparadas, numa verdadeira teia de benefícios sociais e previdenciários, incluindo auxílio à saúde, educação, moradia, aposentadoria, entre outros, chamadas políticas sociais, a partir da ideia do Estado como provedor de bem-estar social geral e democrático.

Harvey (2000) descreve de que maneira era operacionalizado o *Welfare State* europeu:

O Estado, por sua vez, assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – setores como o transporte, os equipamentos públicos, etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2000: 129).

É claro que é impossível transportar o mesmo cenário para a América Latina e o Brasil em particular. Enquanto a Europa ocidental desenvolvia seu modelo de Estado de bem-estar social, o Brasil se debatia com problemas estruturais característicos do<sup>1</sup> modelo econômico desenvolvimentista pós-JK, aliado à nossa tradição histórica de controle do Estado, principalmente em virtude dos grandes períodos de autoritarismo. Temos, assim, durante o período em questão, um legado estatal burocrático, autoritário, fisiologista e centralizado, extremamente dependente do apoio dos organismos internacionais; ao mesmo tempo, excessivamente dependente das ações do Estado para o desenvolvimento econômico, direta ou indiretamente. Em contrapartida, uma tessitura social extremamente fragmentada e desigual, perpetuando a dependência estatal, onerosa, enquanto grandes bolsões do território nacional, no campo ou na cidade, padeciam da falta efetiva da presença do Estado.

O propósito deste artigo é discutir as transformações do Estado brasileiro na história recente, a partir da criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse cenário de transformações, interessa-nos compreender o papel desempenhado pelas Organizações Sociais (OS), a partir do estudo da realidade de Uberlândia-MG, um tipo de qualificação concedida pelo Estado a

---

<sup>1</sup> Sobre o modelo de Estado brasileiro entre as décadas de 1950 e 1970, ver: BATISTA JR.: N. *A Economia Como Ela é*, 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

entidades da Sociedade Civil organizada, nomeadas parceiras privilegiadas do Estado na terceirização de serviços públicos principalmente na área da saúde.

A metodologia empregada lançou mão de fontes jornalísticas e da legislação normatizadora da relação Estado-OS construída pelos diversos entes federativos, bem como o estudo dos estatutos e documentos das entidades pesquisadas. Ainda em termos metodológicos, o recorte temporal da pesquisa abrange a década de 1990 até o ano de 2011, avançando ou retroagindo, sempre que necessário, para além dos limites estabelecidos.

### **Reforma do Estado no Brasil e a emergência de novos atores sociais**

As discussões a respeito do modelo de Estado brasileiro acontecerão, de fato, a partir de meados da década de 1980, após a redemocratização, culminando com a Constituição Federal de 1988, que foi pensada e formulada para representar para o Brasil o instrumento oficial de rompimento dos entraves autoritários, não apenas do período da ditadura militar, mas de todo o histórico de construção do próprio Estado brasileiro. O Preâmbulo da Constituição já a estabelece como elemento fundador (tardio) de um Estado Democrático,<sup>2</sup> baseada em princípios e valores sociais de promoção e proteção humana, buscando romper com a tradição oligárquica e classista da sociedade brasileira, com quase meio século de atraso em relação às suas congêneres europeias.

Refletir a respeito do papel do Estado implica, necessariamente, discutir sobre o papel dos demais atores sociais, diretamente interessados no processo. Não havia no Brasil uma referência histórica de articulação política fora dos modelos tradicionais de aglutinação, ou seja, os sindicatos, partidos políticos e a Igreja Católica. Num país já majoritariamente urbano no início da década de 1980,<sup>3</sup> a luta política em torno de um objetivo comum – o fim da ditadura militar – faria emergir, de entre seus vários interesses e diferenças, uma Sociedade Civil,<sup>4</sup> doravante ativa participante dos negócios do Estado. E fez surgir novas categorias (atores) sociais, assimilando novos valores e práticas sociais, com um grau de escolaridade cada vez mais elevado e buscando não apenas as oportunidades de ascensão social (MELLO & NOVAIS, 1998: 595), mas também fazer-se ouvir de fato, “reivindicando seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos” (SADER, 1988: 26). Esses novos atores sociais, ao demandarem em causa própria, vão compor o embrião de uma organização social efetiva à margem do imaginário tradicional do campo político.

O surgimento de novas formas de organização social no Brasil desde o final dos anos 1970 já havia sido percebida por pesquisadores como Éder Sader (1998) e Wilma Ferreira de

---

<sup>2</sup> **Constituição Federal do Brasil**, 15ª edição, revista e atualizada. Bauru, SP: EDIPRO, 2006.

<sup>3</sup> De acordo com o IBGE, em 1960 mais da metade da população brasileira vivia na zona rural (quase 40 milhões de pessoas, numa população de menos de 70 milhões). Na década seguinte, 1970, numa população de cerca de 90 milhões de pessoas, cerca de 50 milhões viviam na área urbana.

<sup>4</sup> A noção de sociedade civil que adotamos é a de Gramsci, conforme a descrição de Bobbio: “Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’, ou seja, o conjunto de organismos ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; e à do domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico.” (BOBBIO, 1982: 32).

Jesus (2002) entre outros. Esse novo modelo se baseava principalmente em necessidades prementes e específicas de uma dada coletividade, como a necessidade de uma creche, uma escola ou asfaltamento de uma rua. A própria característica dessa nova modalidade fazia com que tivesse vida efêmera, seja pelo atendimento das demandas, ou pela desmobilização logo em seguida.

Rosanvallon definiu que “[...] a esfera do político é o lugar da articulação do social e de sua representação” (ROSANVALLON, 1995: 16). E o que é essa esfera política, também chamada de campo político? Pierre Bourdieu define o campo político como “[...] campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento” (BOURDIEU, 1989: 164). Podemos, portanto, definir que o campo político brasileiro no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 refletia a atuação de todos esses personagens – tradicionais e noviços na atuação política –, reconstruindo o imaginário social e redefinindo as práticas de atuação, políticas ou não, essenciais para se alcançar o fim da ditadura militar e a elaboração da Constituição de 1988.

Sheila Ribeiro (2002) sintetiza o enfrentamento dessas forças recém-surgidas da Sociedade Civil em confronto com os grupos conservadores ou não, mas ligados ao modelo tradicional de se fazer política, durante a Assembleia Nacional Constituinte, tornando claro porque, apesar do caráter aparentemente revolucionário ou reformista da Constituição, a mesma não pode ser percebida como instrumento de uma efetiva reforma do Estado brasileiro. Afirma a autora:

As reformas que se consubstanciaram na Constituição Federal de 1988 refletiram o complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, e resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa, demonstrando como democracia e intervenção não se opõem, do mesmo modo que a última não é exclusiva dos governos autoritários. A Constituição impôs restrições para a intervenção do Estado na economia ao mesmo tempo em que preservou monopólios estatais. Simultaneamente, **aperfeiçoou a política social do Estado ampliada com a instituição dos direitos sociais**. A Lei promoveu o fortalecimento do aparato burocrático, ainda que suprimindo a exclusividade do Poder Executivo para decidir sobre a reorganização administrativa.

Ao nível das relações intergovernamentais, a burocracia federal foi reforçada paralelamente ao processo deflagrado de descentralização político-administrativa, com o estabelecimento de competências concorrentes e a realização de uma reforma tributária. Transferiram-se recursos da União para estados e municípios, juntamente com a competência para execução de serviços sociais e de infraestrutura (RIBEIRO, 2002: 9).

No início dos anos 1990, os pesquisadores Leilah Landim (1993) e Rubem Cesar Fernandes (1994), detectaram outro tipo de agremiação no Brasil, já conhecido internacionalmente com Non-Governmental Organization (NGO), pelo menos desde 1945, ou Organização Não-Governamental (ONG).

De modo geral, as ONGs diferem dos movimentos sociais tradicionais em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, sua atuação se dá a partir de projetos específicos, não necessariamente a partir de demandas coletivas da sociedade ou de determinados setores da sociedade, sendo, muitas vezes geradoras de demandas que podem ou não ser incorporadas

pela sociedade. Em segundo lugar, as ONGs são, de modo geral, iniciativas individuais ou fruto da ação de atores sociais como entidades empresariais ou religiosas. Dessa forma, não podem ser confundidas com outras formas de organização social, pois,

[...] uma ONG pode ser mobilizadora, mas não porta-voz de uma coletividade, na medida em que não surge pela ação coletiva, mas pode induzir a tal. Ou seja, num vocabulário economicista, o fundador de uma ONG é um empreendedor político-social. Aliás, esse caráter militante nos campos político e social é um dos critérios exigidos pela ABONG – Associação Brasileira de ONGs, para as entidades que desejam se associar a ela (MEIRA, 2009: 118).

Landim (1993) observa que,

juridicamente, as “ONGs” são “sociedades civis sem fins lucrativos” a enquadrarem-se na legislação referente a esse tipo de organização. Essas sociedades são formalmente reconhecidas pelo Código Civil Brasileiro de 1916 enquanto pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos. Compreendem, segundo o art.16, I – “As sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública a as fundações”. As “ONGs”, então, poderão escolher o registro legal seja de sociedades civis (ou associações, a lei usa as duas expressões transitivamente), seja de fundações – o que é menos frequente (LANDIM, 1993: 20).

Rapidamente, no entanto, a denominação ONG acabou sendo utilizada como uma espécie de “guarda chuva conceitual” (MEIRA, 2009), porque, mesmo não reconhecida juridicamente, representou um referencial identitário para as mais variadas formas de organizações privadas, com atuação também variada, muitas com características bem distantes do perfil definido pela ABONG.

O ano de 1992 representou um ponto de inflexão para essas organizações da Sociedade Civil, na medida em que a ECO 92<sup>5</sup> representou uma vitrine para as mesmas, reconhecidas oficialmente, a partir de então, como parceiras de órgãos e instituições oficiais em seus respectivos campos de atuação.

Mas foi no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) que as Organizações Não-Governamentais definitivamente entraram para o vocabulário cotidiano da mídia e da sociedade, ao serem oficialmente consideradas parceiras do Estado na formulação e execução de políticas públicas sociais. A tese central para o “chamamento” que o governo de FHC realizou para a Sociedade Civil era a necessidade de reorganização do modelo administrativo do Estado brasileiro, tido como ineficiente e atrasado, em face dos novos modelos de gestão pública preconizados por Estados e organismos de fomento internacionais. Esses novos modelos se tornaram objeto de consenso de parte da elite política brasileira então no poder, interessadas na proposta doravante denominada de Nova Gerência Pública – NGP (FERLIE et al, 1999), em que o Estado deveria ser desonerado de atividades não estratégicas,

---

<sup>5</sup> ECO 92 foi o nome como ficou conhecida a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992.

ocupando o papel de agente formulador e indutor, delegando parte de suas prerrogativas a outros agentes, do Mercado ou do Terceiro Setor.

Em resumo, preconizava-se o “Estado Mínimo”, encarregado apenas das funções de polícia e regulação, deixando ao mercado as funções produtivas, financeiras e sociais, modelo este conhecido de modo genérico como Neoliberalismo (WILLIAMSON, 1999). De acordo com Armando Boito Jr:

A ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência, e a liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia. Esse liberalismo econômico é distinto do liberalismo político, interessado nos direitos individuais do cidadão e num regime político representativo e adequado ao exercício daqueles direitos (BOITO JR 1999: 23).

Como podemos perceber o ponto principal, de acordo com a definição de Boito Jr, é a questão da participação do Estado na economia, passando de Estado Empresário a Estado Indutor e Regulamentador, buscando a descentralização como ponto principal, como nos mostra Marta Arretche:

[...] o debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais (ARRETCHE 1996: 44).

Paulo Nogueira Batista (1994) vai além ao relacionar a ideia de descentralização contida no discurso neoliberal como sintomática da tese de incompetência dos países latino-americanos em resolver seus problemas internos. No caso brasileiro, o evento considerado como a maior prova dessa incompetência foi justamente a formulação da Constituição Federal de 1988, que propunha mais atribuições ao Estado, principalmente no campo da proteção social. Num relatório do Banco Mundial de 1990 que tratava da situação da América Latina em geral e do Brasil em particular, o problema maior era o próprio Estado. Nas palavras de Paulo Nogueira, o então diretor da instituição, Louis Emmerij, foi enfático ao preconizar que

[...] para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria. Sustenta Emmerij que, para garantir a governabilidade e as reformas liberais, seria necessário, nada menos nada mais, que "desagregar o Estado" (BATISTA, 1994: 06).

## **A qualificação das ONGs em Organizações Sociais**

Já no início do seu primeiro mandato Fernando Henrique Cardoso criou, ainda em 1994, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, com o objetivo claro de construir uma proposta de reforma do Estado brasileiro. Em 1995 o MARE divulgou seu documento-guia, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE (BRASIL, 1995). Em linhas gerais, o PDRE apontava a crise econômica da década de 1980 como uma crise do modelo de Estado, em consonância com os diagnósticos já conhecidos. No modelo de Estado vigente (BRESSER-PEREIRA, 1998), este não era capaz de alocar os recursos de forma eficiente, muito menos corrigir as desigualdades sociais satisfatoriamente.

A partir desse diagnóstico, o PDRE passa então a apontar as disfunções específicas da administração pública brasileira, em dois principais vetores, os entraves burocráticos do modelo e os entraves fiscais. Em boa medida, tais entraves são creditados à Constituição de 1988, apontada como retrocesso em matéria de administração pública.

As soluções apontadas foram variadas. Em primeiro lugar, o governo buscou atrair entidades da Sociedade Civil organizada com o fim de formular parcerias na execução de programas sociais, numa conceituação de terceirização singular, porquanto não assumida de fato: no lugar de terceirização, adotou-se o neologismo “publicização”. Dessa forma, entidades da Sociedade Civil agiriam como parceiras do Estado, desde o planejamento até a execução de serviços, claramente delimitados:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, apresentação).

Ao mesmo tempo, aprovou legislações específicas buscando regulamentar a relação entre as entidades e o Estado, definindo atribuições e limites de atuação, além de buscar estabelecer uma definição jurídica das mesmas. Escrevendo pouco depois um artigo nos Cadernos MARE, o ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, não apenas reafirmou o objetivo do governo, mas, ao mesmo tempo, definiu quais os motivos da publicização dos chamados serviços não-exclusivos, e a quais entidades esses serviços seriam entregues:

O Projeto Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cidadão mediante controle social (BRESSER-PEREIRA, 1997: 13).

O ministro se referia às Organizações Sociais, um tipo de qualificação concedida às Organizações Não-Governamentais pelo poder executivo federal, nos termos da lei 9.637/98,

que definia, no artigo 1º do capítulo I, as atividades desenvolvidas pelas entidades requerentes, nas áreas do “[...] ensino, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, [...]”.

A principal finalidade da lei 9.637/98 foi estabelecer uma regulamentação normatizadora da relação do Estado com as Organizações Não-Governamentais. A primeira observação a respeito dessa lei é que o termo ONG não é citado, dispondo sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais (OS). Baseando-se nas propostas de reforma do Estado propostas pelo MARE, a lei acima referida caracteriza as Organizações Sociais artigo 1º como:

[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Como exigências de natureza jurídica, as entidades qualificadas como OS deveriam ter, entre outras, um estatuto registrado, um conselho diretor e participação de representantes do Poder Público em seu conselho de deliberação superior.

A rigor, a lei das OS incorporava toda a legislação anterior, desde os certificados de Utilidade Pública do início do século XX até a participação das entidades da Sociedade Civil da Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993), do governo Itamar Franco. O diferencial é que o controle e o planejamento das ações não são mais de controle exclusivo do Estado, mas compartilhado, ou, totalmente sob responsabilidade das entidades. Por outro lado, a experiência tem demonstrado que a lei das OSs não eliminou as distorções percebidas anteriormente, hajam vistas as repercussões das denúncias de fraudes ou utilização inadequada de várias dessas entidades.

Arantes (2000) já havia percebido essas distorções ao observar que uma lei como a das OS poderia servir como instrumento ideal para a cooptação de entidades pelo Estado, ao mesmo tempo sujeitas também aos interesses do mercado, como uma outra forma de se precarizar relações de trabalho e de transformar bens sociais em produtos sujeitos às leis de concorrência do mercado. Para Arantes,

Organizações sociais resultam da transformação dos serviços públicos em entidades públicas de direito privado, que celebram com o Estado um contrato de gestão, cujas atividades são controladas de forma mista pelo Estado (financiamento parcial pelo orçamento público, poder de veto e cooptação nos conselhos de administração) e pelo Mercado (cobranças de serviços prestados pela mão invisível da concorrência entre entidades) (ARANTES, 2000: 27).

A lei das OS não foi o único modelo de legislação a buscar regulamentar a relação entre as entidades da Sociedade Civil e o Estado. De fato, no ano seguinte o governo federal criou a lei 9.790/99, que criava a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A diferença entre OS e OSCIP não é muito clara, já que ambas, grosso modo, realizam atividades de interesse público. A diferença maior se dá em relação ao tipo de instrumento que celebra a relação delas com o Estado. Uma OSCIP pode celebrar um



Termo de Parceria, por meio do qual é remunerada para realizar suas atividades, conforme o artigo 9º do capítulo II da lei 9.790/99. Além disso, há a possibilidade de remuneração dos dirigentes, assim como dos prestadores de serviços, e na dissolução da entidade, os recursos ou patrimônio oriundo da parceria com o Estado deve ser transferido para outra entidade com a mesma qualificação.

A novidade principal da lei 9.637/98, chamada de lei das OS, refere-se à criação do Contrato de Gestão, definido em seu artigo 5º nos seguintes termos:

Para os efeitos desta Lei, entende-se por **contrato de gestão** 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 relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

De acordo com o ministro Bresser-Pereira,

Qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público (BRESSER-PEREIRA, 1997: 14).

O contrato de gestão estipula as responsabilidades e a abrangência do serviço prestado, assim como a temporalidade do mesmo. Normalmente válido por um ano, dado o caráter dos próprios serviços prestados, geralmente emergenciais ou focados em projetos específicos. Os pontos que mais chamam a atenção nessa transferência de responsabilidades que os contratos de gestão celebram são os fatos de dispensar a licitação e não cobrar competência notória das entidades beneficiadas.

Alcoforado (2005) identifica nos Contratos de Gestão três fases que, de acordo com o autor, são “[...] imprescindíveis para o bom resultado da prática” (ALCOFORADO, 2005: 19). A primeira delas é a negociação, em que os serviços a serem contratados, bem como as OSs que demonstrem a experiência necessária, são identificados e há a aproximação das entidades com o órgão estatal ou poder público. A segunda fase é a da construção do instrumento de publicização, ou seja, do próprio Contrato de Gestão que definirá os serviços, objetivos, metas e valores a ser pagos. A terceira fase é o do gerenciamento, em que os serviços são efetuados e há a fiscalização permanente do contratante e da sociedade civil, mediante análise de relatórios emitidos pela entidade.

O Contrato de Gestão se torna então o principal instrumento normatizador das relações das ONGs e outras entidades qualificadas como Organizações Sociais em suas relações com o Estado. No conteúdo desse contrato inclui-se o tipo de atuação da entidade, as metas estabelecidas e os respectivos prazos, além dos objetivos e dos critérios pré-determinados para a avaliação, baseados em conceitos quantitativos e qualitativos. A fiscalização do Contrato de Gestão foi prevista por meio do cruzamento do relatório emitido pela entidade, no final do período do contrato ou anualmente, não estando clara a duração do mesmo, com as informações do próprio Contrato de Gestão, principalmente quanto aos objetivos e critérios

pré-determinados.

O detalhe importante diz respeito ao fato de que, apesar de presumir uma fiscalização externa, a partir do poder público, caberia à própria entidade elaborar os parâmetros pelos quais essa fiscalização deveria ocorrer, já que ficava à cargo da própria entidade fazer a avaliação do trabalho e emitir relatório final.

Em relação ao processo de avaliação do relatório do Contrato de Gestão, a lei 9.637/98 definiu, em seu artigo 8º, que o mesmo primeiro deveria passar por uma “comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação”. Ocorre que a própria conceituação de “especialistas” com adequada “qualificação” se tornava um problema na medida em que acabava produzindo situações no mínimo inusitadas, como a percebida na Prefeitura Municipal de Uberlândia, onde a fiscalização acabou sendo uma atividade conjunta entre o financiador – poder público – e o fiscalizado – as próprias entidades –, já que a comissão responsável foi constituída adotando-se o critério da paridade numérica, por isso chamada de Conselho Paritário.

Além das legislações específicas normatizando a relação do Estado com as entidades da Sociedade Civil, de modo a legitimar a publicização dos serviços não-exclusivos, o PDRE apontava para uma segunda solução, de acordo com o governo, essencial. Essa segunda solução era a necessidade de mudanças na própria Constituição, de modo que as aspirações de redução do gasto público, a descentralização e a reformulação das políticas do funcionalismo público fossem permanentes. Com esse objetivo, o governo de FHC encaminhou uma proposta de reforma constitucional ao Congresso Nacional, cujo resultado foi a aprovação da Emenda Constitucional 19, de 1998 (EC 19/98).

### **Terceirização de serviços de saúde: o caso de Uberlândia-MG**

No rastro do MARE, desde meados de 1995 até presentemente, a ideia da necessidade de reforma espalhou-se do governo federal para os demais entes federativos – estados e municípios. Após a aprovação das leis de qualificação das OS e das OSCIP pelo governo federal, o final dos anos 1990 e a primeira década dos anos 2000 vivenciaram a aprovação de leis nos estados e municípios que seguiam na mesma direção da regulamentação da relação do poder público com as entidades da Sociedade Civil. Alguns exemplos são os estados de São Paulo (Lei Complementar n 846/98), Santa Catarina (lei n° 12.929, de 04 de fevereiro de 2004, regulamentada pelo decreto n° 3.294, de 15 de julho de 2005), Goiás (lei n° 15.503, de 28 de dezembro de 2005) e Distrito Federal (lei n° 2.415, de 6 de julho de 1999, alterada pela lei n° 2.523, de 13 de janeiro de 2000).

Três vertentes são percebidas na construção dessas legislações, praticamente uma emulação da lei federal 9.637/98. A primeira delas diz respeito ao caráter não lucrativo das entidades. A segunda se refere a exigência ou não de *expertise* no exercício das atividades a que a entidade se candidata. A lei federal não exige experiência anterior; algumas leis estaduais e municipais a exigem. A terceira vertente é a obrigatoriedade da assinatura do Contrato de Gestão, em todas as legislações de OS.

De modo geral, os municípios seguem os demais entes federativos ao construírem suas legislações locais.<sup>6</sup> Isso se dá há décadas ao qualificarem entidades como de utilidade pública, aptas a receberem subvenções para executar serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, principalmente, muitas vezes com a cessão, outorga ou doação de patrimônio público ou terras pertencentes ao Estado. Um exemplo disso é a lei 3843/1982 do município de Uberlândia, que autorizava a doação por dez anos de uma área destinada à construção da sede da Fundação Maçônica Manoel dos Santos, onde continua funcionando até hoje. Da mesma forma, no ano de 2008, o governo de Goiás, através da lei 16.449/2008, transfere ao Hospital São Marcos, de propriedade de uma fundação privada, o imóvel onde o mesmo já funcionava, na cidade de Itumbiara.

As doações de imóveis ou terras fazem parte de uma política maior de transferência de atribuições do Estado na área da saúde para entidades privadas, que antecede em muito a Constituição Federal de 1998 ou a criação do SUS, em 1990.

Em Uberlândia, a menção mais antiga de doação de recursos públicos à entidades privadas sob a justificativa de utilidade pública, é o decreto nº 117, de 16/05/1933, que destina recursos a título de subvenção para a Escola São Vicente. De acordo com o próprio decreto, no entanto, a prática de subvenções é mais antiga, já que justifica a transferência e recursos pelo fato de a escola já ter recebido recursos no ano anterior. No mesmo ano, o decreto nº 120, de 22/05/1933, concede recursos de maneira indireta ao “Preventório São Tarcísio”, uma entidade assistencial que abrigava filhos de portadores de hanseníase localizada na atual cidade de Mário Campos/MG. A fórmula utilizada foi autorizar a compra de quinhentos ingressos para uma festa beneficente cujo lucro seria revertido para a instituição.<sup>7</sup>

As subvenções e posteriormente os convênios foram os instrumentos mais utilizados para o repasse de dinheiro público para entidades assistenciais em Uberlândia até a década de 1990. Ao longo dos anos, vários decretos do executivo e leis ordinárias foram editados para legitimar os repasses, até o estabelecimento de uma legislação específica, a lei ordinária nº 5775/1993, posteriormente modificada pelas leis nº 8794/2004 e nº 10532/2010.

No ano de 2000, seguindo a tendência nacional, a prefeitura de Uberlândia editou a lei 7579, de 06/07/2000, que estabelecia as regras a respeito da qualificação das Organizações Sociais; a regulamentação da lei foi feita pelo decreto nº 8288, de 26 de setembro de 2000.

A qualificação das Organizações Sociais no município servia aos propósitos de sacramentar uma relação de parceria com entidades privadas que já acontecia desde 1994, quando da fundação das Unidades de Atendimento Integrados (UAIs). Inicialmente foram criadas três UAIs, nos bairros Planalto, Pampulha e Luizote de Freitas. A administração dessas UAIs foi dada à Fundação Maçônica Manoel dos Santos (FMMS). O instrumento de concessão foi o termo de parceria, firmado sob o diploma legal da lei nº 5.439/1991, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública, e a lei nº 5.775/1993 que regulamenta a concessão de subvenções sociais.

---

<sup>6</sup> Isso não se dá no caso de Uberlândia e Minas Gerais em relação à lei das OSs. Apesar de haver um projeto de lei de qualificação das OSs em Minas, com audiências públicas realizadas nesse sentido, até o momento da produção deste artigo o estado de Minas Gerais tem uma lei das OCIPs (Lei 14.870/03, regulamentada pelo Decreto 44.914/08), mas ainda não tem uma lei das OSs.

<sup>7</sup> As informações a respeito das legislações estaduais e de Uberlândia foram retiradas dos diários oficiais de cada ente federativo, disponíveis online nas páginas virtuais das respectivas assembleias e câmara municipal.

A concessão das primeiras UAIs foi feita a partir de uma licitação pública. Nos anos seguintes, novas UAIs foram criadas em outros bairros da cidade, e a administração das mesmas também foi entregue à FMMS, sem que nova licitação fosse realizada.

No ano de 2004, uma ação civil pública (processo 2004.38.03.004938-3) movida pelo Ministério Público Federal contra o Ministério da Saúde, a Prefeitura de Uberlândia e a Fundação Maçônica Manoel dos Santos, questionava o fato de uma parte significativa dos equipamentos de saúde de Uberlândia ser gerida por uma entidade privada,<sup>8</sup> além de ter constatado inúmeras irregularidades na própria gestão. A ação pedia o fim do título de entidade filantrópica para a FMMS, além do retorno dos equipamentos de saúde para o município num prazo de cinco anos.

Com base nisso, a partir de 2007 o processo de transferência das UAIs para Organizações Sociais começou, com a celebração de um contrato de gestão sob as novas regras das leis das OSs (federal e municipal), entre a Missão Sal da Terra<sup>9</sup> e a nova UAI do bairro São Jorge. Seguindo o projeto da prefeitura de Uberlândia de transferir até duas UAIs por OS, hoje a Missão Sal da Terra faz a gestão também da UAI do bairro Pampulha. De acordo com o programa do executivo municipal, até o final de 2012, todas as Unidades de Atendimento Integrado, serão repassadas à Organizações Sociais, mediante contratos de gestão por resultados, de acordo com as regras da Nova Gerência Pública, retirando a FMMS da gestão da saúde no município de Uberlândia.<sup>10</sup>

O complexo de saúde pública de Uberlândia atualmente é composto por oito UAIs, oito Unidades Básicas de Saúde (UBS), quarenta e dois postos do Programa Federal de Uberlândia e o novo Hospital Maternidade Municipal Dr. Odelmo Leão Carneiro.<sup>11</sup> Além das UAIs e dos PSFs, entregues à administração de OS,<sup>12</sup> o Hospital Municipal, inaugurado em 15/12/2010, também foi entregue, mediante licitação, a uma Organização Social, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina.

O Hospital Municipal de Uberlândia era uma reivindicação antiga da população de Uberlândia, haja vista que o Hospital das Clínicas era o único equipamento público para casos de média e alta complexidade, numa cidade em crescimento constante e servindo como referência regional. Sua construção começou no início do ano de 2008 e já no ano de 2009 a prefeitura abriu concorrência pública (CP 594/2009) para a contratação da Organização Social que iria administrar o Hospital. A vencedora foi a Associação Paulista para o

---

<sup>8</sup> Além das UAIs (6 à época), todos os 42 Programas de Saúde da Família (PSFs) eram geridos pela FMMS.

<sup>9</sup> O processo de aproximação da Missão Sal da Terra, uma entidade ligada a um movimento religioso, com o executivo municipal começou com o decreto 10782/2007, que atribuía qualificação de OS à entidade. Já em maio de 2008, a lei 9843/2008 transfere quase cinco milhões de reais à entidade sob a justificativa de Contrato de Gestão.

<sup>10</sup> De acordo com notícia do jornal Correio de Uberlândia, o processo de retomada das UAIs administradas pela Fundação Maçônica Manoel dos Santos custará ao cofres do municípios cerca de quarenta e nove milhões de reais, referentes à passivos antigos, como débitos trabalhistas, reforma de um hospital comprado pela fundação com dinheiro público (desvio de finalidade), multas e custo da incorporação dos funcionários atuais das UAIs. (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 14/12/2011).

<sup>11</sup> De acordo com o Plano Municipal de Saúde – 2010-2013. Disponível em: <http://www.uberlandia.mg.gov.br/?pagina=secretariasOrgaos&s=65&pg=555>. Acesso em 06/05/2011.

<sup>12</sup> O decreto nº 11.679, de 22/05/2009, deixa claro o objetivo da prefeitura em transferir todas os equipamentos de saúde do município à Organizações Sociais, incluindo o novo hospital, ainda em construção à época do decreto.

Desenvolvimento da Medicina, uma entidade que já administra vários hospitais em estados como São Paulo e Rio de Janeiro.

Algumas questões se impõem a respeito do projeto de publicização dos serviços de saúde de Uberlândia à entidades privadas.

A primeira questão alude ao fato de o projeto fazer parte de um programa de governo. Como vimos, a terceirização dos serviços de saúde em Uberlândia antecede até mesmo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRE), mas o surgimento da lei das OS e a necessidade de acatar as determinações do Ministério Público Federal fez com que o município, desde 2007, construísse uma legislação própria sobre qualificação das Organizações Sociais que permitiu que todos os equipamentos públicos de saúde sob responsabilidade do município fossem passados às OS, ou estejam em vias de sê-lo.

O decreto 11679/2009, que regulamenta e uniformiza os Contratos de Gestão entre o ente municipal e as entidades escolhidas, deixa bem claro o projeto de encampação total dos serviços de saúde municipal pelas OS escolhidas, e justifica essa posição a partir de três fatores: uma tendência nacional, já que “[...] os centros mais populosos do Brasil vêm adotando o contrato de gestão com organizações sociais da área de saúde, [...]”; os custos do sistema, crescentes, principalmente em uma cidade que tornou-se polo; e a participação da sociedade, que se dá pela escolha de organizações da sociedade civil na gestão dos serviços, na composição do conselho de administração de cada entidade, bem como na composição dos Conselhos Municipais de Saúde, órgãos de acompanhamento e fiscalização.

Analisando os modelos empregados pela Nova Administração Pública no Brasil, inspirados na sua maioria nas construções teóricas e aplicações práticas europeias, Ferlie et al. (apud SEIXAS, 2003), classifica-os em quatro vertentes: o modelo eficientista, o modelo da excelência, o modelo de downsizing e descentralização e o modelo de orientação para o serviço público. Destes, o que mais bem se adéqua à realidade do uso das Organizações Sociais, a partir da justificativa oferecida acima, é o

[...] **modelo de downsizing e descentralização**, baseado na separação entre financiamento público e prestadores autônomos (paramercados), no surgimento de organizações separadas para compra e prestação de serviços, na mudança da gestão hierárquica para a gestão por contratos, na redução drástica das folhas de pagamento para o setor público, e em maior flexibilidade [...] (SEIXAS, 2003: 20).

O modelo empregado parte de princípios técnicos como justificativa legitimadora. Para Maria Luiza Pahim (2009), a utilização de critérios técnicos para o emprego de processos ou recursos de natureza eminentemente política, é uma forma de esvaziar a discussão, definindo posições contrárias como de opositores oportunistas, contrários ao progresso ou futuro. De acordo com a pesquisadora,

embora muitas dessas teorias não recusem a dimensão política de processos de privatização ou estatização, seu movimento é restringir a discussão a um espaço de discussão “técnico” que, por este atributo, se apresenta como neutro, protegido de interesses e vieses políticos (PAHIM, 2009: 09).

A segunda questão se refere à possível eficiência dos serviços prestados pelas Organizações Sociais e outras entidades quando comparados com os serviços sob controle da administração estatal direta. A pesquisadora Simone de Castro Coelho (2002: 83-84), em pesquisa realizada sobre a atuação das ONGs e demais entidades da Sociedade Civil,<sup>13</sup> investiga a veracidade dessa suposta eficiência em relação aos serviços prestados pelo próprio Estado, enumerando alguns fatores pelos quais essa eficiência deveria necessariamente transparecer. Em primeiro lugar, para a pesquisadora, os serviços são prestados em escala muito menor do que os do Estado, facilitando seu gerenciamento, já que são políticas focalizadas, desenvolvidas para resolver problemas específicos. Em segundo lugar, o próprio controle e fiscalização dos serviços seriam fundamentais para aumentar a qualidade e eficiência dos mesmos, o que beneficiaria automaticamente as ONGs, uma vez que, em função da proximidade das comunidades beneficiárias dos serviços com as entidades prestadoras, os próprios membros das comunidades podem exercer fiscalização e controle, atuando direta e prontamente numa relação de causa e efeito.

Ao transpor as hipóteses para a pesquisa e confrontá-las com os dados colhidos, Coelho (2002) constatou, porém, que os serviços oferecidos pelas entidades sem fins lucrativos não diferem, em termos de qualidade, daqueles oferecidos diretamente pelo Estado. No entanto, acredita que, por causa do seu raio de atuação reduzido e pelo tamanho das ações das entidades, os serviços podem melhorar muito mais rapidamente do que os do Estado, desde que os fatores hipotéticos sejam realmente colocados em prática.

Montaño (2002), por seu lado, diverge quanto à possibilidade de as entidades do terceiro setor ser mais eficientes do que o Estado. Da mesma forma, também não concorda com a tão propalada redução de custos no emprego dessas entidades. Para isso, o autor baseia-se, em primeiro lugar, no choque com a própria realidade, que contradiz aquela tese. Para Montaño (2002), a justificativa fundamental para a existência desse conjunto de entidades é de natureza político-ideológica, ultrapassando em muito a dimensão econômica, o que não significa subdimensionar sua importância como geradora de empregos, de capital político e social no campo simbólico, além, é evidente, de capitalização econômica em alguns casos.

A reflexão de Montaño (2002) se assemelha até certo ponto a outras análises que também percebem aspectos positivos imediatos nas ações dessas entidades, principalmente as assistenciais. No entanto, para o autor, a substituição do Estado de maneira definitiva é problemática, pois significa,

retirar e esvaziar a dimensão de direito universal quanto às políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do 'terceiro setor' uma nova e abundante demanda para o setor empresarial (MONTAÑO, 2002: 23).

---

<sup>13</sup> A autora reflete sobre as ONGs entendendo-as como participantes do Terceiro Setor, como fazem muitos pesquisadores. Opinião que não é unânime, cumpre destacar.

A terceira questão diz respeito à participação da sociedade na escolha do modelo das OSs para o gerenciamento dos serviços de saúde, bem como o controle social exercido sobre as entidades. Nassuno (1997) utiliza o termo “universalização excludente” para se referir ao modelo atual de saúde pública e aos usuários da mesma. De acordo com a autora, a partir da década de 1980 o sistema de saúde incorporou usuários que antes não tinham acesso a ele, mas o fez “sem que houvesse uma expansão correspondente da rede de serviços” (NASSUNO, 1997, p 33), resultando em precarização do atendimento. Essa realidade constatada fez com que cada vez mais setores da classe média urbana, a exemplo do que já ocorria com as classes altas, buscassem os planos de medicina de grupo, resultando que a clientela atual dos serviços públicos de saúde são os trabalhadores urbanos e rurais de classe baixa, setores da população que não tem recursos para adquirir os planos de saúde privados. De acordo com a autora,

com isso, perdeu-se em termos de composição política na defesa das melhorias e ampliação do setor público de saúde, no que diz respeito à capacidade de formação de opinião pública dos setores médios e o potencial mobilizador dos grandes sindicatos de trabalhadores (FAVERET e OLIVEIRA, 1990, apud NASSUNO, 1997: 33).

Quando uma parcela considerável da população não considera mais os serviços públicos de saúde como seu referencial de atendimento, mesmo que emergencial, dificilmente se interessará pelas discussões a respeito de qual seja o modelo de gestão dos mesmos. Isso faz com que audiências públicas para discussão de projetos ou modelos de gestão de serviços públicos são frequentemente esvaziadas, à exceção dos meios acadêmicos e políticos.

Da mesma forma podemos entender a formação dos conselhos das entidades, bem como a composição dos próprios conselhos municipais de saúde, frequentemente compostos por representantes das próprias entidades fiscalizadas.

A quarta questão diz respeito à forma de escolha das entidades. A lei federal 9637/1998 não estabelece um modelo para a escolha de uma OS. Qualquer entidade que seja qualificada como Organização Social pode ser escolhida de forma discricionária pelo agente público. Em Uberlândia, o já citado decreto 11679/2009 estabelece em seu artigo 2º a “celebração dos contratos de gestão após processo seletivo público, através do qual serão escolhidas” as Organizações Sociais, demarcando uma diferença significativa entre o modelo de escolha preconizado pela lei federal e o adotado localmente.

### **Considerações finais**

Diante do abordado, percebe-se que a utilização de Organizações Sociais como parceiras preferenciais do Estado, com a justificativa de implantação de um novo modelo de gestão do setor público, baseado nas ideias de racionalização, descentralização, eficiência e controle social, faz parte da construção de um discurso que representa o setor público como ineficiente, enquanto que exalta o setor privado – e as entidades da Sociedade Civil,

qualificadas como OS em última análise são percebidas do mesmo modo – como modelo de eficiência.

Essas representações não surgem por acaso. Fazem parte de um projeto de poder cuja ideologia se filia de maneira inequívoca ao discurso neoliberal, ainda que busque ocultar seus conteúdos ideológicos em nome de um “pragmatismo desideologizante”, a partir de uma *práxis* supostamente assentada na leitura sem filtros da realidade. Desse modo, a busca de consensos políticos para o modelo privatista do emprego das OS é feita mediante a concepção de uma suposta inevitabilidade, conclusão esta a que se chega pautada apenas por uma visão pragmática, gerencial do Estado.

A tentativa de esvaziar o conteúdo ideológico que qualquer proposta política contém faz parte daquilo que Norberto Lechner (2004: 09) chamou de “*crise dos mapas ideológicos*” das sociedades ocidentais, que se tornou permanente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Essa crise se constituiu em parte por conta da percepção de que a ideologia política fora a responsável pelos próprios confrontos das duas grandes guerras e, principalmente, que um projeto político de Estado frequentemente esbarrava diante da realidade concreta. Dessa forma, uma aproximação pragmática da realidade significava a rejeição de qualquer projeto político ideológico.

Esse pragmatismo desideologizante fez parte do discurso de Fernando Henrique Cardoso, ao implantar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Assim foi vendida a necessidade de reforma, e assim foi percebida pela sociedade. O mesmo discurso se encontra por detrás dos esforços dos demais entes federativos, em particular da prefeitura de Uberlândia, ao privatizar, ou publicizar, todo o serviço de saúde de responsabilidade municipal para Organizações Sociais.

### Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10) 1997.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro G. **Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais.** **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.

ARANTES: E. **Esquerda e direita no espelho das Ongs.** In: **Cadernos ABONG.** ONGs: identidades e desafios atuais, nº. 27, maio de 2000. Campinas: Autores Associados, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** 1996; 11(31):44-66. Disponível em: [www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm). Acessado em 13/03/2008.



BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Edição fac-símile, 1994.

BATISTA JR.: N. **A Economia Como Ela é**, 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/DIFEL, 1989.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z**: garantindo saúde nos municípios / Ministério da Saúde, Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. – 3. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2009. Disponível em:

[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/sus\\_3edicao\\_completo.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/sus_3edicao_completo.pdf). Acesso em 12/11/2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Gestão. **Gespública contribui para a modernização da gestão em Sorocaba**. Brasília, DF: MP/SEGES, 2006. Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias\\_2006/060908\\_sorocaba.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/noticias_2006/060908_sorocaba.htm). Acesso em 10/02/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Democracia, estado social, e reforma gerencial**. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 1º de outubro de 2007. Disponível em: [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 23/01/2012.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília, ENAP, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997.

COELHO, S. C. T. **Terceiro Setor**: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: SENAC, 2002.

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL**, 15<sup>a</sup> ed. revista e atualizada. Bauru – SP: EDIPRO, 2006.

CORREIO DE UBERLÂNDIA, **Prefeitura repassará R\$ 137,9 milhões de subvenções em 2012**, 12/12/2011.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura assume dívida de R\$ 49 milhões**, 14/12/2011.

COUTO, Ana Magna Silva. **Os Catadores de Papel, Práticas e Intervenções na Cidade**: Uberlândia, 1970/1997. Monografia de conclusão de graduação em História. UFU, 1997.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP: UnB, 1999.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público**. Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1994.

FONTANA, Josep. **A História dos Homens**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2000.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**. O Breve Século XX – 1914-1921. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JESUS, Wilma Ferreira de. **Poder Público e Movimentos Sociais**: Aproximações e distanciamentos. Uberlândia – 1982-2000. Dissertação de Mestrado, UFU, 2002.

JUDT, Tony. **Pós-Guerra**. Uma História da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs**: Do serviço invisível à profissão impossível. Tese de doutoramento em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LECHNER, Norberto. Os Novos Perfis da Política: um esboço. **Revista Lua Nova**, nº 62, São Paulo, 2004, edição eletrônica.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MEIRA, Júlio Cesar. **ONGs e Reforma do Estado Brasileiro: Resignificação da Cidadania ou Esvaziamento Político dos Movimentos Sociais?** Dissertação de Mestrado. Uberlândia-MG: UFU, 2009.

MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. A. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: NOVAIS, F. A. (coord. geral) e SCWARCZ, Lílian (org). **História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, Número 1. Jan-Abr 1997.

OLIVEIRA JÚNIOR, Lourival Batista de. ; BARRETO, H. M. S. ; DELGADO, I. G. . Os municípios brasileiros e a reforma administrativa. In: **V CONGRESSO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**, 2001, Ouro Preto. **V CONGRESSO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**, 2001.

PAHIM, Maria Luiza Levi. **Organizações Sociais de Saúde do estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de estado da Saúde**. São Paulo, 2009. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Medicina da USP.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 p. 2. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>. Acessado em 22/04/11.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). **Revista Brasileira da História**, v. 15, n° 30, pp. 9-22. São Paulo, 1995

SADER, Éder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SARLO, Beatriz. **Tempos Presentes. Notas sobre a mudança de uma cultura**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2003.

SEIXAS, Paulo Henrique D'Ângelo. **As organizações sociais de saúde em São Paulo: 1998-2001: uma visão institucional.** São Paulo: EAESP/FGV, 2003. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV.

WILLIAMSON, J. **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.