

## UMA REFLEXÃO SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O MERCADO DA SOLIDARIEDADE

Ed Robson Brum Silva<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Este artigo busca mais do que descrever o contexto de surgimento das Organizações Sociais (OS) e sua trajetória no mundo e especialmente no Brasil, busca refletir sobre o significado social da gestão das atividades a elas delegadas e suas perspectivas, considerando, inclusive, a importância que as práticas de solidariedade adquiriram diante do encolhimento a que o Estado foi submetido, assim que a legitimação hegemônica do capitalismo contemporâneo foi alcançada sob a tutela do próprio Estado.

Os autores ressaltam o objetivo didático do trabalho e a sua finalidade de buscar um entendimento claro do papel desse segmento privado, levado a agente privilegiado dos processos de gestão social, na ausência do Estado, e principal executor da prestação de certos serviços e da abordagem de problemas sociais, de natureza eminentemente pública, articulando interesses sociais e concepções do desenvolvimento.

### CONCEITO DE OS

As OS são legalmente conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, originalmente fundações ou associações que recebem do Poder Executivo uma qualificação especial, e essa designação, tornando-as aptas a celebrarem um contrato de gestão com o Estado para o desenvolvimento de atividades de interesse público. Modesto (2001) sugere a esse respeito que o mais adequado seria encarar esse tipo de organização como um “novo título jurídico destinado a entidades privadas sem fins lucrativos”; “um modelo de parceria entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos”.

Por serem organizações do setor privado atuando na prestação de serviços coletivos ou de interesse público, criam uma ambigüidade forçada no seu caráter, que insiste em transitar entre o público e o privado, adotando princípios de um ou outro segmento para reforçar o seu próprio papel.

Essa ambigüidade colocada na conceituação dessas organizações, encaradas por alguns como “espaço público não estatal” integrante do conjunto de organizações que alguns denominam “terceiro setor” ou “setor da solidariedade”, pode levar a um padrão de comportamento inadequado, correndo-se o risco de poder situá-las no setor público ou privado, a depender das conveniências e interesses particulares. E esse fenômeno, no geral, tem ocorrido, como veremos a seguir, quando o Estado, o mercado ou o capitalismo transnacional se utilizam do segmento como amortecedor de tensões sociais ou gerador de mercados de consumo.

O debate entre público e privado é complexo e não se constitui em objeto deste artigo, mas não pode deixar de ser trazido à tona quando se busca o entendimento do papel das organizações sociais na sociedade e das relações destas com o mercado e o Estado. Nesse

---

<sup>1</sup> Aluno do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador – UCSal. E-mail: [robson.brum@oi.com.br](mailto:robson.brum@oi.com.br).

sentido, apenas faremos uma abordagem introdutória desse dilema, para compor o cenário de análise do nosso objeto.

O termo público aplicado à Filosofia está associado a duas propriedades, a *disponibilidade* a qualquer pessoa e a *participação* irrestrita. Já o privado se enquadra na ausência dessas características. O adjetivo *público*, do latim *publicu*, é utilizado para descrever tudo o que pertence ou é destinado ao povo, à coletividade ou o que pertence ao governo de um país. O substantivo *público* designa o povo em geral ou um conjunto de pessoas presentes a determinado evento. No Direito, o público é expresso como *locus* para o exercício da liberdade e igualdade, e o privado, como o locus da manutenção das necessidades vitais.

A distinção entre as questões públicas e privadas que consubstancia os conceitos de público e privado, passa, necessariamente, pela articulação entre a política e a economia de uma sociedade, pois como expressa Bobbio (1997), *o conteúdo da ação reguladora do Estado estabelece os limites econômicos das ações privadas por meio dos processos de publicização do privado e privatização do público*.

Bauman (2000), tomando a *ágora* grega como espaço de discussões políticas, reconhece que o público e o privado se encontram na *ágora* em situação desigual, como guia e guiado, respectivamente. O público era o sujeito primordial da ação e o privado, o objeto dessa ação (...). Quanto ao poder público, a *ágora* parece cada vez mais uma terra de ninguém. O campo de batalha foi praticamente abandonado à mercê de qualquer aventureiro que queira invadi-lo.

Essa fronteira entre o público e o privado representa o espaço de múltiplos entes, nos quais se incluem as organizações sociais que, embora originárias do setor privado, dedicam-se a atividades de natureza pública, movendo-se a partir de expectativas sociais ou coletivas. A atuação dessas organizações vem sendo encarada por alguns como parte de um modelo de parceria e por outros como uma “micro privatização” (Harper et alii, 2000).

## CONTEXTO POLÍTICO DE SURGIMENTO DAS OS

Antes de contextualizarmos o avanço das organizações tidas como do mercado da solidariedade, devemos tecer alguns comentários sobre o que se convencionou chamar de proteção social. A proteção social se refere a direitos e obrigações de cada indivíduo, cuja soma define o nível de proteção que uma sociedade decide assegurar aos seus membros.

Na sociedade pré-industrial, fortemente influenciada pela ideologia cristã, a proteção social era dotada de natureza filantrópica e baseada na caridade, pautada em iniciativas de caráter voluntário da comunidade, por meio de associações de profissionais ou instituições religiosas, que financiavam suas atividades, arrecadando recursos de grupos sociais economicamente mais fortes. As instituições religiosas e certos grupos econômicos apoiavam essas iniciativas, exercendo alguma influência sobre suas agendas e processos.

A deterioração das condições de vida das populações urbanas nos primeiros anos da Revolução Industrial, decorrente da superpopulação e da carência generalizada, terminaram por dirigir os atores da proteção social de então (patrões, religiosos, militantes da economia social e outros) a encaminharem à classe política e ao Estado, reclamos pela adoção de medidas de natureza social, de modo a melhorar as condições de vida e reduzir as tensões sociais. Assim, os princípios da proteção social obrigatória remetem aos fundamentos da própria constituição do Estado como garantidor do bem-estar social, segundo uma expressão de uma vontade geral (Eloísa Helena, 2007).

As grandes transformações sociais, políticas e econômicas decorrentes da Revolução Industrial, tais como a questão social operária, a luta pelos direitos civis, políticos, sociais

impulsionaram a assunção pelo Estado do provimento da proteção social, assim como a sua participação na economia, caracterizando o movimento de formação do Estado Moderno que expressa uma concepção de interesse público, resultante da contribuição de interesses privados que defendem a sua autonomia. Esse é o ideário do Estado Liberal, marcado pelo não-intervencionismo, e por possuir um pequeno núcleo estratégico onde não havia necessidade de descentralização, porque as atividades exercidas restringiam-se, quase exclusivamente, às atividades típicas de Estado (defesa nacional, segurança interna, arrecadação, exercício do poder de polícia), em regra, indelegáveis, por serem incompatíveis com métodos do direito privado.

Os programas sociais na forma de investimentos garantidores de retorno social, crescem expressivamente no período pós-guerra (entre os anos 50 e metade dos anos 70 do século XX), destacando a prática de responsabilidade do Estado na garantia de acesso ao direito universal da proteção social pelos cidadãos. O Estado, ao se fazer presente na economia, busca representar a manutenção do bem-estar social, associando idéias de crescimento auto-sustentado e de pleno emprego próprias do Estado Providência nos países centrais.

O ideal de *igualdade*, pressuposto do pensamento liberal, é reconhecido como algo a ser implementado, adquirindo maior importância do que a liberdade individual e econômica. Assim o Estado passou a ampliar o rol de suas atividades próprias, definidas como serviços públicos, pois passou a considerar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada. O publicista francês Leon Duguit conceituou o serviço público como todo serviço que resulta interdependência social, assumido, organizado e controlado pelos governantes.

Com a justificativa de promover o bem-estar comum, o Estado foi assumindo outras atividades como infra-estrutura de transportes, comunicação, exploração de petróleo e criou as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. O alargamento da ação do Estado nas atividades de bem-estar social ocorre tanto pela via de prestação direta dos serviços quanto pelo financiamento de organizações sociais executoras de projetos sociais e políticas de garantia, cuja atuação cresce na medida da necessidade em responder a demandas implantadas a partir dos anos 60.

A partir da segunda metade dos anos 70, a economia ocidental registra o esgotamento do ciclo de acumulação e as condições políticas do Estado Providência, refletindo-se no encolhimento das políticas de proteção social, a partir dos choques nos preços do petróleo e da energia e da disparada do processo inflacionário, resultando em ausência de crescimento econômico e em abalo de muitas economias. Impõe-se aos Estados, sobretudo de países periféricos, redução nos gastos, ainda que num quadro de baixa qualidade de vida das populações.

O crescimento excessivo do Estado, na visão do capitalismo, que compreendia praticamente todos os setores da vida social, acabou gerando, na visão capitalista, a imagem da administração pública como uma administração ineficiente e burocrática, incapaz de cumprir o seu objetivo inicial de promover o bem-comum. No enfoque dos interesses capitalistas evidencia-se uma incompatibilidade entre o Estado Providência e as liberdades econômicas necessárias à expansão do capitalismo. Não se pode deixar de reconhecer que a atuação do Estado Providência, nos países centrais, foi necessária para legitimar a própria expansão do capitalismo.

Assim, surge uma série de transformações no sentido da redução da atuação direta do Estado, repassando-se à iniciativa privada atividades que, por sua natureza, podem ser executadas por particulares. Impõe-se-lhe, agora, uma função reguladora e não executora, e as atividades que permanecerem sob sua responsabilidade passam, preferencialmente, a serem executadas de forma descentralizada com a contratação de organizações privadas, de modo que o

Estado mantenha suas funções de ente soberano. Cumpre a ele fomentar essas atividades, fornecendo instrumentos necessários ao seu desempenho.

O setor da solidariedade ganha, então, importância nesse contexto como parceiro destacado, agora chamado para amortecer os conflitos sociais e proteger a estrutura capitalista, uma vez que indica uma finalidade comunitária que o inclina às práticas solidárias e à responsabilidade coletiva na produção de algum bem público. Nesse sentido, Souza Santos (1999) questiona a capacidade de qualquer setor corporativo de antepor-se ao Estado e ao seu desenvolvimento de forma isolada, sem considerar a totalidade da sociedade como um ente mais complexo que deve ser salvaguardada.

Entende Souza Santos (1999) que qualquer que seja a ambigüidade conceitual do setor das organizações sociais, a verdade é que ele ressurgiu, nos países centrais, ligado à crise do Estado Providência, um momento de retração de políticas progressistas, em que conquistas sociais começam a ser postas em causa, o que significa que não decorre de um processo político autônomo, mas de um vazio ideológico provocado pela dupla crise da social democracia e do socialismo. E nesse contexto sugere que a re-emergência desse setor não se deve à valorização do princípio da comunidade, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos decorrentes da política neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas e populares obtidos no período anterior.

Entendemos que, preservadas certas peculiaridades nacionais, os esquemas de proteção social erguem-se como resultado da própria dinâmica capitalista contemporânea, da articulação entre o Estado e o mercado, e esse fenômeno é que vai determinar o grau de participação desses dois segmentos e da sociedade na abordagem das questões sociais e na adoção das formas de gestão da proteção social, que varia de sociedade para sociedade.

Embora as primeiras OS tenham surgido no Século XIX, é por volta dos anos 80, no Século XX, que as OS ampliam a sua atuação, acompanhando, aparentemente, o movimento de mudança nos padrões de gestão das organizações públicas, estimuladas por pressões sociais externas por serviços públicos de melhor qualidade e de menor custo e, no âmbito interno, por decisões da alta burocracia pública (Guimarães, 2003).

Do ponto de vista da gestão pública, esse impulso parece ocorrer no momento em que se dá a substituição dos paradigmas tradicionais baseados na burocracia weberiana por novos, sustentados por princípios de flexibilidade, qualidade, competência, inovação e mudança, caracterizadores do que se denominou de nova administração pública, que segue uma trajetória de aproximação ao padrão de gestão das organizações privadas, tentando mudar processos e papéis das organizações do setor público.

A administração gerencial prega a gestão baseada em resultados e sua estruturação com base em alguns pressupostos como a descentralização de certas atividades e até a transferência de algumas delas antes atribuídas à administração pública direta para organizações privadas, tidas como *públicas não estatais*, como as organizações sociais, objeto deste artigo. O foco no cidadão, a preocupação com o planejamento e o controle preventivo na concessão de autonomia para o gestor privado, a redução dos níveis hierárquicos, a redução de custos decorrentes dos controles instituídos e o desenvolvimento de *parcerias*, com organizações do setor privado, são pilares aparentes desse novo modelo.

Essa mudança nos paradigmas da gestão pública não significa, entretanto, uma ruptura imediata com o modelo burocrático, mas até o seu aperfeiçoamento em alguns setores da administração pública.

Essa transferência de atividades do setor público para o setor privado sem fins lucrativos, como as organizações sociais, foi possível através do instrumento da publicização, tido por Modesto (2001) como denominação inadequada, preferindo denominá-la de parcerização, uma

vez que a primeira pode levar a uma visão distorcida de estatização desse segmento, referenciado por alguns autores como *terceiro setor*. As OS representam um dentre tantos outros tipos de organização privada sem fins lucrativos que constituem o amplo espectro desse setor.

## AS OS NO BRASIL

As primeiras instituições privadas estruturadas ao mercado da solidariedade no Brasil aparecem no período colonial, as Casas de Misericórdia portuguesas, num período em que a presença do poder público na área social era voltada apenas a atendimentos emergenciais. As ações sociais dessas Casas, formadas por iniciativas caritativas e cristãs e apoiadas financeiramente por representantes da aristocracia agrícola, eram dirigidas às classes de menor poder aquisitivo e abrangiam a criação de asilos, educandários e corporações profissionais.

Nesse contexto e de forma deliberada, a Igreja Católica se consolidava como segmento entrosado ao governo e chegando até a confundir-se com ele, uma vez que a ela eram delegadas as ações nas áreas de educação, saúde e atendimento aos abandonados. Valem as observações já formuladas no capítulo anterior quanto às interferências e interesses das instituições financiadoras.

Essa situação persiste até o final do século XIX, com o advento da República, quando se dá a separação dessas instituições e o Estado passa a assumir a proteção social, ainda que precariamente. A Constituição de 1891 chega a proibir repasse de recursos para custear atividades assistenciais de entidades religiosas, momento em que a própria igreja inicia estímulos à formação de movimentos associativos. É um momento de retração da atuação dessas organizações, num momento em que o Estado necessitava reforçar o seu poder político e o seu próprio papel.

A Revolução de 1930 supera o modelo agrícola e inicia a industrialização no país, sobretudo em São Paulo, fundando o modelo nacional-desenvolvimentista, centralizador, e dispara a reforma institucional do Estado para enfrentar as pressões das camadas emergentes da sociedade e modernizar o que se denominava de assistência pública. É nesse contexto que o governo intensifica o apoio financeiro a organizações sociais, promovendo-as a colaboradoras ou executoras das políticas sociais, sobretudo para os que não faziam parte do mercado formal de trabalho, agentes e vítimas do processo de industrialização e urbanização. O Estado se voltava diretamente para os que possuíam trabalho e renda.

As entidades sociais servem, então, ao interesse de amortecer as tensões sociais que poderiam advir do não atendimento social às classes não trabalhadoras, excluídas da pauta assistencial nacional.

O Estado vai ampliando esses mecanismos de proteção social de forma não planejada, seguindo o próprio movimento de consolidação do capitalismo, mas sem sequer chegar perto do modelo de Estado Providência dos países centrais. Por volta da década de 70 o sistema brasileiro de proteção social se consolida e tenta se expandir massivamente, e se desestabiliza, não suportando os impactos da crise econômica e das demandas geradas pela escala do desenvolvimento solicitado. A emergência de movimentos reivindicatórios relacionados à melhoria de condições de vida e debate político indicavam que transformações profundas haviam ocorrido na sociedade.

Nesse contexto político-social, as instituições filantrópicas tradicionais não foram chamadas ao debate e não mereceram a atenção na formulação de uma política para o setor e passavam pelo constrangimento da dificuldade de enquadramento entre o público e o privado. A

carência de recursos financeiros e o estabelecimento de um quadro político internacional para o qual o Estado não havia se preparado, deixaram desorientados os políticos e as elites brasileiras.

No início dos anos 80, agravam-se as dificuldades de financiamento pelo Estado do sistema previdenciário a evidencia-se a precarização do atendimento à saúde pública que a Constituição Federal de 1988 tenta sanar, inserindo a universalidade da atenção à saúde e à educação, de caráter distributivo, obrigando o Estado a se reorganizar. Mais uma vez as entidades prestadoras de serviços sociais são chamadas a participar.

A Constituição Federal de 1988 consagra a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a interferência estatal em seu funcionamento. O Código Civil e a Lei de Registros Públicos fixam alguns procedimentos e requisitos básicos para a criação de uma associação civil sem fins lucrativos (a princípio) e sem fins econômicos (2002). Uma fundação pode ser instituída através de dois únicos instrumentos, escritura pública ou testamento. Devido a esta finalidade social e pública, o patrimônio ganha personalidade jurídica e fica sujeito à fiscalização do Ministério Público (por meio da Curadoria de Fundações da comarca da sede da fundação). O papel do Ministério Público, por atribuição legal, é zelar por essas organizações, assegurando a efetiva utilização do patrimônio para o cumprimento de sua finalidade (Ciconello, 2002).

As pressões para a consolidação do capitalismo internacional no país e as dificuldades econômicas do Estado brasileiro colocam em pauta a reforma do Estado brasileiro e, nesse contexto, as questões de financiamento das entidades sociais.

Ocorre que essa re-emergência do setor se deve menos à iniciativa do Estado brasileiro e mais à iniciativa dos países centrais, que passam a canalizar os seus fundos de ajuda ao desenvolvimento para atores sociais não estatais. Com que objetivo? O contexto não é o de crise do Estado Providência que não chegou a existir, mas o de criar mercado e sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está em condições de criar (Souza Santos, 1999).

Percebe-se que esse fomento à ampliação de atuação dessas instituições não resulta de princípios autônomos da comunidade, mas de interesses externos ao próprio Estado nacional que tenta criar um “poder” paralelo ao próprio Estado, em condições de enfrentá-lo na luta por mercados e pela dominação econômica.

A nova estratégia ou conformação adquirida pelo segmento das instituições ditas sem fins lucrativos foi construída *de fora para dentro*: de *fora do país* e de *fora do setor* para dentro dele. Entidades internacionais e multilaterais foram as grandes promotoras desse processo nos países periféricos, aí se destacando fundações e instituições norte-americanas e européias e o *Banco Mundial*. Essa atuação de fora para dentro, entretanto, foi capaz de influenciar o Estado e o setor empresarial brasileiro, resultando em ações e políticas de avanço a essas organizações, sobretudo no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Não resta dúvida que o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995 do Governo Fernando Henrique é o marco de valorização institucional das OS, organizações tidas como híbridas, entendidas por alguns como misto de público e privado, com maior nível de autonomia e com modelo de gestão baseado no contrato. As Organizações Sociais foram introduzidas no direito brasileiro pela Medida Provisória Nº 1.591 de 09/10/97 sucessivamente reeditada, até o surgimento da Lei Federal 9.637/98. Deve ser observado que um outro instrumento legal, a Lei Nº 9.790/99 instituiu a figura jurídica da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, podendo esta vir a assumir vínculo de cooperação com o Estado, mediante convênio, para fomento e execução de atividades de interesse público, entendido como marco legal do que alguns denominam de terceiro setor.

A Lei Nº 9.790/99 flexibiliza regras estabelecidas antes para as OS e exclui alguns segmentos passíveis de orientação por procedimentos mercantis como organizações de ensino e hospitais, apesar de executarem tarefas de interesse público.

A Lei Nº 9.637/98 se constitui no marco regulatório das OS no Brasil e retrata a importância que essas instituições assumiram na implementação do nosso modelo de administração gerencial. As OS sucedem órgãos extintos da administração pública, assumindo a administração de funcionários e seus bens patrimoniais, estes sem rígido inventário. Os funcionários colocados à sua disposição, entretanto, continuam tendo salários e encargos pagos pelo Estado. Ao lado dos funcionários públicos cedidos, as OS podem formar o seu quadro próprio de pessoal, contratado sob o regime da CLT e de pessoal temporário, passando a receber repasses financeiros do Estado, nos termos acordados e inscritos no orçamento público, seguindo um fluxo de repasse irregular.

A atuação das OS é tida como de liberdade controlada sob o argumento de que o Estado utiliza-se de determinados instrumentos legais e administrativos para acompanhar e controlar o desempenho (processos e metas do contrato de gestão) dessas organizações, através do ministério supervisor e dos órgãos de controle interno (CAA) e TCU, havendo certo conflito de competência. Além disso, o Estado nomeia representantes seus para atuarem no Conselho de Administração das OS. Podem ser acatadas justificativas para o não cumprimento de metas, podendo inclusive revisar o próprio contrato de gestão.

As OS no Brasil obedecem a regras específicas de compras determinadas pela Lei Nº 9.637/98, que as diferenciam das demais organizações privadas sem fins lucrativos que pertencem ao *setor de mercado da solidariedade*.

Pela Lei das OS, o contrato de gestão é conceituado como 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 ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos na Lei”.

A execução do contrato de gestão passa a ser supervisionada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. O fomento pelo poder público abrange as seguintes medidas: destinação de recursos orçamentários e bens necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante permissão de uso com ônus para a origem; dispensa de licitação; cessão especial de servidores públicos, com ônus para origem; dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços entre a Administração Pública e a organização social.

## **AS OS NA BAHIA**

O marco legal das OS na Bahia é a Lei Nº 8.467/2003 e o Decreto Nº 8.890/2004 que muito pouco acrescentam ao marco federal, mantendo a mesma fluidez na definição de seu objeto, quando adotam a classificação das atividades e serviços de interesse público (ao invés de serviços de natureza relevante).

Algum avanço se observa quando determina o inventário dos bens móveis e acervo físico, documental e material a ser transferido às OS e estabelece uma avaliação mais criteriosa das propostas de trabalho para a seleção das entidades habilitadas à qualificação de OS e das suas condições de organização, inclusive sua situação financeira, mas que pode se julgar inócuo, quando em condições de excepcionalidade se demonstra a inviabilidade da competição.

Outro ponto importante é que já prevê o abatimento nos repasses mensais das despesas com funcionários públicos colocados à disposição dessas entidades.

## COMENTÁRIOS SOBRE A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS OS

No que concerne ao modelo institucional e gerencial das OS no Brasil há de se considerar que:

- a) A heterogeneidade de pessoas (funcionários públicos, empregados CLT e temporários) na estrutura das OS dificulta a gestão e interfere no seu desempenho;
- b) A legislação específica das OS, e como resultado da própria imperfeição jurídica de sua classificação, tem levado a algumas demandas judiciais no que se refere à ausência de licitação para qualificação e celebração de contrato de gestão e de contratos de serviços com entidades selecionadas como parceiras;
- c) O abuso de interferência de controle do Estado na gestão das OS, confundindo-a com entidade da administração pública indireta, tem gerado distorções e excessos;
- d) A definição imprecisa do objeto da parceria com base em critério de relevância da atividade<sup>2</sup>, nos termos da Constituição Federal, abre a possibilidade de privilégios a grupos privados na gestão de certo serviço público;
- e) Há certa incongruência entre a transferência da atividade à iniciativa privada e a exclusão do risco dessa própria atividade, pela garantia concedida pelo próprio Estado;
- d) A não exigência de qualquer contrapartida patrimonial pode levar à qualificação de organizações frágeis e mal estruturadas;
- e) A ambigüidade e imprecisão presente no modelo OS decorre da condição de organização híbrida, misto de público e privado, que caracteriza as OS. Parece haver um padrão de comportamento, presente inclusive em altos escalões governamentais, que considera as OS como se fossem organizações públicas, sujeitas às mesmas regras dos demais órgãos públicos em geral, inclusive no que se refere à hierarquia (Guimarães, 2003);

Esses elementos nos fazem crer que a mudança fundamental prevista no modelo, isto é, passar de um modelo de gestão do tipo “comando e controle” para um modelo baseado no contrato, não estaria sendo praticada de forma adequada e muito menos alcançada a eficiência gerencial pretendida, já que essas entidades não têm condições de adotar um modelo de gestão privada em sua plenitude.

## CONCLUSÕES

Sem entrarmos no mérito das discussões entre público e privado e admitindo que as organizações sociais sejam entidades privadas atuando na execução de serviços coletivos ou de natureza pública, não podemos deixar de registrar, pelo que foi exposto nos capítulos anteriores, que essas entidades não representam, em sua grande maioria, um movimento autônomo de organização baseado em legítimos princípios da comunidade.

---

São consideradas atividades de relevância pública as atividades essenciais e prioritárias à comunidade, não titularizadas pelo Estado, que transcendem a dimensão individual e repercutem, necessariamente, sobre a coletividade, obrigando o Poder Público a controlá-las, fiscalizá-las e incentivá-las de modo particularmente intenso.



A configuração atual desse setor, especialmente no Brasil, foi fortemente influenciada por organizações internacionais norte-americanas e européias, inclusive o Banco Mundial, que passaram a definir a pauta de ajuda ao desenvolvimento para atores sociais não estatais, o que no mínimo poderia parecer estranho se não evidenciasse uma política de reforço à criação de um “poder” paralelo ao Estado nacional que possa facilitar a conexão de redes transnacionais do chamado “mercado da solidariedade global”.

Não pretendemos aqui destruir o setor da solidariedade e desconsiderar a sua contribuição nas questões sociais, mas ao evidenciar que ele tem sido utilizado como massa de manobra pelo capitalismo e pelo Estado, indicar que ele deve passar por uma reinvenção, em que possam ser mantidos os princípios legítimos da comunidade e da solidariedade e neutralizar as interferências do capitalismo que tenta, através dele, ampliar a sua desenfreada dominação como regime atualmente hegemônico.

Também defendemos que, embora se reconheça a importância dos princípios da solidariedade e da comunidade, não se pode transferir a setores da sociedade civil, problemas que as políticas capitalistas neoliberais provocaram e que o Estado tem que resolver. E ao se transferir a organizações sociais serviços de natureza pública sem licitação, se está privilegiando determinados grupos, com ações compensatórias e pontuais, traduzindo-se numa espécie de particularização de serviços de natureza essencialmente pública, tornando filantrópico o objeto, que deveria ser tratado através de políticas sociais, representando uma redução da responsabilidade social do Estado.

As organizações sociais, como as demais organizações do setor da solidariedade, não podem representar uma nova atribuição do Estado ou uma alternativa para substituí-lo, mas apenas uma valorização de atividades sociais já existentes que passam, conjuntamente, a ocupar lugar de destaque na expressão de certos anseios sociais contemporâneos na produção de bens públicos.

Outro ponto a ser considerado é que uma simples reforma burocrática, assim como nos aponta Arendt (2000), não pode significar a solução da questão social, uma vez que desconsidera o diálogo político necessário entre o Estado e a diversidade intrínseca da sociedade civil.

Além disso, as explicações convenientes de incapacidade do Estado de assumir com eficiência gerencial determinados serviços e de transferi-los a entidades privadas sem fins lucrativos, tidas como detentoras de estruturas mais eficientes gerencialmente, parecem não ter coerência, uma vez que movidas não pelo lucro, mas por interesses coletivos, as diferenciam do setor privado e as aproximam do próprio setor público estatal.

A interferência dos agentes financiadores na agenda, meios e resultados da atuação das organizações sociais também se consubstancia em restrição à finalidade da parceria estabelecida com essas organizações e no alcance da maior eficiência gerencial pregada através do ideal reformista neoliberal. Esse fator termina por gerar conflitos de responsabilização que condicionam a democracia interna dessas entidades, a participação e a transparência dessas organizações, abalando os valores contidos no princípio da comunidade, elemento mais valorizado no discurso da reemergência desse segmento.

Também não se pode tratar certos serviços sociais como bens a serem oferecidos ao mercado e onde se deve buscar sua auto-sustentabilidade, já que o Estado não os financia integralmente.

Entendemos, ainda, que mesmo nessa atuação subsidiária, o Estado deve ter o cuidado com o tamanho dessas entidades, porque elas próprias podem se transformar em grupos poderosos e privilegiados e acentuar o corporativismo, distorcendo a sua missão originalmente declarada e passando a servir a interesses particulares e à própria lógica capitalista de acumulação.

Na ausência de um processo efetivo de reconfiguração do Estado, que ainda não se sabe como e quando virá, reconhece-se que as atividades sociais prestadas por organizações sérias, selecionadas por critérios rígidos e sob controle efetivo do Estado em meios e resultados, podem significar um atenuante, sobretudo, para os cidadãos de classes de menor poder aquisitivo. Longe, entretanto, estamos de resolver os problemas sociais da população através dessas ações, o que só se concretizará com a refundação de novos princípios democráticos, baseados na igualdade, justiça social e melhor equilíbrio na distribuição de renda.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. Em busca da política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- GUIMARÃES, T.A. A nova administração pública e a abordagem da competência. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, maio/junho 2000.
- HARPER, M. et alli. Public services through private enterprise: micro-privatisation for improved delivery. New Delhi, Vistaar, 2000.
- HELENA. Eloísa. Terceiro Setor, gestão e controle social. São Paulo: Método, 2007.
- MODESTO, Paulo. A publicização e o tratamento da problemática dela decorrente. In: Congresso: O Modelo OS – Lições e Oportunidades de Melhoria. Brasília SEGES/ENAP.2001.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINJ, Peter (orgs) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. 2ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. A invenção solidária e participativa do estado. Coimbra: Oficina do CES nº 134, 1999.
- YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. In: Cadernos Abong, nº 3. São Paulo: Abong, 1995.