



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
Desenho de Incentivos para a Qualidade e Eficiência do Gasto Público

Tese de Doutorado

Autora: Denise Herminio Gontijo do Nascimento
Orientador: Professor Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília
Maio de 2023

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:
Desenho de Incentivos para Qualidade e Eficiência do Gasto Público**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia.

Orientador: Professor Dr. Maurício Soares Bugarin

Brasília, 2023

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS:

Desenho de Incentivos para Qualidade e Eficiência do Gasto Público

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Maurício Soares Bugarin (Orientador)
FACE/UNB

Prof. Doutor Rafael Terra de Menezes (Membro Titular Vinculado)
FACE/UNB

Prof. Doutor Fernando Boarato Meneguim (Membro Externo)
FACE/UNB

Prof. Doutor Fernando Sertã Meressi (Membro Externo)
CEAM/UNB

Agradecimentos

Agradeço a Deus pelo ensejo do conhecimento. Ao meu esposo Antonio por todo incentivo à minha formação. Aos meus pais pelo apoio sempre incondicional. Ao Ministério do Planejamento e Orçamento pela licença concedida para a realização deste doutorado. Ao Programa de Pós-Graduação em Economia pelo apoio institucional na realização deste trabalho. E ao meu orientador Maurício pela paciência e dedicação dispensadas durante o curso.

“A menos que modifiquemos nossa maneira de pensar,
não seremos capazes de resolver os problemas causados pela
forma como nos acostumamos a ver o mundo”. (Albert Einstein)

RESUMO

A tese trata das Organizações Sociais (OSs) na prestação de serviços públicos e tem por objetivo construir, à luz da teoria dos jogos, desenho adequado à prestação eficiente de serviços de qualidade por OSs, analisando os incentivos existentes nesse modelo de parceria no Brasil. Considerando a relevância do papel das OSs na prestação de serviços públicos no país e que, mais de vinte anos após a instituição do modelo de OSs no país, não há padrão cristalizado de implementação dessa forma de parceria entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos, cabe empreender a revisão dos atuais incentivos compreendidos nessa relação em prol de um modelo que privilegie a qualidade dos serviços e o alcance de resultados. Dessarte, o presente estudo se propõe a analisar os incentivos existentes nessa sistemática de prestação de serviços e a desenvolver e apresentar desenho de incentivos que descreva uma parceria de sucesso na consecução de serviços públicos, considerando a eficiência do gasto e a qualidade dos serviços. Para tanto, foram analisadas parcerias via OSs estaduais e municipais, segundo experiências ditosas e desditosas e, com base nas informações apreendidas, construído modelo baseado na Teoria da Informação e dos Incentivos com vistas a precisar teoricamente os pontos fortes e as vulnerabilidades presentes nesse formato de parceria. Procedeu-se ainda a estudo estatístico, utilizando a Lei de Newcomb-Benford, a fim de testar a razoabilidade do modelo teórico desenvolvido. Como resultado do trabalho, quanto às possibilidades de mudanças no desenho de mecanismo que regula essa relação, com vistas ao melhor aproveitamento das vantagens e à redução das vulnerabilidades do modelo de parceria via OSs, destacam-se as seguintes estratégias: alterações que promovam a contratação com organizações altruístas; redefinição da concessão de subsídios e isenções destinados a instituições sem fins lucrativos, vinculando-os aos resultados entregues pela organização; instituição de incentivos à obtenção de recursos via doações; alterações que promovam a contratação com organizações que possuam expertise na consecução da atividade objeto da parceria; instituição de prêmios concedidos pelo governo ou por instituições privadas em parceria com o governo, em reconhecimento à prestação de serviços de excelência; aperfeiçoamento das regras de transparência; instituição de um sítio oficial e público para registro de denúncias de corrupção e de má prestação do serviço, bem como para registro de elogios quanto à atuação das Organizações Sociais parceiras do Estado; e constituição de grupos específicos, no âmbito de cada ente federado, para gerir as parcerias com OSs, que atuem como disseminadores de boas práticas e ideias capazes de gerar benefício social.

Palavras-Chave: Organizações Sociais; Serviços Públicos; Teoria da Informação e dos Incentivos; Desenho de mecanismos; Lei de Newcomb-Benford.

ABSTRACT

The thesis deals with Social Organizations (SOs) in the provision of public services and aims to make, in the light of the theory of games, an adequate design for the efficient provision of quality services by SOs, analyzing the existing incentives in this partnership model in Brazil. Considering the relevance of the role of SOs in the provision of public services in the country, and that, more than twenty years after the institution of the OSs model in the country, there is no crystallized pattern of implementation of this form of partnership between the State and non-profit organizations, it is necessary to undertake a review of the current incentives included in this relationship in favor of a model that favors the quality of services and the achievement of results. Thus, the present study proposes to analyze the existing incentives in this service provision system and to develop and present an incentive design that describes a successful partnership in the achievement of public services, considering the efficiency of expenditure and the quality of services. For this purpose, partnerships via state and municipal OSs were analyzed, according to fortunate and unfortunate experiences and, based on the information learned, a model was built based on the Theory of Information and Incentives with a view to theoretically specifying the strengths and vulnerabilities present in this format of partnership. A statistical study was also carried out, using the Newcomb-Benford Law, in order to test the reasonableness of the theoretical model developed. As a result of the work, regarding the possibilities of changes in the design of the mechanism that regulates this relationship, with a view to better taking advantage of the advantages and reducing the vulnerabilities of the partnership model via OSs, the following strategies stand out: changes that promote contracting with altruistic organizations; redefinition of granting subsidies and exemptions for non-profit institutions, linking them to the results delivered by the organization; institution of incentives to obtain resources via donations; changes that promote contracting with organizations that have expertise in carrying out the activity that is the object of the partnership; institution of awards granted by the government or by private institutions in partnership with the government, in recognition of the provision of excellent services; improvement of transparency rules; institution of an official and public website to record complaints of corruption and poor service provision, as well as to record praise for the work of Social Organizations that partner the State; and constitution of specific groups, within each federal entity, to manage partnerships with OSs, which act as disseminators of good practices and ideas capable of generating social benefits.

Keywords: Social Organizations; Public services; Information and Incentive Theory; Mechanism design; Newcomb-Benford's Law.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual do valor pago, inclusive restos a pagar, sob a modalidade 50, em relação ao total de recursos transferidos por municípios (modalidade 50), segundo localização dos municípios (2020) 61

Gráfico 2 - Transferências de estados/DF (modalidade 50 + modalidade 90 SP) e municípios (modalidade 50), em valores globais (R\$ Bilhões) e em percentual do total, segundo ano (2013-2020) 63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumentos de parceria entre Poder Público e Terceiro Setor	52
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor empenhado por número de OSCs, segundo Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)	54
Tabela 2 - Valor empenhado por números de OSCs, segundo natureza jurídica (2010-2018)	54
Tabela 3 - Valor empenhado por números de OSCs, segundo ano (2010-2018)	56
Tabela 4 - Valor pago, inclusive restos a pagar, destinado a parcerias com OSCs estado de São Paulo, segundo natureza de despesa (2020)	58
Tabela 5 - Valor pago, inclusive restos a pagar, em âmbito estadual e do DF (modalidade 50) + estado de São Paulo (modalidade 90 - contrato de gestão), segundo ano (2013 a 2020)....	59
Tabela 6 - Valor pago, inclusive restos a pagar, em âmbito municipal (modalidade 50), segundo ano (2013 a 2020)	60
Tabela 7 - Maiores valores pagos, inclusive restos a pagar, sob a modalidade 50, segundo municípios (2020)	62
Tabela 8 - Distribuição da Lei de Newcomb-Benford	122
Tabela 9 - Aplicação da Lei de Newcomb-Benford para OSs	126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Abong - Associação Brasileira de ONGs

Acerp - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto

AP - Administração Pública tradicional

APEX-Brasil - Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil

Bioamazônia - Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia

Cebas – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

Cebraspe - Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e Promoção de Eventos

Cejam - Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim

Cempre - Cadastro Central de Empresas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Cepon - Centro de Pesquisas Oncológicas

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicas

CGE-RJ - Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

CGU - Controladoria-Geral da União

Ciap - Centro Integrado de Apoio Profissional

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPEM - Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

Embrapii - Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial

ESF - Estratégia Saúde da Família

Fahece - Fundação de Apoio ao Hemosc/Cepon

Fasfil - As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

Fibra - Fibra Instituto de Gestão e Saúde

Funeve - Fundação Universitária Evangélica

Gife - Grupo de Institutos fundações e Empresas
Global - Associação Social Global Soluções em Saúde
HCN - Hospital Estadual do Centro-Norte Goiano
HEF - Hospital Estadual de Formosa
Hemosc - Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina
HETIN - Hospital Estadual de Urgência de Trindade
HGCRB - Hospital Geral de Clínicas de Rio Branco
Huana - Hospital de Urgências de Anápolis Dr. Henrique Santillo
Iabas - Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS - Instituto Curitiba de Saúde
IDSM - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
Imed - Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento
IMPA - Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
ISD - Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont
LNB - Lei Newcomb-Benford
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
Marca - Associação Marca para Promoção dos Serviços
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDA - Média dos Desvios Absolutos
MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NPG - New Public Governance
NPM - New Public Management
OGU - Orçamento Geral da União
ONA - Organização Nacional de Acreditação
ONCE - Organização Nacional dos Cegos da Espanha
ONG/NGO - Organização Não-Governamental
ONGIs - Organizações Não-Governamentais Internacionais

OS - Organização Social

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

Oscip - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PIB - Produto Interno Bruto

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

PRIA - Pesquisa Participativa na Ásia

Quangos - Quasi-NGO

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEC - Secretaria Estadual de Cultura

Seconci-SP - Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo

Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola

Sesc - Serviço Social do Comércio

Sesi - Serviço Social da Indústria

SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

SRF - Secretaria da Receita Federal

SSA - Serviço Social Autônomo

STF - Supremo Tribunal Federal

SUS - Sistema Único de Saúde

TCE-PE - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

TCE-RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Unifesp - Hospital Universitário da Universidade Federal de São Paulo

UNIOPSS - União Nacional Interfederal de Organizações e Obras Sociais e de Saúde Privadas
Sem Fins Lucrativos

UPE - Utilidade Pública Estadual

UPF - Utilidade Pública Federal

UPM - Utilidade Pública Municipal

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. TERCEIRO SETOR: UMA ABORDAGEM ABRANGENTE.....	9
2.1 Contexto histórico do chamado Terceiro Setor	9
2.2 Conceito, dimensão e importância do Terceiro Setor em diferentes países	16
2.2.1 Conceito	16
2.2.2 <i>Dimensão e Importância</i>	18
2.3 Terceiro Setor e a provisão de serviços públicos	22
2.3.1 <i>Provisão de serviços públicos NPM e Pós-NPM</i>	23
2.3.2 <i>Incentivos aos governos na contratação com o setor sem fins lucrativos</i>	25
2.4 Relação (colaborativa) entre os setores público e sem fins lucrativos.....	28
2.4.1 <i>Apontamento de constrangimentos</i>	28
2.4.2 <i>Gestão da relação de colaboração</i>	32
3. TERCEIRO SETOR NO BRASIL	35
3.1 Histórico.....	35
3.2 Heterogeneidade do Terceiro Setor no Brasil.....	37
3.3 Modelos de parceria entre Poder Público e o Terceiro Setor no Brasil	39
3.3.1 <i>Organização Social (OS)</i>	41
3.3.2 <i>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)</i>	43
3.3.3 <i>Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)</i>	44
3.3.4 <i>Serviço Social Autônomo (SSA)</i>	47
3.3.5 <i>Entidades Benéficas de Assistência Social e Fundações de Apoio</i>	49
3.4 Representatividade das parcerias do Estado com instituições sem fins lucrativos..	51
4. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL.....	62
4.1 Institucionalização e desenvolvimento das Organizações Sociais no Brasil	62
4.2 Desempenho das Organizações Sociais na prestação de serviços públicos	73
4.3 Incentivos relevantes no modelo de OSs.....	99
5. MODELO ECONÔMICO	103
5.1 Elementos do modelo de decisão	103
5.2 Decisões ótimas das OSs	110
5.3 Otimizando os Incentivos	112
6. TESTE ESTATÍSTICO	118
6.1 Lei de Newcomb-Benford e aplicações.....	119
6.2 Metodologia.....	121
6.3 Resultados.....	124
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141

1. INTRODUÇÃO

O estudo e a prática da gestão pública passaram por profundas mudanças em todo o mundo. Ao longo do último quarto de século temos visto crescentes críticas à Administração Pública, como a ampla estrutura para a prestação de serviços públicos, a ascensão da Nova Gestão Pública como um paradigma emergente para a prestação de serviços públicos e a transformação do setor público na prestação intersetorial de serviços públicos (PESTOFF et al., 2012). A coexistência de tais tendências mostra que a gestão intraorganizacional permanece como elemento essencial para a prestação eficiente de serviços públicos, contudo há novidade no importante papel agora reservado à governança das relações intersetoriais para a efetiva prestação desses serviços.

No conceito de França (2015), o chamado Terceiro Setor é composto por organizações de natureza privada, criadas por iniciativa particular, que se diferem das organizações do Segundo Setor (setor privado) por não visarem o lucro e serem estritamente dedicadas a consecução de objetivos sociais ou públicos, muito embora não integrem a estrutura do governo (Administração Estatal), Primeiro Setor.

No Brasil, a compreensão do Terceiro Setor como parceiro do Estado na formulação e execução de políticas públicas é legitimada legalmente¹ e responde à emergência de um novo padrão de intervenção estatal desenhado a partir da década de 1990. Dentre as formas de parcerias, destaca-se a prestação de serviços públicos, não exclusivos, por Organizações Sociais, numa sistemática de transferência de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos. Trata-se de uma qualificação – Organização Social (OS) – conferida pelo Poder Público a uma entidade civil sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor, que a habilita a manter um relacionamento de fomento e parceria com o governo na execução de atividades que não são de titularidade exclusiva do Estado, podendo ser prestadas diretamente pelo particular, em áreas como, por exemplo, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura, saúde, esporte e turismo.

No contexto das reformas administrativas debatidas em todo o mundo, nas décadas de 70 e seguintes, as parcerias entre estado e sociedade civil surgem de um movimento em que os Estados promovem cada vez mais a ideia de que um órgão isolado do governo não tem capacidade de implementar e administrar sozinho as políticas públicas e por esta razão estas

¹ Essa parceria Estado-Sociedade tem amparo na Constituição Federal, a qual prevê expressamente que a intervenção do estado na promoção e na garantia da ordem social pode se dar pela sua atuação direta ou pela ação concomitante e complementar da iniciativa privada (arts. 194, 197, 199, 202, 205, 209 e 227, §1º).

atividades deveriam ser realizadas em conjunto com a sociedade, numa redefinição de seus papéis no atendimento aos desafios de um ambiente dinâmico, complexo e com multiplicidade crescente de atores (CAPOBIANGO et al., 2013).

O termo *Hollow State* (Estado Oco) foi utilizado para se referir ao então crescente movimento de contratação, pelo governo, de redes de organizações sem fins lucrativos, públicas e privadas, para desempenhar funções públicas. Em um sentido geral, *Hollow State* trata de qualquer situação de produção conjunta em que uma agência governamental depende de outras (empresas, organizações sem fins lucrativos ou outras agências governamentais) para fornecer serviços públicos em conjunto. Num sentido mais estrito, refere-se a um governo que, por política pública, optou por terceirizar toda a sua capacidade produtiva a terceiros, talvez retendo apenas uma função de integração de sistemas responsável pela negociação, monitoramento e avaliação dos contratos (MILWARD; PROVAN, 2000).

Internacionalmente, a crise do Estado de bem-estar social, no transcurso dos anos 70, relacionada ao esgotamento fiscal provocado pela dificuldade cada vez maior de harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista e à deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos crescentes desafios dos mercados e países globalizados e interligados, levou à adoção de uma nova Administração Pública que buscasse melhores resultados para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010). Assim, diante de um cenário de demandas sociais complexas, surge a necessidade de revisão pelos Estados de suas estruturas administrativas e de sua maneira de interagir com a sociedade.

Em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, de cultura positivista, o provimento e o controle de atividades públicas incorporaram mecanismos de mercado. Noutros países da Europa as mudanças ocorreram dando-se maior atenção à gestão integrada de redes colaborativas, com destaque às parcerias entre Estado e sociedade civil (PETERS; PIERRE, 1998).

Na Inglaterra, a necessidade de cortar gastos públicos, aumentar a eficiência e exercer a contenção fiscal forçou os políticos a se afastarem das organizações tradicionais do setor público em direção a organizações mais eficientes, criando, na década de 80, um novo nível de governança na política britânica: as *Quangos* – o termo era originalmente uma abreviação de *Quasi-NGO*, no qual NGO é a sigla padrão para uma organização não governamental. Concebidas como uma forma híbrida de organização, com elementos de órgãos do setor público e de organizações não governamentais, as *Quangos* recebiam financiamento do

governo e utilizam métodos do setor privado para atingir objetivos públicos da maneira mais eficiente possível (SMITH; FLINDERS, 1998).

Esse modelo designado como quase mercado, no qual o Estado providencia o financiamento para as transações e o serviço é ofertado por organizações sociais sem fins lucrativos ou empresas públicas que competem entre si pelo provimento de produtos, difundiu-se no mundo ocidental, nas décadas de 80 e seguintes (FILIPPON; GIOVANELLA et al., 2016); e globalmente, nas novas sociedades de mercado, a partir do suporte de líderes políticos de orientação neoliberal, tradicionais instituições com atuação na área social como hospitais e escolas introduziram mecanismos de mercado em sua estrutura, passando a tratar cidadãos como clientes (ALDRIDGE, 2005).

Correntemente, esse sistema de parceria Estado-Sociedade é realidade em várias atividades e em diferentes países. Nos Estados Unidos, na área de preservação do meio ambiente, cita-se como exemplo a principal atração verde de Nova York, o *Central Park*, o qual é gerido por uma organização civil privada, sem fins lucrativos, o *Central Park Conservancy*², que administra o parque em função de um contrato com a prefeitura da cidade; na área de pesquisa e ensino superior, universidades como as renomadas Universidade de Harvard e o Instituto de Tecnologia de Massachusetts nos Estados Unidos são instituições privadas sem fins lucrativos parcialmente financiadas com recursos públicos.

No setor de água e saneamento, esse sistema de colaboração é também cada vez mais comum em muitos países de baixa e média renda, como meio de expandir a cobertura de serviços para comunidades pobres e marginalizadas. Hushie e Meissner (2018), em estudo de parcerias entre Estado e sociedade civil na região norte de Gana, destacam a importância das organizações da sociedade civil, concebidas como sem fins lucrativos, e dos governos locais no aumento do acesso a instalações de água e saneamento de consumo seguro para comunidades pobres por meio da combinação de recursos, conhecimento e experiência, além do papel distinto dessas organizações na redução das desigualdades nos serviços e facilitação de uma participação mais efetiva das pessoas pobres e marginalizadas nas decisões de prestação de serviços.

No setor cultural, no transcurso de mudanças econômicas e sociais ocorridas no final do século passado, antigas instituições europeias remodelaram seus sistemas de gestão em parcerias com entidades da sociedade civil, a exemplo do Museu do Prado em Madri, que tornou-se uma instituição da sociedade civil, ainda ligada ao governo mas como uma

² <https://www.centralparknyc.org/>

instituição de estatuto especial com Conselho próprio e com o objetivo de longo prazo de reduzir o seu nível de apoio estatal, e do Museu do Louvre e da maioria dos museus nacionais franceses que também operam sob contratos especiais com o governo, controlam seus próprios orçamentos e têm conselhos de administração (LORD, 2013).

Mas é na área de saúde que se destacam exemplos dessa parceria: na Nova Zelândia, o Ministério da Saúde e as organizações não-governamentais do setor de saúde têm uma relação formalizada, destinando significativo financiamento público a essas organizações, sendo parte delas instituições sem fins lucrativos (GAULD, 2020). Na França, o seguro de saúde é obrigatório a toda população e as seguradoras são organizações sem fins lucrativos que planejam anualmente junto ao Estado medidas sobre o financiamento global de atenção em saúde no país (BRINKERHOFF; BRINKERHOFF, 2002). Nos Estados Unidos, grande parte das instalações médicas são de propriedade privada, no formato de associações sem fins lucrativos, que contam com alguns subsídios do governo local, sendo muitos dos hospitais mais importantes afiliados a grandes corporações ou faculdades de medicina, como o Hospital Johns Hopkins Medical Corporation em Baltimore (ROSENAU; LINDER, 2003). No Japão, os hospitais, por lei, devem ser administrados como empresas sem fins lucrativos e gerenciados por clínicos gerais, sendo proibidas de operar hospitais as organizações que visam o lucro, e o pagamento por serviços médicos é oferecido por um sistema de seguros de saúde universal (MATSUDA, 2015).

No Brasil, inspiradas nas *Quangos* britânicas, as Organizações Sociais emergiram na esteira das possibilidades abertas para a gestão pública após a Reforma do Estado desencadeada em meados da década de 90 (SOUZA, 2015). Parte deste plano de reforma administrativa foi confiado ao então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e seu lema era “ajudar o Governo a funcionar melhor, ao menor custo possível, promovendo a administração gerencial, transparente e profissional, em benefício do cidadão” (Plano de Reestruturação e Qualidade, Cadernos MARE, 1998. p.7).

A administração gerencial empreende adequar as organizações públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados, buscando identificação com os usuários e o incremento de sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada (A Nova Política de Recursos Humanos, Cadernos MARE, 1998).

As OSs surgiram num contexto de redefinição do papel do Estado, como nova modalidade voltada à função social de gestão e provisão de serviços públicos, atuando na prestação de atividades não exclusivas do Estado, fomentada financeiramente por este,

mediante controle por resultados. Instituídas no âmbito da União pela Lei Federal nº 9.637³, de 15 de maio de 1998, as OSs, qualificadas pelo poder executivo como tais, são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas premissas se alinham com o modelo de organização de Estado Neoliberal, que preza pela não participação, ou menor participação possível, do Estado na economia e na sociedade, visando a produtividade do regime de livre mercado (CARINHATO, 2008).

Considerado instrumento de mudança do padrão de gestão pública, ao se firmar um contrato de gestão entre as partes, que permite a avaliação e o controle dos resultados acordados, requisitos da administração gerencial, o modelo institucional das OSs foi implementado em vários estados brasileiros, nas décadas de 90 e seguintes, que aprovaram e implantaram leis para atuação das organizações em diferentes áreas, rendendo parcerias bem-sucedidas, como o Hospital da Criança de Brasília José Alencar⁴, gerido desde 2011 pela OS Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada, e o Hospital das Clínicas Luzia de Pinho Melo, gerido desde 2004 pela OS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM).

A parceria do Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada com a Secretaria do Estado de Saúde do Distrito Federal tem por objetivo promover assistência à saúde, mediante a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais, com ênfase também no desenvolvimento de ensino e pesquisa em saúde, sendo o Hospital da Criança de Brasília José Alencar referência de instituição de excelência na área de saúde em todo o país, obtendo índice de 98% de satisfação dos pacientes em 2021⁵, qualidade reconhecida tanto pelos usuários quanto por órgãos de acreditação de qualidade de serviços de saúde – com classificação no maior nível (excelência) de acreditação pela Organização Nacional de Acreditação (ONA)⁶.

O Hospital das Clínicas Luzia de Pinho Melo, em Mogi das Cruzes, São Paulo, é referência em neurocirurgia⁷, cirurgia vascular, ortopedia e oncologia, também com classificação no maior nível (excelência) de acreditação pela ONA, além de possuir

³ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

⁴ <https://www.hcb.org.br/>

⁵ <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/11/4961513-em-10-anos-hospital-da-crianca-de-brasilia-fez-mais-de-5-milhoes-de-atendimentos.html>

⁶ Entidade não governamental e sem fins lucrativos que certifica a qualidade de serviços de saúde no Brasil, com foco na segurança do paciente, através da acreditação. A metodologia adotada pela ONA é reconhecida pela *International Society for Quality in Health Care* (ISQua), associação parceira da Organização Mundial da Saúde, com representantes de instituições acadêmicas e organizações de saúde de mais de 100 países.

⁷ <https://hclpm.spdmafiladas.org.br/hospital-v2/>

acreditação internacional *QMentum*⁸, conquistada em 2021⁹. Gerenciado pela SPDM, por meio de parceria firmada com a Secretaria de Estado da Saúde¹⁰, o Hospital destaca-se pelo atendimento de média e alta complexidade, realizando atendimento integral gratuito pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Contudo, apesar de válidos os casos de parcerias ditos na gestão por OSs no Brasil, não é incomum a ocorrência de escândalos de desvio de recursos públicos por meio dessa sistemática. A exemplo, cita-se a Operação Maus Caminhos, deflagrada pela Polícia Federal no final de 2016, que descobriu desvios de mais de R\$ 100 milhões destinados à saúde do Estado do Amazonas, por meio da OS Instituto Novos Caminhos, utilizada pelo grupo criminoso para viabilizar a maior parte das fraudes¹¹. Investigações, desenroladas em 2020, quanto à formação de esquema de propina para a contratação emergencial e para a liberação de pagamentos a Organizações Sociais, responsáveis por administrar Unidades de Pronto Atendimento no Estado do Rio de Janeiro, implicaram no *impeachment* do governador estadual.

A Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazônia), criada pelo governo federal com a responsabilidade de conter a biopirataria, foi desqualificada como OS no ano de 2005, a pedido do Ministério do Meio Ambiente que considerou que os termos do contrato de gestão não foram cumpridos pela entidade. À época, sem nenhuma legislação vigente que regulamentasse o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento, a organização firmou um acordo com a multinacional suíça Novartis Pharma AG, segundo o qual a empresa teria exclusividade na prospecção e comercialização de drogas e produtos farmacêuticos oriundos de micro-organismos e plantas da Amazônia Legal durante dez anos, que rendeu notícias em jornais como “biopirataria oficial na Amazônia” (SALGADO, 2016).

Em 2019, a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro descredenciou a OS Instituto Lagos Rio, responsável pela gestão das unidades de saúde nas cidades de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí, com pendências jurídicas, inclusive trabalhistas, e histórico de má qualidade na prestação de serviços de saúde¹².

⁸ A metodologia *QMentum International* orienta e monitora padrões de alta performance em qualidade e segurança na área de saúde, utilizando critérios globais de validação.

⁹ <https://hclpm.spdmafiliadas.org.br/qualidade-e-seguranca-v2/>

¹⁰ <https://hclpm.spdmafiliadas.org.br/>

¹¹ <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/operacao-maus-caminhos/entenda-o-caso>

¹² <https://www.tribunarij.com.br/os-que-gerencia-hospitais-e-upas-e-descredenciada/>

Essa assimetria de resultados conduz à observação de que, apesar de as OSs estarem em funcionamento há mais de duas décadas no Brasil, suas configurações, relações com os setores da economia, assim como as articulações com novas tendências do mercado, estruturam um arranjo ainda desconhecido no âmbito da gestão e da prestação de serviços públicos, num desenho de parceria com o Estado.

Considerando a relevância do papel das OSs na prestação de serviços públicos no país, em especial na área de saúde, decorrente da expansão das organizações da sociedade civil a partir da redemocratização do país e também, em boa parte, das dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos, dada a rigidez da estrutura normativa da Administração Pública, bem como que não há modelo cristalizado de implementação dessa forma de gestão e implementação de políticas públicas, cabe empreender a revisão dos atuais incentivos nessa relação em prol de um modelo que privilegie a qualidade e o alcance de resultados.

Dessarte, o presente estudo se propõe a analisar os incentivos existentes nessa sistemática de prestação de serviços e a desenvolver e apresentar desenho de incentivos que descreva uma parceria de sucesso na consecução de serviços públicos, considerando a eficiência do gasto e a qualidade dos serviços. Para isso, são analisadas parcerias via OSs estaduais e municipais, segundo experiências ditosas e desditosas e, com base nas informações apreendidas, construído modelo baseado na Teoria da Informação e dos Incentivos com vistas a precisar teoricamente os pontos fortes e as vulnerabilidades presentes nesse formato de parceria.

A metodologia utilizada compreende revisão bibliográfica e análise documental, a fim de obter informações disponíveis na literatura nacional sobre as entidades civis pesquisadas e sobre o desempenho destas em atividades e serviços públicos, prestados em parceria com o Estado via OSs, incluídas consultas a trabalhos acadêmicos e de órgãos públicos – consultas ao resultado de auditorias internas e externas e de ministérios públicos quanto a contas e prestação de serviços pelas OSs, bem como de análise de contratos de gestão e das legislações pertinentes e de coleta de informações junto a sítios eletrônicos de órgãos públicos e de entidades civis. Ainda, a fim de testar a razoabilidade do modelo teórico desenvolvido, considera-se estudo estatístico utilizando a Lei de Newcomb-Benford.

Como resultado do trabalho, quanto às possibilidades de mudanças no desenho de mecanismo que regula essa relação, com vistas ao melhor aproveitamento das vantagens e à redução das vulnerabilidades do modelo de parceria via OSs, destacam-se as seguintes

estratégias: alterações que promovam a contratação com organizações altruístas; redefinição da concessão de subsídios e isenções destinados a instituições sem fins lucrativos, vinculando-os aos resultados entregues pela organização; instituição de incentivos à obtenção de recursos via doações; alterações que promovam a contratação com organizações que possuam expertise na consecução da atividade objeto da parceria; instituição de prêmios concedidos pelo governo ou por instituições privadas em parceria com o governo, em reconhecimento à prestação de serviços de excelência; aperfeiçoamento das regras de transparência; instituição de um sítio oficial e público para registro de denúncias de corrupção e de má prestação do serviço, bem como para registro de elogios quanto à atuação das Organizações Sociais parceiras do Estado; e constituição de grupos específicos no âmbito de cada ente federado para gerir as parcerias com OSs, que atuem como disseminadores de boas práticas e ideias capazes de gerar benefício social.

O trabalho organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, o capítulo 2 faz uma aproximação do tema Terceiro Setor, a partir de seus conceitos e características, abordando seu surgimento e desenvolvimento em diferentes países, bem como discorrendo sobre experiências de prestação de serviços públicos por entidades que compõem esse setor; a seguir, o capítulo 3 apresenta o desenvolvimento do Terceiro Setor no Brasil, a heterogeneidade de suas instituições e a representatividade dessas instituições nas parcerias com o Estado; o capítulo 4 encadeia análise de estudos e referenciais de avaliação, juntamente com o de aspectos legais, para identificação dos incentivos envolvidos na parceria Estado-OS; o capítulo 5 trata da construção e apresentação do modelo econômico e da análise de desenho de incentivos para o caso; e o capítulo 6 apresenta o estudo estatístico das organizações, segundo Lei de Newcomb-Benford. Por fim, no capítulo de conclusão são feitas as considerações finais que consolidam as principais informações e conclusões propiciadas por este estudo.

2. TERCEIRO SETOR: UMA ABORDAGEM ABRANGENTE

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO CHAMADO TERCEIRO SETOR

O Terceiro Setor, ou sociedade civil ou setor sem fins lucrativos ou voluntário, empregado para descrever o conjunto de organizações e associações privadas, voluntárias e sem fins lucrativos, que não se confundem com o Estado ou com o setor lucrativo do comércio, ganhou destaque nas últimas décadas, considerando o discurso global cada vez mais comum sobre o crescimento do setor em áreas como a de provisão de bem-estar, educação, desenvolvimento comunitário, relações internacionais, meio ambiente ou artes e cultura e outros.

Inserido no desenvolvimento político e social mais extenso de um país ou região, o desenvolvimento do Terceiro Setor é moldado por formas de governo e culturas políticas, bem como por fatores culturais, econômicos e religiosos, que imprimem a diversidade e a riqueza das formas de organização e instituições localizadas entre o Estado e o mercado.

Segundo North (1990), as instituições são dependentes de suas trajetórias prévias na medida em que apresentam fortes relações com suas configurações historicamente herdadas. A dependência da trajetória histórica, atestada nas origens, funções e modos de operação do Terceiro Setor em cada país, é referida nos estudos como “origens sociais” e “regimes sem fins lucrativos”, por Anheier e Salamon (1998), e como “roteiros nacionais”, por Anheier e Kendall (2001).

Nas democracias industrializadas, as análises da expansão do setor sem fins lucrativos consideram o maior desenvolvimento do Terceiro Setor nas sociedades de direito comum protestantes e anglo-saxônicas como produto de uma cultura política, religiosa e social incentivadora da auto-organização (ANHEIER, 1990). De forma diferente, nos países de direito civil, europeu continental e católicos, refletindo a tendência de maior obediência à autoridade do Estado e à hierarquia religiosa, o serviço do Estado de bem-estar se dá essencialmente por seu financiamento e entrega por instituições governamentais.

Estados Unidos da América

Considerando o desenvolvimento dos Estados Unidos da América como sociedade, o início de sua história política e social está assentado em uma reação profunda e bem-sucedida contra o absolutismo europeu do século XVIII, buscando desenvolver um sistema político

complexo de democracia direta e indireta, baseado em freios e contrapesos, impondo restrições ao governo e instituindo uma clara separação de poder nos níveis federal e estadual, compreendendo responsabilidades educacionais, culturais, sociais e de bem-estar em nível local, ao invés de alguma estrutura governamental central, além de incentivar um sistema religioso baseado no voluntariado com estrita separação entre Igreja e Estado.

A constituição da sociedade americana está ligada à filantropia e à inclusão democrática. No curso do século XIX, a filantropia tornou-se fator importante no movimento abolicionista e na luta por justiça social e em particular contra a exclusão política de mulheres e minorias, sendo a própria Constituição dos Estados Unidos, assim como sua sociedade civil, produto do liberalismo clássico. Esses fatores estão na raiz da sociedade civil americana a partir do século XIX e são determinantes para o desenvolvimento do setor sem fins lucrativos moderno no século XX (MCCARTHY, 2003).

Lipset (1996) observou que os Estados Unidos são o único país ocidental no qual o governo e as associações voluntárias não se ocuparam com formações sociais pré-estabelecidas e travas à mobilidade do arranjo social como estados autocráticos, a exemplo da Alemanha, ou um sistema de classes inflexível e aristocrático legado do feudalismo, a exemplo da Inglaterra, ou uma administração centralizada, a exemplo da França.

Com deslocamento de populações indígenas, escravidão, guerra civil e discriminação étnica, a história árdua e até violenta dos Estados Unidos evidenciou sua singular capacidade de “autocorreção” e “auto-organização”. Em meados do século XX, a diversidade e a consistência das instituições da sociedade civil serviam para difundir os conflitos sociais pela própria complexidade da estrutura institucional criada. Em análise do motivo pelo qual a sociedade americana não seguia o padrão estrutural de classes europeu, o sociólogo Lewis Coser (1956) observou que associações voluntárias variadas de muitos membros individuais criavam grupos de membros sobrepostos que ultrapassavam fronteiras sociais, evitando o surgimento de clivagens sociais dominantes, como estruturas de classe rígidas.

Um período de maior envolvimento do governo federal em programas nas áreas de seguridade e saúde sucedeu os crescentes custos sociais e econômicos da Segunda Guerra Mundial, somadas as consequências da Grande Depressão ocorrida na década de 1930. Nos anos 70, com a redução do papel do governo, a fim de encontrar alternativas ao arquétipo Estado de bem-estar social americano que se desenvolveu desde a Segunda Guerra Mundial, abriu-se espaço para a investigação da capacidade das organizações sem fins lucrativos de desempenhar funções de bem-estar, culminando, ao final do século XX, numa “sociedade civil

forte caracterizada por uma infraestrutura social de redes densas de relações que cruzam as clivagens sociais existentes, que sustentará um governo democrático responsivo” (EDWARDS et al, 2001, p.17).

França

Enquanto nos Estados Unidos o estado emergiu gradualmente, com a comunidade local e a vida associativa permanecendo no foco da identidade democrática, o estado francês, diferentemente, foi construído por um regime revolucionário que via o associacionismo como um elemento pré-moderno da ordem feudal e clerical. Tempos antes da Revolução Francesa (1789), a França era um Estado-nação centralizado, sendo essa própria centralização facilitadora da Revolução, com o *ancien régime* substituído por uma nova classe dominante que se valeu da existente estrutura estatal centralizada para reconstruir o sistema político do país e a ordem social. A Lei de *Le Chapelier* (1791), sob a ideologia individualista e anticorporativista da Revolução, fixava que nenhuma "associação intermediária" deveria existir entre o indivíduo como cidadão e o estado, a fim de permitir a expressão mais clara da vontade pública (GAXOTTE, 1957).

Alemanha

Tanto nos Estados Unidos como na França, as estruturas estatais ou associativas configuraram a base do progresso político e da identidade democrática. Nesse ponto, a história alemã se mostra diferente. Nos séculos XVIII e XIX, a política alemã encontrava-se entre uma ordem feudal auto modernizante, de um lado, e a emergente sociedade civil, de outro, e seus reinos, ducados e baronatos permaneceram religiosa e politicamente divididos, com duas potências autocráticas dominantes, o Império Católico da Áustria e o Reino Protestante da Prússia (KNAPTON, 1941), não se observando o sucesso de uma revolução antifeudal ou a construção de um Estado-nação central, como na França. Assim, em contraste com o que aconteceu em outros países europeus, a tensão entre o estado aristocrático e autocrático e a classe média emergente, com suas aspirações políticas e associações, não levou à uma ruptura final, apesar dos graves conflitos durante o século XIX.

Em particular, na Prússia, o Estado atuou como a principal força que impulsionou a modernização, com um padrão de cooperação cada vez mais estável e, a posteriori, mais amplamente aplicado, fornecendo a semente para o que se tornaria um aspecto importante do

Terceiro Setor na Alemanha, de modo que, em grande medida, o setor sem fins lucrativos alemão se desenvolveu em interação com o Estado, e não em oposição a ele.

Assim, a ligação história do Terceiro Setor ao Estado, tanto na França quanto na Alemanha, deu origem a um setor corporativo sem fins lucrativos, no qual seus principais componentes estão em uma relação subsidiária com o estado. As políticas de bem-estar social do século XX, que criaram algumas das maiores redes de provedores sem fins lucrativos do mundo, reforçaram e expandiram esse padrão, a exemplo das principais organizações sem fins lucrativos que fornecem serviços sociais e de saúde na França e na Alemanha e que estão entre os maiores empregadores em seus respectivos países.

Reino Unido

A história do Terceiro Setor no Reino Unido é, em grande parte, uma história de como a provisão de bem-estar social foi organizada em uma sociedade liberal, porém, tradicionalmente baseada em classes, cujos papéis da ação voluntária e do estado mudaram ao longo do tempo segundo as necessidades sociais, econômicas e políticas. Profusa em matéria de relações entre setor voluntário e governo, a trajetória do setor sem fins lucrativos no Reino Unido é marcada por acentuadas mudanças, de um conjunto de provisão de bem-estar nos séculos XVII e XVIII, chefiado pela igreja, a um sistema em que o governo e o setor voluntário desempenhavam papéis separados, no século XIX e no início do século XX; na década de 30 em diante, com o modelo de Estado de bem-estar social britânico, segundo o qual o setor voluntário atua como um complemento à provisão pública, até as abordagens modernizadas da “Terceira Via”, que vê o mercado, o governo e as associações voluntárias numa relação potencialmente sinérgica para resolver os problemas de bem-estar social das economias de mercado avançadas (SAVAGE; PRATT, 2013).

O Estatuto Elisabetano de Usos de Caridade de 1601, que fazia parte das *Poor Laws*, um corpo de legislação para fornecer ajuda aos pobres, com cuidados aos idosos, enfermos e crianças, e com o trabalho para pessoas saudáveis através das paróquias locais, deu início à formalização e a secularização da filantropia. Posteriormente, o escopo das *Poor Laws* tornou-se mais limitado aos “pobres merecedores”, particularmente durante o período vitoriano, quando a pobreza entre os sãos era considerada uma falha moral. Com a expansão do modelo vitoriano de filantropia, no qual as classes alta e média cuidavam voluntariamente dos menos afortunados, vastas redes de instituições de caridade privadas nas áreas de saúde, serviços

sociais e educação, se instalaram no auge da era industrial entre 1890 e 1915 (SALAMON; ANHEIER, 1997).

Com deficiências significativas de cobertura e acesso, a abordagem vitoriana de prestação de serviços de caridade sofreu oposição política crescente com o fortalecimento do Partido Trabalhista, que era favorável a instituições socialistas, financiadas e administradas pelo Estado, e considerava o sistema vitoriano como pré-moderno e ineficiente, além de paternalista e egoísta. Nas décadas de 1930 e 1940, em reação à Grande Depressão e às Guerras Mundiais, essa forte dependência da caridade privada foi substituída por um sistema abrangente de serviços públicos de bem-estar, culminando, no início dos anos 1950, num sistema de cuidados de saúde universais financiados por meio de impostos, via orçamento do governo central (SALAMON; ANHEIER, 1997).

Entretanto, grande parte da área de serviço social permaneceu no setor voluntário, que se expandiu de forma significativa a partir da década de 1980, sob as políticas de privatização de sucessivos governos desde Margaret Thatcher. Na década de 1990, o compromisso com o pluralismo de bem-estar resultou na promoção do setor voluntário, ao lado da provisão estatal e privada, e no reconhecimento do impacto positivo de comunidades fortes e coesas.

Na primeira década do século XXI, sob o governo trabalhista, houve a criação de um Terceiro Setor mais amplo, para incluir empresas sociais de rápido crescimento - uma nova forma de atividade econômica e social incentivada pelo governo, marcada por novos níveis significativos de apoio governamental. Desde maio de 2010, o ambiente político para a sociedade civil tem sido dominado pela chegada da agenda da "Grande Sociedade", que visa apoiar a ação da sociedade civil e aumentar a inclusão social e que pode ser considerada a próxima fase na relação entre o estado e sociedade civil (SAVAGE; PRATT, 2013).

Canadá

De forma semelhante à história do Terceiro Setor do Reino Unido, o setor sem fins lucrativos do Canadá se apresenta segundo um desenvolvimento gradual do modelo inglês. Antes do século XX, indivíduos e grupos locais, de tradições religiosas, eram o principal impulso para a caridade e a ajuda mútua. Posteriormente, no século XX, o governo tornou-se mais participativo na formalização da seguridade de renda e de previdência social, com um sistema universal de pensões para os trabalhadores, saúde universal e seguro-desemprego.

A história do país indica que os canadenses parecem ter um senso mais forte (que os americanos) de direitos sociais, e esperam ver uma atuação mais positiva e proativa do

governo na eliminação de obstáculos à plena participação social, como a pobreza e outras desigualdades. Eles apoiam mais a redução das diferenças de renda, enquanto os americanos dão mais ênfase à igualdade de oportunidades ou à competição meritocrática (LIPSET, 1996, p. 92).

Enquanto os Estados Unidos se separaram com sucesso, após a Revolução Americana, o Canadá permaneceu parte do Império Britânico, ocorrendo uma forte migração de americanos conservadores para o país, após a Revolução. A tradição conservadora canadense significa apoio a um estado forte, ao comunitarismo, à solidariedade de grupo e ao elitismo. E, apesar do desenvolvimento do Estado de bem-estar nas décadas pós Segunda Guerra Mundial, entre os anos de 1969 e 1996, com o forte apoio governamental e o financiamento do setor voluntário, as instituições de caridade registradas mais que triplicaram.

Ainda em comparação com os Estados Unidos, desenvolveu-se no Canadá um modelo mais destacado e extenso do “governo terceirizado”, identificado por Salamon (1995), no qual o estado subcontrata a prestação de serviços por meio do setor sem fins lucrativos.

Austrália

Em sua história, a Austrália sempre teve uma alta proporção de migrantes em sua população e, durante o século XIX, a maioria deles veio da Grã-Bretanha – que incluía a atual independente República da Irlanda, trazendo consigo muitas das instituições, aspirações e disputas internas. Contudo, a Austrália era um ambiente diferente e essas instituições, aspirações e disputas desenvolveram-se de maneiras diferentes, várias dessas ideias e práticas importadas tiveram uma relação direta com o desenvolvimento do Terceiro Setor da Austrália.

Desde o início da República Australiana, como uma tradição herdada do século XIX, quando a Inglaterra conferiu um autogoverno limitado às colônias australianas, o governo atuou na construção de infraestrutura e na provisão de educação. Em 1900, com a constituição das colônias em uma comunidade independente, o governo assumiu um papel positivo em relação às associações voluntárias, incentivando a formação de organizações e subsidiando a prestação de serviços em áreas de política social, como assistência aos pobres e doentes (LYONS, 2020).

Interesses comerciais conservadores marcaram a política australianas nas décadas de 1920 e 1930, período em que houve um crescimento de associações profissionais e comerciais. Contudo, a Grande Depressão enfraqueceu essa expansão, afetando também o desenvolvimento de instituições de caridade tradicionais. No final da década de 1930, em

resposta às crescentes demandas na área social, o governo estimulou novas instituições de financiamento mútuo (sociedades de construção e cooperativas de crédito) e aumentou sua contribuição nos serviços sociais e de assistência médica, assumindo, pouco depois, hospitais sem fins lucrativos, levando a uma diminuição do setor filantrópico, o qual era o principal receptor de doações individuais (LYONS, 2020).

Entre os anos de 1949 e 1972, o Partido Conservador reduziu os serviços prestados diretamente pelo governo, atuando como financiador, subsidiando organizações do setor voluntário no fornecimento de serviços em áreas sociais e de saúde e expandindo o apoio a escolas católicas e a outras particulares, na área de educação. E, de forma menos pronunciada que no Canadá, mas mais abrangente do que nos Estados Unidos, a Austrália desenvolveu um sistema de governo terceirizado como o modelo característico das relações governo-setor sem fins lucrativos (LYONS, 2020).

Desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, o Estado de bem-estar australiano trouxe maior formalização e profissionalismo para a prestação de serviços públicos e o setor de caridade e sem fins lucrativos assumiu um papel de apoio na provisão de serviços públicos, com subsídios do governo – inclusive em áreas artísticas como ópera, balé e teatro –, que alimentaram uma vasta expansão do setor a partir de meados da década de 1970.

Com a mudança demográfica da população decorrente do aumento da imigração da Europa e da Ásia, nas últimas décadas do século passado, uma ampla gama de organizações sem fins lucrativos se desenvolveu, incluindo organizações culturais e educacionais, grupos religiosos e organizações de bem-estar social. No entanto, na década de 1990, o racionalismo econômico dominou o debate sobre as políticas públicas, justificando o foco intenso na competição como pilar na busca de um governo mais eficiente e eficaz. Nesse cenário, o governo australiano adotou os princípios centrais da nova gestão pública, terceirizando uma ampla gama de serviços corporativos exigidos por agências governamentais, num contexto de contratualização com o setor sem fins lucrativos (LYONS, 2020).

Conclusão

Assim, considerando que diferentes contextos históricos e culturais contribuem de forma particular na formação de cada Terceiro Setor, outros retratos gerais das diferenças entre os setores nacionais incluem o contraste entre países industrializados e democráticos, nos quais o número crescente de organizações do Terceiro Setor é visto como evidência de

um esvaziamento do governo, enquanto em países em desenvolvimento e autoritários, o crescimento é visto como preenchimento de uma sociedade civil formalizada.

De modo geral, a sociedade que dá fundo à formação do Terceiro Setor parte das origens com um conceito e forma política, passando pela prestação de serviços de caridade, para fazer parte da estrutura institucional do país e, por vezes, opor-se ao Estado, sendo a história e o contexto político e econômico determinantes desses movimentos entre diferentes formas de sociedade civil. Assim, a dinâmica de idas e vindas das relações, prioridades, formas de organização e relações entre o Estado e a sociedade civil pode ser considerada um movimento orgânico, e não a evolução de alguma forma ideal de modelo.

2.2 CONCEITO, DIMENSÃO E IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR EM DIFERENTES PAÍSES

2.2.1 Conceito

O termo Terceiro Setor, empregado nos Estados Unidos, nos anos 70, para distinguir um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou distribuição de bens e serviços públicos (SMITH, 1991), passou a ser menos citado na literatura, na década seguinte, devido a incongruências entre os autores sobre seu significado. Assim, outro termo emergiu em seu lugar, setor não-lucrativo (JAMES, 1989; SALAMON; ABRAMSON, 1982; SMITH; LIPSKY, 1993). Entretanto, a expressão “não-lucrativo” também foi considerada controversa, criticada especialmente por apresentar uma definição negativa, declarando mais sobre o que ela não é do que sobre o que ela é.

Consoante construção teórica da economia clássica, o termo Terceiro Setor remete à ideia de divisão da sociedade em setores, segundo as finalidades econômicas dos agentes sociais, compreendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (WEISBROD, 1988). Sendo descritos como Primeiro Setor, correspondente ao Mercado, os agentes de natureza privada que participam sob ações com fins privados, e como Segundo Setor, correspondente ao Estado, os agentes de natureza pública que atuam sob ações visando a fins públicos, de maneira que os agentes de natureza privada que participam sob ações com fins públicos seriam entendidos como o Terceiro Setor.

Vale que se diga, no que se refere à nomenclatura, que são encontrados nas diferentes culturas nacionais termos como setor voluntário ou comunitário, setor independente, setor da caridade, setor filantrópico, organizações não-governamentais, economia social¹³, sociedade civil, e outros. Com o objetivo de mensurar o impacto do Terceiro Setor sobre as economias nacionais de diferentes países, o projeto *Comparative Nonprofit Sector* da Universidade Johns Hopkins (JOHNS HOPKINS, 2021) tratou de uma uniformização da expressão. A definição estrutural/operacional para o Terceiro Setor consiste em organizações que apresentem, em maior ou menor grau, as seguintes características: **formalização**, apresentando forma de institucionalização, por registro público de suas atividades ou por outras formas que comprovem sua existência formal; **natureza privada**, separada institucionalmente do Estado, consideradas assim as organizações não-lucrativas que não são dirigidas por conselhos formados majoritariamente por representantes de governos; **não distribuição de lucros**, sendo os excedentes de natureza econômica revertidos para a atividade fim; **auto-gestão**, organizações com capacidade de controlar a gestão de suas atividades; e **participação voluntária**, tanto em suas atividades quanto em sua gestão ou direção (SALAMON; ANHEIER, 1992).

Em estudo sobre a ascensão do setor sem fins lucrativos, Salamon (1994) descreve esse fenômeno como uma “revolução associativa” que tem como resultado um Terceiro Setor global, com uma enorme variedade de organizações privadas autônomas não dedicadas a distribuir lucros e que buscam objetivos públicos fora do aparato formal do estado. Para o autor, o acontecimento concomitante de quatro crises e duas mudanças revolucionárias conduziram ao crescimento das ações de caráter associativo e à diminuição do papel do Estado, quais sejam: a crise do Estado de bem-estar social na década de 80, que restou por remover os mecanismos de bem-estar social estabelecidos nos anos 60 e 70 nos países centrais; a crise nos países em desenvolvimento, decorrente da crise da dívida externa da década de 80, a qual inviabilizou o financiamento pelo Estado de atividades de desenvolvimento; a crise global do meio ambiente, que revelou a crescente degradação ambiental e a necessidade de políticas públicas adequadas, em nível de ação mundial, para defrontar tais problemas; a crise do socialismo, com esgotamento desse modelo de planejamento estatal, evidenciada após a queda do Muro de Berlim; a revolução das

¹³ A economia social é composta por cooperativas, sociedades mútuas e associações sem fins lucrativos; na Europa continental, é dada muito maior ênfase às organizações do Terceiro Setor como expressões de solidariedade ou reciprocidade e ao seu controle democrático, sendo o conceito francês de *l'économie sociale* ou economia social adotado pela União Europeia (LYONS, 2020).

comunicações nos anos 80, que culminou no advento da Internet; e o que se chamou “revolução burguesa”, que consiste no surgimento de agregações sociais mais organizadas ocorrido a partir do aumento das populações urbanas após o crescimento mundial dos anos 60 (SALAMON, 1994).

Dessa abordagem ampla de fatores que participam da escalada associativa é que deriva, de forma revisitada, o termo abrangente Terceiro Setor, admitindo várias formas de organizações, a exemplo de organizações não lucrativas que mantêm contratos com o setor público, bem como de Organizações Não-Governamentais (ONGs) que defendem o meio ambiente ou direitos civis, e explicando a emergência global das organizações não-lucrativas.

2.2.2 Dimensão e Importância

Marcado por sua heterogeneidade, o Terceiro Setor é composto por grandes organizações, que atuam de forma similar a empresas com fins lucrativos e têm relações estreitas com governos e corporações, como instituições tradicionais de saúde, educação e cultura, mas também compreende, em grande parte, organizações menores e modestas, que provisionam serviços limitados ou atuam marginalmente por mudanças sistêmicas.

Não obstante atentar para a diversidade de organizações que participam do Terceiro Setor, numa avaliação quanto à sua dimensão, as medidas financeiras, ainda que importantes, não devem ser invocadas exclusivamente, uma vez que grande parte da atividade desenvolvida pelo setor compreende fins não puramente remuneratórios ou financeiros (ENJOLRAS et al., 2018). E, porquanto as organizações nesse setor variam sobremaneira em escala e complexidade, com algumas de suas atividades mais importantes ocorrendo fora das entidades formais, medidas simples do número de organizações também podem implicar uma visão bastante fragmentária do setor. Assim, em que pese a dificuldade de obter dados concretos aderentes à realidade, considerar uma medida mais abrangente quanto às atividades dessas organizações, como os recursos humanos contratados pelo setor, tanto remunerado quanto voluntário, pode favorecer uma visão mais ampla da dimensão desse setor.

Mas, embora seja difícil avaliar a dimensão do Terceiro Setor, tendo em conta ainda que não há repositório internacional único de estatísticas abrangentes, com números globais definitivos disponíveis sobre o crescimento desse setor, muitos estudos documentam seu aumento em número e relevância dentro dos países.

Enjolras et al. (2018) apresenta uma estimativa empírica do escopo e do tamanho do Terceiro Setor europeu, o qual consiste em importante força econômica, suplantando a maioria das grandes indústrias na escala de sua força de trabalho. O setor não-lucrativo europeu tem a terceira maior força de trabalho de qualquer setor na Europa, superando as indústrias de construção e transporte e atrás apenas dos setores de comércio e manufatura. No que se refere às fontes de financiamento, as contribuições voluntárias de caridade – somando as de indivíduos, fundações e corporações – representam, em média, menos de 10% da receita geral do Terceiro Setor na Europa. Diferentemente, a receita de taxas privadas, como pagamentos de bens e serviços, taxas de filiação e receita de investimento, importa em mais de 50% da receita em média, e quase 40% da receita do setor advém do apoio governamental, incluindo doações, contratos e reembolsos por serviços prestados a partes privadas elegíveis em áreas como saúde ou educação.

Ainda na Europa, Anheier (2014) destaca a dimensão e importância de algumas organizações do Terceiro Setor, como a Sociedade de Organização de Caridade, fundada em 1883 em Londres, que era na época uma das maiores organizações formais do Império Britânico, e que deu origem a redes semelhantes de prestadores de serviços humanos privados e instituições de caridade formadas na Alemanha, França, Itália, Austrália e Japão. Atualmente, duas dessas redes, as Associações de Bem-estar Gratuitas Católica e Protestante, estão entre as maiores empregadoras da Alemanha; e papel semelhante desempenha a União Nacional Interfederal de Organizações e Obras Sociais e de Saúde Privadas Sem Fins Lucrativos (UNIOPSS), uma federação francesa de prestadores de serviços sociais e de saúde sem fins lucrativos. Na Espanha, a Organização Nacional dos Cegos da Espanha (ONCE) administra o maior sistema de loteria do país. E em Israel, as organizações sem fins lucrativos atendem idosos e grande parte da população imigrante do país.

As organizações do Terceiro Setor também se destacam em outras áreas, como no setor cultural, com museus mundialmente conhecidos, como o Tate Modern em Londres e o Guggenheim em Bilbao, Espanha. A orquestra de câmara Academia de Saint Martin in the Fields, também em Londres, e a casa de ópera Scala Opera em Milão, Itália, são exemplos de outras instituições culturais que se destacam. Em termos de pesquisa e ensino superior, na área de educação, o setor sem fins lucrativos se distingue por instituições como a Escola de Economia e Ciência Política de Londres e a Universidade de Oxford, na Inglaterra, a Universidade de McGill em Montreal, Canadá, a Universidade Keio no Japão, o Instituto Pasteur em Paris, fundação dedicada ao estudo da biologia dos microrganismos, das doenças

e vacinas, e os vários Institutos Max Planck na Alemanha, organizações independentes de pesquisa científica mundialmente conhecidas no campo da pesquisa científica e tecnológica.

Cada vez mais envolvidas no bem-estar, saúde, reforma educacional e parcerias público-privadas, as organizações sem fins lucrativos se apresentam proeminentes na prestação de serviços em várias áreas. Esse papel maior das organizações do Terceiro Setor na reforma do bem-estar, em vários países, é auxiliado por leis que favorecem seu estabelecimento e operação: lei de organizações sem fins lucrativos, no Japão, aprovada em 1998 (YAMAUCHI et al., 1999); reformas iniciais relatadas por Ding et al. (2003), na China; e as inovações políticas na Hungria (KUTI, 1996), entre os exemplos mais relevantes.

Não limitado aos países desenvolvidos da América, Ásia-Pacífico e Europa, o setor sem fins lucrativos também se destaca em países da África, América Latina, Oriente Médio, Índia e Ásia Central e Sudeste também, sob diferentes formas organizacionais e atuando em atividades variadas: as ONGs de desenvolvimento rural na Tailândia, as associações entre moradores de favelas em Mumbai, as associações de crédito rotativo na África Ocidental, as fundações corporativas na Turquia; as fundações Al Wakf no Egito e em outros países árabes; a rede de associações católicas de assistência social no Brasil e na Argentina; e o centro global de pesquisa participativa e treinamento – Pesquisa Participativa na Ásia (PRIA) – na Índia, o qual possui ligação com cerca de 3.000 ONGs para realizar os seus programas.

No nível internacional, recentemente assistimos ao surgimento de organizações não governamentais internacionais (ONGIs) e à expansão de sua atuação no sistema internacional de governança. Dentre as associações internacionais de ajuda humanitária destacam-se os Médicos Sem Fronteiras, associação fundada na França, a ONG britânica Amnistia Internacional, organização de direitos humanos, a organização alemã Pão para o Mundo, de assistência humanitária e desenvolvimento, e o Greenpeace, na Holanda. Há ainda fundações consideradas de grande influência no mundo como a Fundação da Paz Sasakawa no Japão, a Fundação do Patrimônio Canadense de Alberta para Pesquisa Médica, a Fundação JR Rowntree na Inglaterra, a Fundação Compagnia di San Paolo na Itália, a Fundação Bertelsmann na Alemanha e a Fundação Myer na Austrália (ANHEIER, 2014), além de organizações sem fins lucrativos transnacionais com estruturas organizacionais complexas que abrangem vários países e continentes como a União Internacional para a Conservação da Natureza que conta com o conhecimento, os recursos e o alcance de mais de 1.500 organizações membros, incluindo Estados e agências governamentais, ONGs grandes e pequenas, organizações de povos indígenas, instituições científicas e acadêmicas e

associações empresariais, numa parceria mundial única; a Anistia Internacional com mais de 10 milhões de apoiadores dentre membros, assinantes e doadores regulares em mais de 150 países e territórios; e a Federação Amigos da Terra, que combina cerca de 5.000 grupos locais e dois milhões de membros, formada por organizações autônomas, com uma análise compartilhada das raízes dos problemas ambientais mais urgentes da atualidade.

O reconhecimento da importância do papel das organizações sem fins lucrativos no início do século XXI, sugerido pelo desenvolvimento dessas organizações como parte da sociedade civil mais ampla e parte da transformação das sociedades de industrial para pós-industrial e de um mundo de estados-nação para um de economias e sociedades transnacionais, mesmo globais, no qual o nível local, contudo, atinge maior relevância e independência, ao lado dos complexos institucionais do estado ou do setor público e do mercado, é a principal diferença em relação à última parte do século anterior, quando as organizações sem fins lucrativos foram (re)descobertas como prestadoras de serviços humanos em um contexto de bem-estar. Esse conjunto de instituições conforma relevante força econômica e social em níveis local, nacional e internacional e sua expansão é incentivada por, entre outros fatores, maiores demandas por serviços humanos de todos os tipos, reforma de políticas de bem-estar e privatização, para atender prioridades orçamentárias do governo e reformas dos mercados de trabalho, disseminação da democracia e avanços na tecnologia da informação e comunicação.

Dessarte, enquanto no passado figurava em terreno desconhecido da formulação de políticas, o setor sem fins lucrativos participa agora de importantes iniciativas políticas. Outrossim, enquanto no passado a gestão dessas organizações era considerada esotérica e irrelevante e suas estruturas organizacionais dadas como triviais, existe agora um interesse maior em compreender como as instituições privadas que operam no interesse público deveriam ser administradas e organizadas, trazendo atenção às características dos modelos de gestão adequados, mas, além disso, às questões de governança, responsabilidade e impacto.

Um argumento expressivo para essa maior relevância das organizações voluntárias tem fundamento em uma análise econômica da Administração Pública, que sugere que as organizações sem fins lucrativos são provedores de serviços sociais e outros mais eficientes e eficazes do que os governos (SALAMON, 1994; SALAMON, 1995; ANHEIER, 2014). Ainda que sob diferentes estruturas jurídicas, as relações cooperativas entre governos e organizações sem fins lucrativos na provisão de bem-estar se tornaram proeminentes em

vários países, e cada vez mais dominantes na prestação de serviços quase públicos, na promoção da ação cívica e em elaboração de políticas.

2.3 TERCEIRO SETOR E A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Com um histórico mais longo de vida associativa independente, em países democráticos industrializados, o Terceiro Setor se expandiu e se tornou elemento integrante do desenvolvimento e fornecimento de bens e serviços públicos. E, mesmo nos países em desenvolvimento ou com regimes autoritários, um setor surgente desempenha cada vez mais um papel aberto de pressão contra restrições, abrindo espaços de participação cívica, por vezes em conjunto com autoridades que anteriormente lhe impunham um repertório limitado de atividades (PESTOFF et al., 2012).

Afora mais numerosas e influentes, as organizações modernas (ou pós-modernas) do Terceiro Setor são marcadamente mais universalistas em sua prestação de serviços e aspirações de formulação de políticas, mais seculares e apartidárias em suas afiliações e mais profissionalizadas e comerciais em suas operações do que as iterações anteriores radicadas na caridade religiosa, movimentos políticos ou ação coletiva e voluntária de base.

Considerada parcialmente um fenômeno espontâneo, a expansão do Terceiro Setor ocorreu de baixo para cima com a ação social, o ativismo e a participação cívica, mas também é consequência de políticas de desenvolvimento deliberadas de cima para baixo por parte dos governos, que as qualificam como instrumento para alcançar seus próprios objetivos, por parte do setor empresarial com fins lucrativos, a fim de demonstrar sua adesão às responsabilidades sociais corporativas, e pelo próprio Terceiro Setor em crescimento, que busca perpetuar e expandir suas atividades (PESTOFF et al., 2012).

Desde o final da década de 1980, como resultado dos problemas no Estado de bem-estar, houve uma mudança significativa nas atitudes sociais e políticas associadas ao setor público, em especial nos países desenvolvidos. O modelo clássico de financiamento do Estado passou por uma grave crise, que se traduziu em emergência orçamentária generalizada, levando as administrações a buscarem novos caminhos para melhorias de eficiência, e levantando questionamentos quanto à legitimidade governamental: o Estado ainda é visto como necessário, entretanto deixa de ser percebido como o principal responsável pelas transformações econômicas e sociais. Por sua natureza e complexidade, os governos não têm mais todas as respostas para todos os problemas, e múltiplos agentes devem ser considerados

no desenvolvimento de soluções para os desafios que as sociedades enfrentam - isso é o que alguns analistas definiram como “pluralismo do bem-estar” (VERNIS et al., 2006).

Essa mudança de paradigma, que levou o setor público a uma redefinição de papéis, predispôs um aumento quantitativo e qualitativo nas colaborações intersetoriais entre administrações públicas e organizações sem fins lucrativos: para o governo, as entidades sem fins lucrativos, por sua especificidade, são capazes de dar respostas específicas às novas demandas sociais, mas as administrações também recorrem a organizações sem fins lucrativos para terceirizar serviços públicos a fim de resolver questões de tamanho excessivo e ineficiência burocrática.

2.3.1 Provisão de serviços públicos NPM e Pós-NPM

Nesse movimento de origem e motivações no rearranjo de funções e nos intentos reformistas de práticas de gestão governamental, vários modelos administrativos de gerenciamento foram sugeridos e implementados nas democracias ocidentais a fim de modernizar e melhorar a prestação de contas e o desempenho da gestão pública.

A Nova Gestão Pública, do inglês New Public Management (NPM), ganhou destaque na década de 1980 com uma filosofia voltada ao aumento da eficiência do governo sob a lógica de mercado (HOOD, 1991). Em países como Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos, nos quais a NPM foi mais preeminente, os governos passaram a terceirizar serviços públicos e introduzir medidas de desempenho – isso fez com que as organizações sem fins lucrativos deixassem, por vezes, de ser financiadas principalmente por doações e passassem a ter de participar de processos licitatórios competitivos contra outras organizações sem fins lucrativos e empresas privadas.

Segundo Osborne (2006 e 2010), a NPM consiste, em verdade, num estágio transitório na evolução da Administração Pública tradicional (AP), cuja ênfase permanecia no trato burocrático do processo, para o que ele chama de Nova Governança Pública, ou New Public Governance (NPG). Para o autor, a administração e gestão pública passaram por três estágios dominantes: um mais preponderante da AP até o final dos anos 1970, início dos anos 1980; uma segunda modalidade de NPM, até o início do século XXI; e um terceiro emergente, NPG desde então. Sendo, portanto, relativamente breve o período do NPM, entre a tradição estatista e burocrática da AP e a surgente NPG.

Com foco no gerenciamento de linha vertical para garantir a responsabilidade pelo uso do dinheiro público, o principal mecanismo de governança para a AP consistia na hierarquia. De outro modo, a NPM, que advém da economia neoclássica, particularmente da teoria da escolha racional, possui ênfase na implementação por produto, unidade de serviço independente, de forma ideal em competição entre si e com foco na economia e eficiência. Por fim, a NPG, a qual, enraizada na sociologia organizacional e na teoria das redes, compreende a natureza cada vez mais fragmentada e incerta da gestão pública no século XXI. Para Osborne (2006), a NPG pressupõe um estado plural, no qual diversos atores interdependentes, estatais e não estatais, contribuem para a prestação de serviços públicos, por meio de redes, e um estado pluralista, no qual vários processos colaboram para informar o sistema de formulação de políticas públicas.

Ainda, Bovaird (2007) argumenta que houve uma reinterpretação radical do papel da formulação de políticas e da prestação de serviços no domínio público, sendo a formulação de políticas não mais vista como um processo puramente de cima para baixo, mas sim como uma negociação entre muitos sistemas de políticas em interação, e a prestação de serviços como resultado da coprodução por usuários e comunidades, e não mais simplesmente prestados por profissionais e gerentes em órgãos públicos. Para o autor, as dimensões de desempenho nesse novo arranjo devem agregar valor não apenas para os usuários dos serviços públicos, mas também para grupos mais amplos, incluindo a sociedade, o meio ambiente e os stakeholders políticos.

Outrossim, Hartley (2005) descreve um modelo de Governança em Rede, no qual o estado busca de forma mais ativa parcerias com a sociedade civil e, também, Denhardt e Denhardt (2008) citam como Novo Serviço Público, o qual consiste, por parte dos funcionários públicos, em “servir em vez de orientar” os cidadãos, priorizando integralmente a democracia, a cidadania e o serviço de interesse público, reconhecendo as múltiplas e complexas camadas de responsabilidade, ética e prestação de contas em um sistema democrático.

Para Pollitt e Bouckaert (2017), muitos países da Europa continental com tradições administrativas mais centradas no estado traçaram um caminho característico de reforma que eles chamaram de Estado Neo-Weberiano, no qual o elemento “weberiano” carrega o Estado como o centro da vida política e principal fator no enfrentamento dos problemas sociais, bem como a democracia representativa nos níveis central, regional e local como a verdadeira fonte de legitimidade democrática (LYNN, 2008), enquanto o elemento “neo” se refere a uma

modernização das burocracias tradicionais para orientar mais para a promoção de uma cultura profissional de qualidade e serviço, introduzindo mais mecanismos de consulta ao cidadão e sendo mais sensível às necessidades dos cidadãos (ONGARO, 2010).

Apesar das distintas terminologias, alternativamente Governança de Valor Público (STOKER, 2006), Governança em Rede, Nova Governança Pública ou Estado Neo-Weberiano, em todas essas orientações de gestão da Administração Pública, referidas como Pós-NPM, estão presentes características bastante semelhantes (REITER; KLENK, 2019) e, em cada um desses modelos, o Terceiro Setor apropria-se de um papel cada vez mais importante. Assim, enquanto a NPM previa o aumento da eficiência econômica e dos resultados por meio da inovação promovida pela competição, a Pós-NPM se concentra em promover o valor público (como a coesão social e permitir a transparência) por meio da inovação incentivada pelo fortalecimento da governança colaborativa (BRYSON et al., 2014).

Sob a orientação do Pós-NPM, as parcerias público-privadas e as redes intersetoriais são incentivadas para garantir a participação, o que confunde os limites da organização. O pós-NPM refere-se, portanto, à tendência de incluir uma gama mais ampla de participantes nos processos de tomada de decisão por serem vistos como membros legítimos desses processos em contextos de considerável incerteza e complexidade (HOOD, 1991), e os objetivos da organização se concentram nos resultados, formando valores públicos, como a coesão social e o fortalecimento da transparência (STOKER, 2006).

É importante ressaltar a interface entre o governo, os cidadãos e o Terceiro Setor e observar que o contexto político interfere na análise de custo-benefício de um indivíduo e a decisão de cooperar com esforços voluntários são condicionadas pela estrutura das instituições políticas e pela facilitação fornecida pelos políticos (PESTOFF et al., 2012). A forma como o Terceiro Setor presta serviços e gera impacto na sociedade está tanto relacionada às forças globais de mercantilização e privatização, por um lado, quanto à experimentação de novas formas de participação cidadã e soluções coletivas para os problemas sociais, por outro.

2.3.2 Incentivos aos governos na contratação com o setor sem fins lucrativos

Dentre os fundamentos teóricos para os governos e o setor sem fins lucrativos desenvolverem alguma forma de relacionamento está a teoria proposta por Salamon (1995) de que essas organizações são complementos dos governos. A teoria implica que as funções

de financiamento (governo) e provedora (setor sem fins lucrativos) são divididas e que os pontos fracos das organizações correspondem aos pontos fortes do governo, no sentido de que as receitas do setor público podem garantir financiamento às organizações sem fins lucrativos e as estruturas regulatórias podem garantir a equidade.

A teoria dos custos de transação, que também apoia a interpretação do papel complementar, sugere que pode ser mais eficiente para o governo delegar a prestação de serviços por meio da contratação de funções não essenciais com organizações sem fins lucrativos. Nessa linha, Kramer (1987) afirma que a terceirização traz uma série de vantagens para o setor público, como custos iniciais que são evitados, geração de determinantes de custos mais precisos, não vinculação a regulamentos de pessoal do serviço público e facilidade no processo de alterar e parar programas. E, embora também haja desvantagens envolvidas, como a perda de controle e responsabilidade pública e a demanda de custos de monitoramento, tanto o governo quanto as organizações sem fins lucrativos têm incentivos para cooperar.

Najam (2000) também descreve essa complementaridade num modelo proposto, “The Four-C’s”, que apresenta uma visão das relações entre organizações sem fins lucrativos e governos baseada nos respectivos objetivos organizacionais e meios de atuação. Se os objetivos são semelhantes, mas os meios são diferentes, surge uma relação complementar entre o governo e as organizações sem fins lucrativos, por exemplo, muitas organizações sem fins lucrativos no campo da prestação de serviços sociais e cuidados de saúde comunitários complementam os serviços básicos do governo.

Assim, nessa reconfiguração da prestação de serviços públicos, evidenciada nas propostas de reformas administrativas de gestão governamental, em especial dos serviços sociais, sob a ótica da complementaridade entre governos e setor não lucrativo, o que antes consistia basicamente em instituições de caridade privadas e independentes e algumas agências governamentais que prestavam serviços diretos por meio de instituições grandes e impessoais, passa a ter a configuração de uma complexa interação com desdobramentos sobre dotações legislativas, contratações governamentais e implementação de políticas públicas, dispondo em muitos casos de organizações sem fins lucrativos sujeitas a financiamentos com recursos públicos.

Essa perspectiva de maior participação do Terceiro Setor na provisão de serviços públicos, ainda que contribua para a expansão do serviço, se cruza com as preocupações convencionais dos governos para produzir um arranjo conveniente e, dentre as considerações que medeiam essa relação, algumas se destacam:

1. A prestação do serviço público por uma organização sem fins lucrativos contratada pelo governo pode ser menos custosa. Esse ponto é considerado primordial na análise governamental da contratação e, no caso de ser menos dispendiosa que a implementação direta pelo governo, isso pode acontecer por diversas razões: a dinâmica da competição de mercado pode levar à redução dos custos organizacionais para ganhar ou manter contratos com o governo; ou provedores privados podem fornecer serviços a um custo menor por operarem em um ambiente distinto do ambiente do governo, particularmente, a mão-de-obra pode ser mais barata porque os provedores privados não se encontram vinculados aos requisitos de contratação do serviço público ou mesmo às tabelas salariais dos funcionários públicos; ou o governo pode ter uma força de trabalho envelhecida com um salário médio mais alto do que uma organização operando com trabalhadores relativamente jovens e inexperientes; ou as agências governamentais podem estar vinculadas a arrendamentos caros de longo prazo, em contraste com as organizações comunitárias (SMITH; LIPSKY, 1993).

2. Possibilidade de extensão e maior capilaridade de atuação, quando da contratação de organização sem fins lucrativos para prestação de serviço público. A provisão de serviços por organizações pode gerar um alcance maior do público atendido; a utilização das estruturas já estabelecidas das organizações locais favorece a implantação de programas em áreas com menor presença de estruturas governamentais adequadas.

3. A contratação pode limitar a aparência do crescimento do governo na medida em que permite que o governo estenda os serviços sem gerar crescimento na força de trabalho do governo, sem empregar diretamente novos trabalhadores e, particularmente, se o crescimento na contratação não for acompanhado de um aumento no número de funcionários públicos empregados para monitorar contratos.

4. A prestação do serviço público por uma organização sem fins lucrativos contratada pelo governo pode fornecer maior maleabilidade. De forma geral, iniciar novos programas com a equipe existente ou contratar nova equipe e localizar instalações para novos programas é política e administrativamente penoso para as agências governamentais; a contratação de serviços imputa o trabalho de implantação de novos programas a prestadores privados, os quais podem ser capazes de responder com agilidade tal que as burocracias governamentais normalmente não exibem (SMITH; LIPSKY, 1993). Se os governos estão sob pressão para montar novos serviços rapidamente - digamos, para fornecer aconselhamento profissional para adolescentes de língua estrangeira - pode ser mais fácil recorrer a

organizações privadas do que contratar e treinar trabalhadores dentro dos procedimentos governamentais vigentes.

Ademais, a contratação de organizações não lucrativas permite que os governos adquiram conhecimentos e talentos especiais para os quais não há demanda suficiente para contratação em cargos permanentes no governo. A busca por um tradutor que fale árabe sírio para os tribunais criminais pode ser mais facilmente realizada por meio de contratação privada do que por meio de procedimentos do serviço público, especialmente quando a extensão e a duração da necessidade são incertas. Além disso, as agências governamentais normalmente se esforçam para exibir um certo grau de uniformidade de serviço em todas as jurisdições; e a contratação de serviços resolve mais facilmente o problema de adequar o programa às condições locais, desenhando-o na organização segundo a necessidade da comunidade local.

Adicionalmente, um aspecto a ser ressaltado quanto à maleabilidade é a capacidade de mudar de direção ou reduzir mais rapidamente a implementação de programas se as prioridades do governo mudarem. Se os funcionários em novas áreas de serviço trabalharem para fornecedores privados, eles podem ser cortados ou eliminados quando um contrato não for renovado. Diferentemente, é muito mais difícil, e as consequências políticas são mais graves, quando se tenta reduzir a quantidade de funcionários públicos; esse sentimento público raramente é tão pronunciado, se é que é dado voz, quando os funcionários de agências privadas são demitidos por causa de reduções nos gastos do governo (SMITH; LIPSKY, 1993).

2.4 RELAÇÃO (COLABORATIVA) ENTRE OS SETORES PÚBLICO E SEM FINS LUCRATIVOS

2.4.1 Apontamento de constrangimentos

Contudo, ainda que se encontrem considerações positivas aos governos quanto à contratação de organizações do Terceiro Setor, decerto que essa relação é complexa e multifacetada (ANHEIER, 2014). A terceirização do serviço público, como uma opção viável para solucionar a ineficiência burocrática e problemas de superdimensionamento que afetam os órgãos públicos em Estados modernos, implica alguns constrangimentos no que diz respeito a relação colaborativa dos governos com o setor sem fins lucrativos. Vernis et al. (2006), numa análise do processo colaborativo entre administrações públicas e organizações

do Terceiro Setor, considerando os desafios enfrentados pelo setor não lucrativo, classificam esses constrangimentos em quatro categorias: falta de flexibilidade, financiamento, recursos humanos e qualidade.

Os autores chamam atenção para uma dupla falta de flexibilidade: as colaborações podem tornar os sistemas menos diversificados, pois para que um sistema de serviço público oferecido pelo setor sem fins lucrativos funcione, as agências públicas precisam que as organizações sem fins lucrativos atendam a vários requisitos que visam garantir a padronização das organizações prestadoras do serviço. E, embora a maioria das organizações sem fins lucrativos estejam se tornando cada vez mais semelhantes, o sistema tende naturalmente a ser privado de flexibilidade; e as colaborações podem dificultar a introdução de mudanças, pois considera-se que ambas as partes desejam que a oferta de serviços mude o mínimo possível, a fim de evitar calcar em território desconhecido, no qual a própria colaboração pode ser ameaçada. Assim, as colaborações público-privadas podem acabar construindo um sistema de serviço público (em geral, social) rígido e burocrático, que figura aquém de seus objetivos originais.

Além disso, citam também as diretrizes e regulamentações legais (padrões de contratos públicos) como consideráveis empecilhos nas relações público-privadas, por serem concebidas para cenários nos quais os objetivos do contrato são definidos com precisão, estabilidade duradoura, bem como para um mercado consolidado e sob relações baseadas no controle, em vez de na confiança mútua ou aprendizagem e, nesse formato, não parecem totalmente adequadas para definir as regras básicas para colaborações público-privadas.

No que se refere ao financiamento, em muitas democracias ocidentais, as organizações do Terceiro Setor estão se tornando, cada vez mais, dependentes de recursos públicos, e essa dependência é considerada perigosa para as colaborações: se os órgãos públicos retirarem seu financiamento, as organizações estarão seriamente ameaçadas; ao mesmo tempo, as administrações públicas estão sujeitas a restrições orçamentárias generalizadas, situação que alimenta a frustração de ambos os lados. Ademais, frequentemente, para garantir um contrato, as organizações sem fins lucrativos oferecem seus serviços a preços muito baixos e, se realmente forem contratadas, acabam prestando serviços abaixo do custo. Por fim, ainda, sobre constrangimentos relacionados ao financiamento, a dependência de alocações de fundos públicos com tempo restrito gera incerteza e rigidez nas colaborações (VERNIS et al., 2006).

As colaborações público-privadas também geram dificuldades para os recursos humanos tanto em órgãos públicos quanto em organizações sem fins lucrativos. Segundo os

autores, por um lado, uma vez que deixam de prestar serviços e se distanciam dos usuários, os funcionários do setor público ficam privados da motivação nos serviços (sociais) – o contato direto com os beneficiários; por outro lado, as pessoas que trabalham em organizações sem fins lucrativos têm de dedicar o que consideram uma quantidade excessiva de tempo para coordenar suas atividades com as administrações públicas. Disso, decorre importante observação: os trabalhadores das organizações sociais podem perder sua atitude altruísta inerente, a qual representa uma vantagem significativa sobre os funcionários de empresas públicas ou privadas na prestação de serviços. Essa atitude altruísta é altamente valorizada como uma característica distintiva que torna as organizações sem fins lucrativos aptas a prestar serviços sociais.

Por fim, sobre a qualidade do serviço, destacam a dificuldade de implementar esse fator na avaliação de resultados, especialmente porque, tradicionalmente, as cooperações intersetoriais entre entidades públicas e privadas não enfatizam a noção de qualidade, além disso, a própria avaliação de resultados não é habitual em serviços prestados por organizações sociais. Ponderam ainda a dificuldade de introduzir o conceito de satisfação na prestação de serviços terceirizados, sendo as respostas dos usuários normalmente ignoradas.

Smith e Lipsky (1993), em estudo sobre a terceirização de serviços públicos nos EUA, quando do Estado de bem-estar social, no que eles chamam de era da contratação, apontam também algumas desvantagens decorrentes da contratação com o setor sem fins lucrativos. Citam aspectos comuns como a dependência do apoio governamental da maioria das organizações de serviços sem fins lucrativos, para mais da metade de suas receitas, sendo que em muitos casos, o apoio governamental abrange todo o orçamento da organização, o que vai de encontro com a imagem tradicional do governo e das organizações sem fins lucrativos como dois setores independentes, numa nova relação equivalente a uma de dependência mútua, confundindo os limites entre o público e o privado. Também observam que as vantagens genuínas da flexibilidade às vezes são comprometidas: a dependência das agências públicas de provedores privados limita até que ponto os funcionários do governo estão dispostos a movimentar recursos.

Segundo os autores, choques nas redes de provedores tendem a ser evitados, e isso é mais verdadeiro quanto mais o governo depende de provedores específicos para a prestação de serviços, pois, assim como muitas outras decisões governamentais complexas, as revisões de contratos são abordadas por agências públicas no espírito de ajuste incremental.

Outro importante apontamento feito por Smith e Lipsky (1993) se refere ao constrangimento na tarefa de auditoria e monitoramento das contratações com o setor sem fins lucrativos. Asseveram que, ainda que o órgão público pudesse definir o que deseja, o setor público pode não saber o que está comprando, considerando que, embora a contratação de serviços pelo governo tenha aumentado muito em volume, a capacidade de auditoria de programas do setor público não se manteve em nível correspondente e que há pouca auditoria independente sobre a precisão dos números apresentados e quase nenhuma capacidade de avaliar a eficácia dos programas dos contratos.

Ademais, observam que, a fim de manter um ambiente de provedor estável no futuro e também pela necessidade de justificar sua escolha de contratantes, os órgãos públicos aceitam medidas de processo como substitutos do desempenho; que padrões oficiais de serviço são aceitos como significando qualidade (por exemplo, talvez o estado não possa determinar se mulheres agredidas estão recebendo bons conselhos e aconselhamento, no entanto, pode exigir que o abrigo para mulheres agredidas mantenha operações 24 horas por dia e sessões regulares com profissionais do serviço social) e que a aderência até mesmo aos requisitos mínimos do processo pode significar qualidade na ausência de uma alternativa melhor; e que processos administrativos ordenados são importantes quando se trata de justificar as relações de contratação.

Por fim, apontam que a defesa da privatização ou terceirização baseada na dinâmica do mercado é minada pelos problemas envolvidos na avaliação de desempenho: os serviços humanos apresentam problemas persistentes de informação e avaliação, ao contrário de uma troca de mercado em que compradores e vendedores podem avaliar o produto e os termos da troca. Ainda, consideram que a terceirização via contratações resultou em um envolvimento do governo nos assuntos de organizações sem fins lucrativos e, em vez de reduzir o papel do governo e tornar a prestação de serviços públicos sujeita à disciplina de mercado, diminuiu e restringiu o setor comunitário, mudando a preocupação primária das organizações com o cliente individual para a utilização eficiente de recursos.

Expostas considerações de vantagens e desvantagens dessa complexa relação entre os setores público e sem fins lucrativos, a tarefa que importa é encontrar um equilíbrio entre os interesses do setor público e do setor não lucrativo que explore os benefícios da contratação e, ao mesmo tempo, minimize os custos para serviços eficazes, capacidade de resposta do Terceiro Setor e preocupações com a equidade.

2.4.2 Gestão da relação de colaboração

Tendo em conta a importância das interações público-privadas na produção e provisão de serviços públicos, tanto relevante se torna a atenção dada ao gerenciamento dessa relação, compreendendo que a gestão da colaboração incorpora, pelo menos, transparência e conhecimento mútuo, que significa conhecer o papel de cada um na interação e contribuir para o desempenho desses papéis (ANHEIER, 2014; VERNIS et al., 2006).

Vernis et al. (2006), abordam as preocupações mencionadas com relação à flexibilidade, recursos humanos, financiamento e qualidade nas colaborações intersetoriais entre agências públicas e organizações sem fins lucrativos, pontuando algumas propostas de atuação no gerenciamento dessa relação.

Redes de organizações sem fins lucrativos que promovam a mobilização de recursos e de mão de obra voluntária, a transferência de experiências, inclusive entre diferentes áreas de atuação, ampliando as oportunidades de aprendizagem e inovação, podem contribuir para a flexibilidade da colaboração.

Ainda, os autores ponderam que a dependência financeira das administrações públicas, considerada uma característica constante, não necessariamente implica um problema para a gestão da colaboração público-privada, devendo o gestor público ser capaz de analisar o valor adicional a ser contribuído por organizações sem fins lucrativos na terceirização de serviços, particularmente na área social: organizações sem fins lucrativos podem mobilizar recursos humanos adicionais (voluntários) para expandir o atendimento estabelecido em contrato, bem como mobilizar recursos econômicos adicionais para aumentar os recursos alocados na prestação de serviços, por doações ou parcerias com outras organizações; maior inclinação dos usuários a aceitar opções de copagamento e coprodução de serviço, se a organização terceirizada for uma organização sem fins lucrativos – os usuários podem julgar mais fácil se relacionar com os valores de solidariedade e justiça que impulsionam a maioria das organizações sem fins lucrativos do que com a lógica econômica das empresas privadas.

Citam que as relações informais entre trabalhadores públicos e sem fins lucrativos podem facilitar a colaboração, sendo importante fornecer os meios necessários para que ambos os grupos se encontrem e se relacionem - por exemplo, por meio da organização de seminários, palestras, reuniões conjuntas e outros, citam ainda que os intercâmbios contínuos entre profissionais de ambos os setores também podem facilitar as relações de trabalho mais tarde.

Por último, a fim de evitar prejuízos decorrentes da rotatividade dos funcionários alocados nas tarefas de gestão das colaborações, argumentam que a criação de unidades de serviço público especializadas pode melhorar a constância e evolução das relações público-privadas, a exemplo de uma unidade específica criada para coletar informações e experiências de terceirizações e servir como uma ligação com organizações terceirizadas.

Todavia, outros aspectos que assistem à gestão da colaboração também devem ser considerados. É importante definir claramente quais serviços públicos serão prestados por meio de colaboração com organizações sem fins lucrativos, considerando que as responsabilidades do setor devem ser reavaliadas, à medida que novas demandas sociais se desenvolvem, para fazer os ajustes necessários. As regras e a estrutura legais também devem ser claramente definidas, a fim de regular e controlar a terceirização de serviços, garantindo transparência sem, contudo, tornar ineficaz a colaboração com restrições excessivas. Outro ponto relevante se refere ao desenvolvimento de políticas ativas de promoção da criação de mercado de serviços de interesse (especialmente social), com políticas públicas de fomento a melhorias na gestão das organizações sem fins lucrativos, na qualidade e produtividade dos serviços (EVERS; LAVILLE, 2004).

Vernis et al. (2006) também mencionam a importância dos elementos de *accountability* em organizações sem fins lucrativos para construir confiança. Pois, a menos que as organizações ofereçam à sociedade, de forma rigorosa e contínua, informações verdadeiras e transparentes sobre suas operações, a confiança ainda depositada no setor diminuirá gradualmente.

A alegação de que a autonomia e independência devida às organizações sem fins lucrativos não exige a prestação de contas de suas operações a pessoas de fora talvez pudesse ser mantida, desde que seu financiamento viesse exclusivamente de fontes privadas e as atividades das organizações não tivessem impacto público. Mas, “poucas organizações sem fins lucrativos ocidentais hoje podem reivindicar legitimamente sua independência financeira. O *Greenpeace* é um deles e, ainda assim, a prestação de contas é um de seus princípios norteadores” (VERNIS et al., 2006, p. 93).

Note-se que a prestação de contas envolve mais que questões somente econômicas e financeiras. Como afirma Kearns (1996, p. 40), *accountability* significa “preservar a confiança do público e, ao mesmo tempo, manter as promessas feitas pelas organizações aos seus apoiadores, sem se desviar de sua missão e de adequadas práticas de gestão”. Sobre os aspectos das operações das organizações sem fins lucrativos que devem ser objeto de

prestação de contas, Vernis et al. (2006) delineiam, em termos gerais, cinco grandes áreas sobre as quais as organizações devem relatar:

1. Área financeira: as organizações devem ser responsabilizadas pelo uso das contribuições recebidas e por seus mecanismos para cumprir suas obrigações legais;

2. Área de gestão: as organizações devem comprovar o uso de procedimentos gerenciais e de pessoal adequados, de acordo com critérios de eficácia e eficiência;

3. Área de operação: as organizações devem explicar como realizam suas operações e projetos a fim de comprovar seus esforços para garantir qualidade superior e melhores resultados aos usuários;

4. Área de alta gestão: as organizações também devem relatar a composição de seus órgãos de governança, informando quem são seus líderes e trabalhadores;

5. Área estratégica: as organizações do Terceiro Setor devem, por fim, comprovar foco de atuação nos aspectos mais relevantes de sua missão, contribuindo da melhor forma para a sociedade em seus campos de atuação.

Contudo, não obstante a crescente demanda por prestação de contas, transparência e eficiência, o desafio da *accountability* é relativamente novo para organizações sem fins lucrativos em todo o mundo, devendo-se notar que essas organizações têm um caminho a percorrer para melhorar suas habilidades nesse sentido, para reportar de forma clara e regular aos seus colaboradores e à sociedade o que fazem, por que e como fazem.

3. TERCEIRO SETOR NO BRASIL

3.1 HISTÓRICO

A introdução do termo Terceiro Setor no Brasil é registrada inicialmente por dois autores brasileiros, Landim (1993) e Fernandes (1994), nos trabalhos ‘Para Além do Mercado e do Estado?’ e ‘Privado, porém Público: o Terceiro Setor na América Latina’, respectivamente.

Como pesquisadora-associada do projeto da Universidade John Hopkins no Brasil, Landim (1993) procurou fazer um levantamento histórico do desenvolvimento do Terceiro Setor no país e, de acordo com a autora, o fato de o debate público sobre as questões relativas ao associativismo, ao trabalho voluntário e à filantropia empresarial somente ter ocorrido nos anos recentes dificultou essa tarefa. Essa ausência de debate em épocas passadas se fundamenta na existência de uma sociedade civil brasileira frágil diante do alto grau de centralismo do Estado brasileiro, bem como de um forte corporativismo.

A pesquisa sobre Terceiro Setor tem início no Brasil na década de 90, com o encontro de agendas de diversos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fundações internacionais, governos, empresas, universidades e algumas ONGs, que conferiu maior relevância ao setor não lucrativo como substituto possível ou como parceiro do Estado na provisão social.

Contudo, o fenômeno do Terceiro Setor não é recente no Brasil (FALCONER, 1999; RODRIGUES, 1997; COELHO, 2002; GONÇALVES, 1996). O surgimento de organizações sem fins lucrativos no país data de muito antes, a Santa Casa de Misericórdia de Santos, por exemplo, foi criada em 1543, e talvez seja a primeira instituição do Terceiro Setor de que se tem registro no Brasil.

Segundo colocações de Landim (1993) e Fernandes (1994), o Terceiro Setor no Brasil pode ser afigurado numa evolução histórica a partir de quatro momentos distintos.

O primeiro teria ocorrido entre a época da colonização até meados do século XX, período no qual se encontram as ações de assistência social, saúde e educação realizadas especialmente pela Igreja Católica, na forma de asilos, orfanatos, Santas Casas de Misericórdia e colégios católicos. Essas iniciativas, chamadas de “associações voluntárias”, eram integradas por valores da caridade cristã, demonstrando como a noção de filantropia, inicialmente, era ligada a preceitos da Igreja Católica.

O segundo momento é retratado no governo de Getúlio Vargas¹⁴, no qual o Estado assume o papel de formulador e implementador de políticas públicas, contando com o apoio de organizações sem fins lucrativos para a implementação dessas políticas, sendo promulgada, em 1935, lei que declarava utilidade pública para estas entidades e, em 1938, criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que estabeleceu que as instituições nele inscritas poderiam receber subsídios governamentais. No período delineado, a Igreja continua exercendo papel importante na prestação de serviços sociais e, em alguns casos, recebendo financiamento do Estado para as suas obras.

O terceiro momento histórico relevante para o setor no Brasil compreende o período ocorrido durante o regime militar, caracterizado por uma intensa mobilização da sociedade. Muitas organizações conhecidas por seu caráter filantrópico e assistencial se uniram às organizações comunitárias e aos chamados “movimentos sociais” para serem porta-vozes dos problemas sociais. É neste contexto que surgem as ONGs, instituições ligadas à mobilização social e à contestação política. De modo que, na América Latina, o termo ONG foi adotado para designar organizações que surgiram dos movimentos sociais e das lutas contra as ditaduras que se instalaram no continente durante os anos 60 e 70 (LANDIM, 1993; FERNANDES, 1994), fazendo com que esse termo tenha, nessa região, uma conotação muito mais politizada do que em outras partes do mundo.

Por fim, o quarto e último momento teria ocorrido a partir de 1980, com a diminuição da intervenção do Estado nos assuntos sociais, com o declínio do modelo intervencionista e com a redemocratização do país. A partir dos anos 90, a questão da cidadania e dos direitos fundamentais passa então a ser o foco das organizações sem fins lucrativos.

A autora critica a funcionalidade que pretendem atribuir ao setor, o qual é frequentemente citado como espécie de panaceia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais. De fato, considerado um termo guarda-chuva, o Terceiro Setor inclui diversos tipos de organizações e sua heterogeneidade é caracterizada também por diferentes marcos teóricos.

¹⁴ Período no qual foi promulgado o Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931, criando a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos que à época praticavam a caridade e que não dispunham de recursos suficientes para a sua manutenção ou o seu desenvolvimento.

3.2 HETEROGENEIDADE DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Conforme art. 44 do Código Civil, regido pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o termo Terceiro Setor, no âmbito de uma tipologia organizacional que classifica as organizações em três setores, está relacionado ao conjunto de entidades sem fins lucrativos que não integram a estrutura do estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor), constituídas, de forma voluntária, como pessoas jurídicas de direito privado, no formato de associações, fundações, instituições religiosas ou partidos políticos.

Nessa perspectiva, o termo de difícil conceituação, como visto em seção prévia, caracteriza-se a partir de definições negativas, com ausência de atributos, não conferindo clareza e objetividade à definição. De fato, no ordenamento jurídico nacional, o Terceiro Setor como conjunto de entidades civis sem fins lucrativos compreende organizações diversas com naturezas e finalidades bem distintas, tais como: igrejas e congregações religiosas, partidos políticos, sindicatos e associações de classe, cooperativas sem fins lucrativos, grêmios estudantis, sociedades científicas e filosóficas, Serviços Sociais Autônomos, clubes sociais e desportivos, sociedades beneficentes, associações de moradores, torcidas organizadas de clubes de futebol, escolas de samba, movimentos sociais de defesa de direitos de minorias e do meio ambiente, bem como fundações e associações de todo tipo, como de pais e mestres nas escolas, dentre outros.

Afora o fato de não serem entidades integrantes da estrutura do Estado ou voltadas para o mercado, o conjunto desenhado pelo Terceiro Setor reúne entidades que pouco ou nada têm em comum entre si, sobretudo quanto a suas finalidades institucionais e à natureza de seus instituidores. De forma que fica evidente a importante distinção entre entidades que desenvolvem atividades de naturezas diversas direcionadas ao público em geral ou a particulares e as que têm como finalidade estatutária atuar na oferta de serviços sociais de forma complementar ao estado.

No que se refere às entidades representativas da sociedade civil, ainda que se tenha a segregação conceitual entre sociedade civil e Estado, que compreende este último como uma instituição construída pela sociedade, por meio de um complexo processo de lutas sociais e políticas, é preciso ter em conta que essa separação teórica é de difícil verificação na realidade factual. Assim, embora sindicatos, partidos políticos, movimento sociais e outras entidades privadas não lucrativas configurem expressão da sociedade civil organizada, pode-se dizer que essas instituições constituem um segmento distinto, de representação social e política da

sociedade civil, sendo, inclusive, regidos por legislação específica os partidos políticos e os sindicatos (GRAEF; SALGADO, 2012).

De forma semelhante, as entidades religiosas consistem noutra segmento específico do Terceiro Setor, cujo ativismo político, por meio de entidades associativas ou de forma direta, revela a existência de uma separação entre Estado e Igreja ainda duvidosa. Contudo, sua atuação pronunciada na prestação de serviços de utilidade pública na área social, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, de modo geral, é realizada por entidades criadas para fins específicos e, por conseguinte, jurídico-formalmente independentes das Igrejas, a exemplo das Santas Casas de Misericórdia, entidades sem fins lucrativos que atuam na área da saúde. Ressalte-se que os serviços prestados por congregações religiosas podem ser pagos, como acontece na área de educação com escolas pagas voltadas à classe média, ou gratuitos e baseados no voluntariado, em especial na área de assistência social.

Outro grupo distinto que compõe o Terceiro Setor são as fundações e institutos empresariais. Estabelecidos com base nos arts. 62 a 69 do Código Civil, figuram modelo jurídico de patrimônio destinado ao cumprimento de finalidade religiosa, moral, cultural ou assistencial, sendo geralmente instituídos por empresas privadas para investir na área social, como por exemplo as fundações Bradesco e o instituto Natura, e as fundações internacionais Rockefeller e Kellog, que atuam no país por vezes financiando outras organizações sem fins lucrativos. Com relevante papel na sociedade capitalista¹⁵, as fundações trabalham de forma a manter e otimizar seu patrimônio e, comumente, possuem vínculos com seus instituidores e relações de dependência de fundos privados, ainda que juridicamente sejam independentes das empresas originárias (GRAEF; SALGADO, 2012).

O termo Organizações Não-Governamentais (ONGs), apesar de às vezes ser utilizado para designar o universo das organizações do Terceiro Setor, em verdade corresponde à parte das entidades que o compõem. Essa denominação surgiu após a Segunda Guerra Mundial e se referia ao conjunto de organizações sem fins lucrativos participantes do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, das Nações Unidas, que objetivava o desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo. No Brasil, como visto, o aumento das ONGs no contexto de redemocratização do país implicou uma conotação mais política ao termo, relacionando-o à

¹⁵ Foi criado, em 1995, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), composto inicialmente por 26 entidades de origem empresarial que atuavam, de forma voluntária e sistemática, na promoção social com investimentos em atividades de interesse público. Atualmente são 160 associados ao Gife que, somados, investem cerca de R\$ 2,9 bilhões por ano na área social, operando projetos próprios ou viabilizando os de terceiros.

luta pelos direitos civis e pela democratização da sociedade. Em alguns casos essas instituições ainda mantêm relações de incentivos com partidos políticos e sindicatos, os quais trabalham de maneira a ampliar sua atuação entre setores sociais específicos.

Há ainda, na coletânea de entidades que integram o Terceiro Setor brasileiro, figuras curiosas como os clubes esportivos e as escolas de samba, organizações comunitárias que exprimem alto grau de interação com a atividade econômica. Os clubes sociais ou esportivos (de futebol, por exemplo) são entidades associativas constituídas por membros das comunidades locais¹⁶ e, assim com as escolas de samba, embora permaneçam de caráter comunitário, atualmente são instituições profissionalizadas que, em cooperação com empresas privadas e com o Poder Público na implementação de projetos comuns, geram desenvolvimento social e urbano, além de aumentar o próprio patrimônio (GRAEF; SALGADO, 2012).

Como visto, o Terceiro Setor consiste num conjunto heterogêneo, com diferentes tipos de organizações, com finalidades institucionais diversas, padrões múltiplos de interação entre si, em relação ao Estado e ao mercado, mas representativo em suas relações com a atividade empresarial e com o Poder Público, no exercício de atividades de interesse social.

3.3 MODELOS DE PARCERIA ENTRE PODER PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Segundo estudo As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil)¹⁷, realizado em conjunto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), Associação Brasileira de ONGs (Abong) e Grupo de Institutos fundações e Empresas (Gife), em 2016 existiam no Brasil um total de 526,8 mil entidades privadas sem fins lucrativos. Desse universo, excluídas as entidades que, apesar de sem fins lucrativos, possuem finalidades estatutárias que não estão relacionadas com o critério da organização voluntária, como é o caso dos conselhos profissionais, dos sindicatos e dos partidos políticos, tem-se um total aproximado de 237 mil associações e fundações sem

¹⁶ A maioria dos grandes clubes de futebol brasileiros foi instituída no início do século XX, como expressão do processo de organização social e de desenvolvimento ocorrido na industrialização e urbanização do Brasil.

¹⁷ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016. Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro, n. 32, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>

fins lucrativos de caráter voluntário existentes no país nesse ano. Dados do referido estudo, realizado em 2010 e 2005, indicaram respectivamente a existência de 290,7 e 338 mil entidades privadas sem fins lucrativos em tais épocas.

Ao contrário do movimento descendente do quantitativo dessas organizações nesse período, o estudo aponta para um crescimento dessas organizações no período anterior a partir de 1990, registrando a existência de 275,9 mil entidades privadas sem fins lucrativos em 2002 e um crescimento de 158% entre 1995 e 2002. De acordo com esses estudos, 105 mil entidades teriam sido criadas antes de 1990, mostrando que houve um crescimento do Terceiro Setor a partir da década de 1990, com a criação de mais de 233 mil entidades privadas sem fins lucrativos de caráter voluntário até 2005.

Enquanto o estudo Fasfil/IBGE relatou 237 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil em 2016, dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa das OSCs)¹⁸, a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), apresentam mais de 820 mil OSCs em atividade no Brasil no mesmo ano. Essa variação é explicada, principalmente, pela diferença entre as fontes de informação utilizadas pelas entidades.

Embora ambas referências, Fasfil/IBGE e Mapa das OSCs/Ipea, adotem metodologia¹⁹ comum, a partir da qual são consideradas as organizações que se enquadram, simultaneamente, em cinco critérios²⁰ – privadas, não integrantes do aparelho do Estado; sem fins lucrativos, que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros, podendo gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fim; legalmente constituídas; autoadministradas; e voluntárias, cuja atividade de associação ou de fundação (da entidade) é livremente decidida pelos sócios ou fundadores –, a publicação Fasfil é realizada a partir de informações existentes no Cadastro Central de Empresas (Cempre), o qual cobre o universo das organizações formais, ou seja, inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal (SRF), que no ano de referência declararam exercer atividade econômica no território nacional nas pesquisas anuais por empresas do IBGE ou nos registros administrativos da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, enquanto o Mapa das OSCs considera todas as entidades

¹⁸ O Mapa das OSCs é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa composta por dados de OSCs de todo o país, criada a partir do Decreto nº 8.726/16, que regulamenta a Lei nº 13.019/14, o Marco Regulatório das OSCs (MROSC), coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>

¹⁹ *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* (2002), elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com a Universidade Johns Hopkins.

²⁰ No caso brasileiro, esses critérios correspondem às seguintes figuras jurídicas (conforme art. 44 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): associações, fundações e organizações religiosas.

com CNPJ ativo na Receita Federal inscritas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

O aumento do número de organizações não lucrativas (e da ampliação das formas de atuação do Terceiro Setor), em especial após o fim do regime militar e o advento da Nova República, caracterizadas com perfil mais profissionalizado, orientadas pela lógica de resultados e posicionadas como parceiras estratégicas no âmbito de programas governamentais, durante a década de 1990, estaria atrelado à adoção de uma postura estatal de ampliação das parcerias governamentais, materializada pela aprovação das Leis das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Leis nº 9.637, de 1998, e nº 9.790, de 1999, respectivamente (MEDEIROS, 2013).

Ainda, as dificuldades enfrentadas pelas organizações estatais, cujo funcionamento está circunscrito à Constituição de 1988, e as propostas de reforma administrativa, na década seguinte, que reduziam a máquina pública, favoreceram o novo debate sobre o papel do Estado. Nesse contexto, são criadas as leis de OS e Oscip, novas entidades da sociedade civil que ajudaram a fomentar a discussão da relação entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.

3.3.1 Organização Social (OS)

Trata-se de uma qualificação conferida pelo governo a uma entidade civil sem fins lucrativos, que a habilita a manter um relacionamento de fomento e parceria com o Poder Público, na consecução de atividades não exclusivas de Estado, como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Em verdade, Organização Social não se trata de categoria jurídica, mas sim de titulação concedida pelo Poder Público à associação ou fundação civil criada por particulares com base nos dispositivos do Código Civil.

A qualificação como OS, em âmbito federal, foi instituída por meio da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a qual estabelece as condições necessárias para a habilitação de uma entidade civil como OS pelo Poder Público, para com ela constituir relação de cooperação, inclusive de longo prazo, para desenvolvimento de atividades e prestação de serviços aos cidadãos e, em alguns casos, com uso de bens públicos móveis e imóveis, mediante permissão de uso e cessão especial de servidores, com ônus para a origem.

Realizada por meio de decreto do poder executivo, a qualificação da entidade como OS, em nível federal, ocorre mediante atendimento a requisitos legais relativos ao estatuto da entidade e à manifestação formal do Poder Público quanto ao interesse e à conveniência da qualificação (arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998), dentre os quais destacam-se: a exigência de que o estatuto jurídico da entidade civil contemple a participação de representantes do Poder Público e da comunidade como membros efetivos de seu Conselho de Administração²¹; a previsão de que o Conselho de Administração, dentre outras atribuições, seja responsável pela aprovação dos estatutos e regulamentos da entidade, supervisão e fiscalização do contrato de gestão e aprovação dos demonstrativos financeiros e contábeis e das contas anuais da OS; e a renúncia da entidade ao seu patrimônio em caso de sua extinção ou desqualificação, em favor de outra entidade qualificada como OS ou do Poder Público.

Segundo os termos da referida lei, a titulação como OS importa no compromisso da entidade civil com algumas obrigações legais, tais como a observância de regulamento próprio para a contratação de serviços, obras, compras e alienações, a adoção de um plano de cargos e salários dos seus empregados, aprovados pelo seu Conselho de Administração, e a sujeição de seus demonstrativos financeiros à auditoria externa – ao controle do Tribunal de Contas e do órgão público supervisor, integrante da Administração Pública, e do Ministério Público, quando for o caso.

A relação de fomento e parceria entre o Poder Público e a OS é instrumentalizada pelo contrato de gestão, o qual estabelece metas de desempenho para a entidade, responsabilidades de seus signatários, bem como o volume de recursos públicos a serem transferidos à OS, a título de fomento da sua atividade.

Deve-se ressaltar que a norma em tela regulamenta a qualificação de entes privados como organizações sociais perante a União e que, em âmbito subnacional, diversos estados e municípios possuem legislações próprias sobre a matéria, inclusive com data anterior à lei federal, a exemplos da Lei estadual nº 5.980 de 19 de julho de 1996, do estado do Pará, que dispõe sobre as entidades qualificadas como OS, da Lei estadual nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, do Estado da Bahia, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às OSs, e a Lei estadual nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, que instituiu o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispondo sobre a qualificação destas entidades no estado do Ceará.

²¹ A participação do governo e da sociedade deve ser majoritária, o que possibilita o controle estatal e social das atividades da OS dentro do sistema de governança da entidade (art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.637/98)

Assim, considerando que alguns estados e municípios adotaram normas semelhantes à legislação federal, sob leis próprias, mas com dispositivos divergentes, atualmente o que se chama por modelo de OS, em verdade, consiste num conjunto de modelos de parceria Estado-Sociedade diferentes entre si que, para ser compreendido propriamente, demanda análise individualizada de cada regramento jurídico, sendo que entre tais normas, de comum, tem-se o fato de se tratar de titulação pública concedida pelo poder executivo do ente federado, por respectiva autorização legislativa, a entidades civis sem fins lucrativos que atendam a requisitos previstos em lei, a fim de estabelecer parcerias de médio e longo prazos, entre o Poder Público e a entidade, para provisão de benefícios sociais à população (GRAEF; SALGADO, 2012).

3.3.2 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

Cuida-se, também, de título de qualificação dado a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Instituída pela Lei Federal nº 9.790, de 23 de março 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho 1999, a qualificação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) é conferida à associação ou fundação civil sem fins lucrativos, criada por particulares, cujos objetivos estatutários atendam a finalidades de natureza social, dentre as quais promover a assistência social, cultura e conservação do patrimônio histórico e artístico, saúde gratuita, educação gratuita, proteção e conservação do meio ambiente e segurança alimentar e nutricional. Consoante disposto pela lei federal instituidora da qualificação, o título é concedido pelo ministro da Justiça, mediante comprovação, pela entidade civil, do atendimento aos requisitos estatutários previsto na norma legal e respectiva comprovação.

Com o intuito de fortalecer o Terceiro Setor e criar um novo sistema classificatório para reconhecer institucionalmente as organizações sem fins lucrativos que mantenham atividades ou projetos de interesse público e, dessa forma, ampliar o universo de parcerias do estado, o modelo Oscip de parceria do Poder Público com as entidades civis tem por objetivos permitir o acesso à referida qualificação pelas associações voltadas para finalidades públicas que não tinham acesso a nenhum benefício ou título; incentivar e modernizar a realização de parcerias entre Oscip e órgãos governamentais, por meio do termo de parceria, com foco na avaliação de resultados; agilizar os procedimentos para a qualificação, segundo critérios

objetivos e transparentes; e implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização da organização e de seus dirigentes.

O certificado de qualificação como Oscip é privativo de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, três anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias cumpram os requisitos instituídos pela legislação. Nesse caso, cumpridos os requisitos da lei, com a respectiva comprovação dos documentos, a qualificação é concedida, como ato vinculado.

O termo de parceria estabelece o vínculo de cooperação entre o Poder Público e a Oscip para o fomento à execução das atividades de interesse público realizadas pela entidade e contempla a definição de metas de desempenho e responsabilidades dos seus signatários, bem como os procedimentos de avaliação dos resultados. Nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, a organização qualificada que firmar parceria com o Poder Público resta obrigada a publicar regulamento próprio com os procedimentos para a contratação de obras e serviços e para compras com utilização de recursos recebidos do ente governamental. E, a despeito de a lei permitir a participação não remunerada de servidores públicos no conselho da Oscip, não há, como ocorre no modelo OS, previsão de representação do Poder Público no órgão deliberativo da entidade.

Vale mencionar que, tal-qualmente ocorre no modelo OS, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, trata da qualificação Oscip em âmbito federal e, por isso mesmo, há leis de entes subnacionais próprias que dispõem sobre a qualificação Oscip em âmbito estadual ou municipal, como por exemplo a Lei Estadual nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008, que diz respeito à qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Oscip no estado do Rio Grande do Sul, a qual exige da entidade requerente um período mínimo de dois anos de funcionamento para obter a qualificação pelo ente federado.

3.3.3 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

A Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), criou dois novos modelos de parceria entre o Estado e as entidades do Terceiro Setor, que envolvem transferência de recursos, cujos instrumentos de realização são o Termo de Colaboração e o Termo de

Fomento. Essas modalidades de parceria substituem os convênios, que se tornam instrumento usado apenas em parcerias celebradas entre duas ou mais entidades públicas. O novo Marco Regulatório trouxe também a parceria via Acordo de Cooperação, que ocorre quando há finalidade de interesse público que não envolva transferência de recursos financeiros.

Diferentemente das normas federais nos modelos OS e Oscip, a Lei federal nº 13.019/14 institui normas gerais para parcerias voluntárias celebradas entre a Administração Pública nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) e as entidades civis sem fins lucrativos, sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento. Se aplica a todas as organizações da sociedade civil, entendidas como as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos – associações e fundações, cooperativas sociais e as que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas –, independentemente de possuírem titulação (de fato, valendo inclusive para aquelas qualificadas como OS ou Oscip), que tenham interesse em celebrar parcerias com a Administração Pública, e a todos os entes da Administração Pública (União, Estados e Municípios) que tenham interesse em celebrar parcerias, sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, com entidades do Terceiro Setor. Nesse caso, os entes federados devem regulamentar a Lei nº 13.019/14 por meio de Decreto – um dos primeiros a fazer isso foi o Município de Curitiba, do estado do Paraná, que editou o Decreto municipal nº 1.100/14.

Ressalte-se que o MROSC não se aplica aos Contratos de Gestão celebrados entre a Administração Pública e entidades qualificadas como OS, que seguem disciplinados pela Lei nº 9.637/98, e aos Termos de Parceria celebrados com entidades qualificadas como Oscip, que seguem disciplinados pela Lei nº 9.790/99, os quais sofrerão aplicação apenas parcial da Lei nº 13.019/14 (definida no decreto regulamentador da lei, no âmbito de cada ente, a extensão dessa aplicação parcial).

No que se refere aos Termos de Colaboração e de Fomento, possuem a mesma disciplina jurídica, com transferência voluntária de recursos para a execução de planos de trabalho, em regime de cooperação com organizações do Terceiro Setor. Se distinguindo entre si pelo agente proponente da parceria: no Termo de Colaboração a iniciativa da parceria é da Administração Pública e no Termo de Fomento a proposta da parceria é da entidade do Terceiro Setor.

Segundo o MROSC, podem ser desenvolvidas, em parceria, quaisquer atividades de interesse público que não envolvam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização e do exercício do poder de polícia, atividades exclusivas do Estado;

contratação de serviços de consultoria; prestação de serviços ou atividades cujo destinatário seja o setor administrativo do Estado; e apoio administrativo (com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de materiais consumíveis ou outros bens).

Dentre os requisitos a serem preenchidos pelas entidades para a celebração de parcerias pelo novo Marco Regulatório estão a existência mínima de três anos da organização, a experiência prévia na realização do objeto da parceria e a capacidade técnica operacional, além de estatuto contendo objetivos de promoção de atividades de relevância pública, existência de conselho fiscal, previsão de destinação do patrimônio a outra entidade similar em caso de dissolução e observância das normas brasileiras de contabilidade e publicidade dos relatórios contábeis.

Fator importante diz respeito à criação de um novo órgão federal pelo MROSC, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, composto por entidades e representantes governamentais para divulgar boas práticas, apoiar e propor ações voltadas ao fortalecimento das relações de colaboração e fomento. A lei ainda prevê exigência de planejamento e transparência do Poder Público, que deve publicar os valores aprovados anualmente destinados a parcerias, bem como a relação de todas as parcerias celebradas nos último cinco anos; e das entidades, que devem publicar em seu site todas as parcerias celebradas com o Poder Público.

Os Termos de Colaboração e os Termos de Fomento devem ser firmados após a realização de um processo de seleção específico, denominado chamamento público, detalhado na norma, que tem por objetivo selecionar as entidades aptas a celebrar ajustes com o Poder Público. Ainda, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais podem apresentar projetos de atividades a serem prestadas em parceria com o Poder Público que, se aceitos, serão objeto de edital de chamamento público para selecionar a entidade mais apta a executá-los.

Assim, com a entrada em vigência da lei do MROSC, passam a existir no Brasil as seguintes modalidades de parceria entre a Administração Pública e o Terceiro Setor:

1. Contrato de gestão, celebrado com entidades qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei federal nº 9.637/98 (ou da respectiva lei do ente subnacional);
2. Termo de Parceria, celebrados com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), nos termos da Lei federal nº 9.790/99 (ou da respectiva lei do ente federado); e

3. Termos de Colaboração, Termos Fomento e Acordo de Cooperação, celebrados com organizações da sociedade civil em geral, nos termos da Lei nº 13.019/14.

Ainda, cabe um adendo quanto ao título de Utilidade Pública Federal (UPF), primeiro título concedido às entidades da sociedade civil no Brasil, que outorgava a estas entidades o direito de não pagar contribuições da seguridade social e de obterem doações junto às empresas privadas, por meio do benefício da renúncia fiscal. Em 2015 esse título foi extinto pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, (que altera o MROSC) que revogou expressamente a Lei nº 91, de 28 de outubro de 1935, a qual dispunha sobre as condições para que as organizações pudessem receber a titulação em nível federal. Todavia, subsistem ainda a Utilidade Pública nas esferas estadual e municipal, isto é, os títulos de Utilidade Pública Estadual (UPE) e de Utilidade Pública Municipal (UPM).

3.3.4 Serviço Social Autônomo (SSA)

Ainda no que se refere a modelos de parceria entre Poder Público e entes de colaboração e cooperação do Terceiro Setor faz-se importante registrar a figura do Serviço Social Autônomo (SSA), instituto do direito administrativo brasileiro surgido na década de 1940.

De acordo com a visão corporativa difundida à época pelo Estado Novo, as corporações profissionais foram autorizadas, pelo Poder Público, a instituir entidades civis sem fins lucrativos (entidades sindicais patronais) para atuarem nas áreas da formação e aperfeiçoamento profissional, bem como de melhoria do bem-estar social dos trabalhadores das categorias por elas representadas, que seriam custeadas por recursos provenientes de contribuições compulsórias dos empregados. Tal delegação de serviços tinha por argumento a incapacidade do Estado em prestá-los no contexto (pós-guerra) dos anos 30-40.

Cuida-se, por conseguinte, de pessoa jurídica de direito privado criada a partir de autorização legislativa específica, baseada no Código Civil, para prestação de serviços sociais e de formação profissional. De modo que, a personalidade jurídica do SSA se dá quando da inscrição de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou por ato específico do Chefe do Poder Executivo em alguns casos.

Existem dois tipos de serviços sociais autônomos no país, os vinculados ao sistema sindical e os prestadores de serviços à população, criados mais recentemente. O primeiro tipo, chamado Sistema S, se refere às seguintes entidades de formação profissional: Serviço

Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Social do Comércio (Sesc). E, embora a atual Constituição Federal não autorize mais o exercício, por essas instituições, de funções estatais delegadas, tais entidades subsistem como colaboradoras do Estado e beneficiárias de recursos das contribuições (compulsórias) parafiscais, provenientes da tributação da folha de salário das empresas por elas representadas.

Os SSA podem assumir forma jurídica de fundação, associação ou formato jurídico especial, determinado pela autorização legal específica para sua criação, a qual confere ainda natureza paraestatal a essas entidades, que atuam em cooperação com o Poder Público sem, contudo, integrar o rol de entidades da Administração Pública indireta. Vale mencionar que somente a União tem competência para criar uma entidade SSA, tendo em vista que a competência constitucional para instituir contribuições sociais de interesse das categorias profissionais é exclusiva da União. Assim, de natureza associativa, tais entidades possuem gestão privada com autonomia decisória, e atuam no desenvolvimento de atividades de interesse público ou social destinadas à classe de profissionais que representam, numa relação de cooperação com o Poder Público, sem vínculo direto a órgão ou entidade estatal e sem obrigação de com eles firmar contrato ou convênio.

Há ainda, no conjunto dos SSA beneficiários de contribuições parafiscais, uma forma especial de entidade, que se aparta das anteriores por não prestar serviços sociais aos trabalhadores nem, tampouco, à população, apresentando objetivos relacionados à promoção do desenvolvimento de setores da economia, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), instituídos em 1990, 2003 e 2004, respectivamente, a partir de autorização legislativa.

Instituído por decreto do Poder Público ou inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, a partir de autorização legal, o segundo tipo de SSA presta serviços direcionados à população em geral e não é beneficiário de recursos parafiscais. Esse tipo de SSA pode estabelecer parcerias com o Poder Público e, por meio de contrato de gestão, receber recursos públicos a título de fomento de suas atividades, a exemplo do Hospital Sarah Kubitschek – Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais –, instituído em 1991 pelo Poder Executivo Federal.

Similarmente à estrutura jurídica dos SSA do Sistema S, essas instituições possuem personalidade jurídica de direito privado e são regidas pelo Código Civil, não integram a Administração Pública e estão sujeitas às especificidades de suas respectivas leis autorizativas. Contudo, nesse tipo de SSA, existem entidades constituídas por entes subnacionais, com a função de apoiar atividades estatais na área social, como por exemplo os serviços sociais instituídos pelo Estado do Paraná (Paranaeducação, Lei Estadual-PR nº 11.970/97) e pelos Municípios de Curitiba (Instituto Curitiba de Saúde (ICS), Lei Municipal de Curitiba nº 9.626/99) e Rio de Janeiro (Hospital Alcides Carneiro, Lei Municipal de Petrópolis nº 6.483/07).

3.3.5 Entidades Beneficentes de Assistência Social e Fundações de Apoio

Outros dois tipos de titulação que também apresentam aspectos de uma relação de parceria entre o Poder Público e entidades de colaboração do Terceiro Setor são o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e o título de Fundação de Apoio.

O primeiro se refere à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que estabelece a política pública da assistência social como um “direito do cidadão e um dever do Estado” e define diretrizes para as ações de assistência realizadas no âmbito das entidades e organizações de assistência social, previstas constitucionalmente como executoras de políticas públicas de assistência social junto a estados e municípios.

A lei institui o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) como condição para fruição de isenções previdenciárias e tributárias asseguradas a essas entidades pela Constituição. De modo que o título não implica numa relação direta de cooperação entre o Estado e as entidades civis, sendo o custeio estatal às atividades de assistência social mediado por renúncia fiscal, em favor das organizações que atuam nesse setor – sem vínculo de cooperação efetivo com políticas públicas estatais.

O segundo título se refere, no âmbito federal, à Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que autorizou Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica contratarem Fundações de Apoio, com dispensa de licitação (por convênio ou contrato com o ente público), para dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas.

As Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior foram constituídas, em sua maioria, na década de 70, constituindo seu surgimento em uma resposta inventiva da

comunidade acadêmica ao engessamento imposto pela ausência de faculdades legais que permitissem às Instituições Federais maior flexibilidade e agilidade na gestão das suas atividades. Assim, fazendo uso da autonomia administrativo-financeira inerente às pessoas jurídicas de direito privado, as fundações agilizavam e flexibilizavam a realização de projetos utilizando o potencial existente nas Instituições, inclusive obtendo recursos de fontes externas ao Tesouro Nacional, visando suprir a carência de recursos públicos.

A Lei nº 8.958/94 consolidou a autodenominação de Fundação de Apoio em título conferido pelo governo federal à fundação civil instituída com a finalidade estatutária de apoiar instituições públicas federais de ensino superior e pesquisa tecnológica e científica, em seus projetos de pesquisa, ensino e extensão de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Dessarte, dado o exposto, de forma sintética, o quadro abaixo apresenta as principais formas de parceria entre o Poder Público e o Terceiro Setor no Brasil, excluindo-se as Entidades Beneficentes de Assistência Social, por sua relação indireta de parceria com o Estado, via benefício de renúncia fiscal.

Quadro 1 – Instrumentos de parceria entre Poder Público e Terceiro Setor

Entidades	Características	Instrumento de Parceria / Vínculo Jurídico
Organização Social (OS)	Título de qualificação; instituída por particulares; prestação de serviços públicos de natureza social	Contrato de gestão
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)	Título de qualificação; instituída por particulares; prestação de serviços públicos de natureza social	Termo de Parceria
Organização da Sociedade Civil (OSC)	Transferência de recursos financeiros; iniciativa da Administração; atividades de interesse público que não envolvam atividades exclusivas do Estado	Termo de Colaboração
	Transferência de recursos financeiros; iniciativa da OSC; atividades de interesse público que não envolvam atividades exclusivas do Estado	Termo de Fomento
	Sem transferência de recursos financeiros; atividades de interesse público que não envolvam atividades exclusivas do Estado	Acordo de Cooperação
Serviço Social Autônomo (SSA)	Sistema S; grupos sociais ou profissionais; contribuições parafiscais	Lei (autorização legislativa)
Fundação de Apoio	Qualificação jurídica; fundações de direito privado, sem fins lucrativos; suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico	Convênio (em geral)

Fonte: elaboração própria.

3.4 REPRESENTATIVIDADE DAS PARCERIAS DO ESTADO COM INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Uma forma para compreender melhor o espaço que as organizações da sociedade civil ocupam em diferentes áreas de políticas, e, em termos mais amplos, nas políticas públicas estatais do país, consiste em analisar os recursos públicos destinados a essas organizações, nos três níveis de governo.

Considerando o universo das 820 mil OSCs identificadas no Cadastro Nacional de Identificação Social (CNIS), dados que compõem o MAPA das OSCs, ano-base 2016, e os dados do Orçamento Geral da União (OGU), Mello et al. (2019) apresentam análise sobre as transferências voluntárias de recursos federais destinadas às organizações sem fins lucrativos para os anos de 2010 a 2018, relacionando os 820 mil CNPJs pertencentes às OSCs com os dados do OGU. A adoção dessa metodologia, em vez de apenas filtrar os valores referentes à modalidade de aplicação²² 50, tem por finalidade obter um mapeamento global das transferências federais destinadas às OSCs.

Como resultado, o estudo identificou empenhos realizados para 22.214 organizações (2,7% do total), totalizando R\$ 118 bilhões²³, e apontou como modalidades mais comuns as aplicações diretas (modalidade 90), com 77% dos repasses, seguidas pelas transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (modalidade 50), com 22,8%, correspondendo a 64% e 32%, respectivamente, dos recursos empenhados destinados às organizações da sociedade civil no Brasil no período de 2010 a 2018, evidenciando que os valores transferidos para essas organizações não se restringem àqueles operacionalizados por meio das transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos (modalidade 50).

Importa ressaltar que os dados utilizados no trabalho citado se referem apenas aos valores de transferências federais destinados a organizações sem fins lucrativos, excluindo-se os recursos públicos transferidos por estados e municípios a essas organizações, bem como excluindo-se os recursos de natureza privada recebidos por elas. Ainda, os recursos públicos

²² Um dos componentes da classificação da despesa na Lei Orçamentária que indica como os recursos serão aplicados, podendo ser, pelo menos: transferências a estados e ao Distrito Federal (modalidade 30); transferências à administração municipal (modalidade – 40); transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (modalidade 50); transferências a consórcios públicos – (modalidade 71); aplicações diretas, nas quais a unidade orçamentária aplica os recursos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades, no âmbito da mesma esfera de governo (modalidade 90); aplicações diretas decorrentes de operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (modalidade 91).

²³ Soma total corrigida para valores de dezembro de 2018, pelo Índice de preços no consumidor (IPCA/IBGE).

considerados no estudo se referem a todas as formas de transferência orçamentária, o que inclui os recursos de parceria, mas não se restringem a eles.

Segundo Mello et al. (2019), os repasses federais, em recursos empenhados, para as organizações da sociedade civil no período analisado representam pequena parcela em relação ao total – 0,5% (referente ao orçamento fiscal e de seguridade social de 2010 a 2018, incluindo gastos com áreas finalísticas, encargos especiais e reserva de contingência).

O volume de recursos transferidos se concentra na região Sudeste, R\$ 64 bilhões, seguida pela região Centro-Oeste, R\$ 24 bilhões (Tabela 1). Em relação à quantidade de organizações que receberam repasses, o Sudeste consta também como primeiro colocado, com 32,75% do total das OSCs contempladas, seguido de perto pela região Nordeste, com 31,50% do total das organizações (MELLO et al., 2019). A região que recebeu mais recursos por OSC, na média, foi o Centro-Oeste, com R\$ 8,8 bilhões por organização.

Tabela 1

Valor empenhado por número de OSCs, segundo Brasil e Grandes Regiões (2010-2018)

Grandes Regiões	OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez/2018)		
	Número	%	Total (R\$)	%	Média por OSCs (R\$)
Brasil	22.214	100,00	118.543.890.704	100,00	5.336.450
Centro-Oeste	2.123	9,56	24.001.660.134	20,25	11.305.539
Nordeste	6.998	31,50	14.289.038.822	12,05	2.041.875
Norte	2.204	9,92	4.596.033.575	3,88	2.085.315
Sudeste	7.274	32,75	64.111.122.500	54,08	8.813.737
Sul	3.615	16,27	11.546.035.673	9,74	3.193.924

Fonte: Mello et al. (2019), dados SIGA Brasil/Senado Federal.

Considerando a natureza jurídica das OSCs, a maior parte dos repasses foi destinada a associações privadas (Tabela 2), totalizando R\$ 65 bilhões (55%), o que vai ao encontro da presença majoritária dessa forma jurídica em relação ao total de organizações da sociedade civil – 81% (Mapa das OSCs). No entanto, a média de valores repassados mais alta é observada entre as fundações privadas: foram R\$ 53 bilhões destinados a 973 organizações, perfazendo cerca de R\$ 54 milhões por instituição, mesmo representando apenas 1,5% (Mapa das OSCs) do total de organizações da sociedade civil em atividade no país (MELLO et al., 2019).

Tabela 2**Valor empenhado por números de OSCs, segundo natureza jurídica (2010-2018)**

Natureza jurídica	OSCs		Valor empenhado (corrigido para dez/2018)		
	Número	%	Total (R\$)	%	Média por OSCs (R\$)
Associação privada	21.135	95,14	65.172.433.964	54,98	3.083.626
Fundação privada	973	4,38	53.214.444.327	44,89	54.691.104
Organização religiosa	101	0,45	58.021.371	0,05	574.469
Organização Social	5	0,02	98.991.042	0,08	19.798.208
Total	22.214	100,00	118.543.890.704	100,00	5.336.450

Fonte: Mello et al. (2019), dados SIGA Brasil/Senado Federal.

Segundo os autores, uma das explicações para essas variações tem fundamento na própria caracterização jurídica das organizações: de modo geral, as fundações estão ligadas a grupos empresariais, contando com mais sustentabilidade no médio e longo prazos, enquanto as associações privadas são formadas por grupos de pessoas que compartilham fins não lucrativos específicos, os quais podem ser alterados de acordo com os interesses dos associados, possuindo maior flexibilidade de organização e gestão, além de dispor de procedimentos mais simples para sua criação.

Como se pode observar, na distribuição dos valores empenhados, prevalecem entidades classificadas como associações privadas – embora, do ponto de vista comparativo, fundações privadas e organizações sociais sejam responsáveis por gerenciar, na média, volumes maiores de recursos. Vale destacar ainda que as organizações sociais apontadas no estudo, que apresentam o segundo maior valor médio empenhado por organização, consistem em OSs qualificadas pelos entes subnacionais, mas que receberam nesse caso recursos federais, tratando-se em maioria de entidades que executam políticas públicas da área de saúde.

No âmbito federal, qualificadas nos moldes da Lei nº 9.637/98, são nove as organizações sociais: Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp); Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e Promoção de Eventos (Cebraspe); Centro de Gestão e Estudos Estratégicas (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM); Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont – Instituto Santos Dumont – (ISD); e Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Contudo, no Mapa das OSCs, essas organizações

constam como associações privadas e, portanto, os valores empenhados referentes a essas OSs estão computados no estudo sob a natureza jurídica associação privada.

Como se pode observar, a maior parte das OSs qualificadas pelo governo federal desempenham suas atividades nos campos do ensino, da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico. E, do ponto de vista do orçamento federal, os recursos destinados a essas organizações não são expressivos, perfazendo R\$ 468 milhões como montante empenhado²⁴, referente ao ano de 2021, que representam cerca de 0,02% do valor total empenhado nesse ano (orçamento fiscal e de seguridade social).

O detalhamento dos repasses por finalidade de atuação, definida conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e que serve para identificar a principal atividade econômica da organização, indicou que do total de recursos transferidos entre 2010 e 2018, saúde representa 27,6%; educação e pesquisa, 22,6%; outras OSCs, 21,3%; e desenvolvimento e defesa de direitos, 16,7%. Similarmente, a distribuição dos valores empenhados no período por função orçamentária²⁵, indicou a prevalência da função saúde, com 39% do valor total, seguida pelas funções educação (14%) e ciência e tecnologia (10,5%) (MELLO et al., 2019).

O estudo ainda apresenta análise da trajetória dos empenhos entre 2010 e 2018 (Tabela 3). Observa-se que o ano 2017 apresentou o maior volume de recursos empenhados (R\$ 15,6 bilhões) e o valor médio de empenho por organização mais alto da série (R\$ 3,1 milhões). E, embora a quantidade de OSCs contempladas tenha sofrido queda desde 2010, os valores empenhados, de maneira geral, não acompanharam essa tendência: não obstante a ocorrência de oscilações entre os anos, os montantes globais destinados às organizações sem fins lucrativos pelo governo federal apresentaram valores similares durante o período analisado, intercalando movimentos de redução e expansão do orçamento destinado a essas organizações, e apontando oscilações menos drásticas que o conjecturado, especialmente nos anos posteriores a 2015, dado o cenário de aprofundamento da restrição fiscal e cortes de gastos orçamentários.

²⁴ Dados SIGA Brasil/Senado Federal, critérios Plano Orçamentário referente à cada OS, modalidade 50.

²⁵ Agregador do gasto público por área de ação governamental.

Tabela 3
Valor empenhado por números de OSCs, segundo ano (2010-2018)

Ano	OSCs			
	Número	Valor empenhado (corrigido para dez/2018)		
		Total (R\$)	%	Média por OSCs (R\$)
2010	9.815	14.245.808.378	12,02	1.451.432
2011	9.187	11.817.043.072	9,97	1.286.279
2012	8.792	13.503.943.781	11,39	1.535.935
2013	7.358	13.149.580.804	11,09	1.787.113
2014	6.827	13.731.267.477	11,58	2.011.318
2015	5.801	11.449.107.202	9,66	1.973.644
2016	5.483	12.091.678.221	10,20	2.205.303
2017	5.075	15.650.738.486	13,20	3.083.889
2018	5.319	12.904.723.283	10,83	2.426.156
Total	63.657	118.543.890.704	100,00	1.862.229

Fonte: Mello et al. (2019), dados SIGA Brasil/Senado Federal.

No que se refere aos recursos públicos destinados às organizações da sociedade civil, nos níveis subnacionais, apesar de os movimentos em direção à transparência governamental, como a Política de Dados Abertos²⁶ do governo federal e o governo digital²⁷, estarem em progresso, as informações que os portais orçamentários estaduais e municipais disponibilizam sobre as transferências de recursos para a execução de políticas em parceria com essas organizações ainda são insuficientes e, de maneira geral, carecem de detalhamento para identificar cada parceria e suas características, tornando o estudo dos gastos estaduais e municipais destinados a parcerias com as OSCs mais desafiador, especialmente se considerarmos que a maior parte dos recursos públicos destinados às organizações da sociedade civil tem origem nos orçamentos de estados e municípios, não no orçamento federal (LOPEZ, 2018).

²⁶ A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal define regras para disponibilização de dados abertos governamentais no âmbito do Poder Executivo Federal. É constituída por uma série de documentos normativos, de planejamento e de orientação e os principais instrumentos que regulam a Política são o Decreto nº 8.777, de 2016, o Decreto nº 9.903, de 2019 e a Resolução nº 3 do Comitê Gestor da INDA (CGINDA).

²⁷ Diz respeito à adoção de ferramentas, práticas e soluções para a entrega eficiente de serviços públicos, quanto a interação entre a sociedade e o Estado através dos canais digitais; se refere ainda à busca por meios de prestar serviços públicos de forma eficiente e com maior responsividade, garantindo a transparência e a interação entre governo e sociedade. A interação proporcionada pelo governo digital, por sua vez, é chamada de governo aberto.

Assim, a fim de analisar a execução de recursos públicos empregados em parcerias com organizações da sociedade civil no âmbito subnacional, foi considerada, como principal fonte de dados nacional sobre o assunto, a Consolidação das Contas Públicas²⁸.

De antemão, algumas observações devem ser feitas quanto aos indicadores da Consolidação das Contas Públicas. A primeira se refere à adoção de modalidade de aplicação distinta da modalidade 50 (apontamento igualmente considerado na análise prévia das transferências federais às OSCs) para enquadramento de repasses destinados a parcerias com organizações da sociedade civil. Como importante exemplo tem-se o caso do estado de São Paulo, que classifica na modalidade 50 os gastos destinados às parcerias com OSCs, exceto os gastos com contratos de gestão, destinados às parcerias com Organizações Sociais. Vejamos.

Considerando-se apenas os valores pagos, mais os valores dos restos a pagar pagos no ano, em análise dos recursos efetivamente destinados às OSCs, pelo estado de São Paulo nas suas parcerias durante o exercício de 2020, segundo classificação orçamentária por natureza de despesa (grupo, modalidade de aplicação e elemento de despesa)²⁹, e por item de despesa (especificação do elemento de despesa, sobre os gastos, descrita em normas no âmbito de cada ente federativo), nota-se (Tabela 4) que quase todos os instrumentos de parcerias estão enquadrados na modalidade de aplicação 50 (transferências a instituições privadas sem fins lucrativos), entretanto, aproximadamente 45% do total dos recursos do estado destinados às parcerias, nesse ano, foram executados sob a modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas), utilizada para classificar o instrumento de parceria com OSs.

²⁸ Baseada nos dados disponíveis no Finbra (Finanças do Brasil), banco de dados formado pelas informações das declarações recebidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por determinação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

²⁹ Vide art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual exige a uniformização de procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, estados, DF e municípios, para fins de consolidação das contas públicas nacionais.

Tabela 4

Valor pago, inclusive restos a pagar, destinado a parcerias com OSCs estado de São Paulo, segundo natureza de despesa (2020)

Natureza de despesa	Item	Descrição	Valor (R\$)
335039	77	Convênios com entidades privadas sem fins lucrativos	435.737.965
335041	04	Contribuições a entidades privadas sem fins lucrativos	394.904
335041	05	Contribuições a APM-liquid. Deb.trab. lei nº 14.689/2012	150.068
335041	06	Contribuições a APM-PDDE Paulista – Lei nº 17.149/2019	469.919.263
335043	74	Convênios com universidades e faculdades sem fins lucrativos	273.872.255
335043	76	Subvenções a entidades de saúde – Santas Casas	615.648.857
335043	79	Convênios com Organizações Sociais	392.930.644
335043	80	Serviços de saúde-gestão municípios e entidade	3.742.057.447
335043	81	Termo de colaboração com organizações da sociedade civil	178.159.466
335043	82	Termo de fomento com organizações da sociedade civil	2.680.000
335043	87	Termo de colaboração com organizações da sociedade civil – área cidadania	431.233
335043	90	Outras subvenções sociais	1.709.376.782
445042	1	Auxílios para despesa de capital	115.316.215
445042	2	Auxílio a APM-PDDE Paulista – Lei nº 17.149/2019	180.070.476
339039	75	Contratos de Gestão – Lei Complementar nº 846/98 ALT.POS	6.486.355.127
Total			14.603.100.708

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP)
Elaboração própria.

Ademais, é possível que outros estados e municípios adotem o mesmo enquadramento do estado de São Paulo, tornando mais difícil uma avaliação global precisa sobre esse tema.

A segunda observação se refere à abrangência das transferências classificadas segundo a modalidade de aplicação 50, que compreende mais organizações do que aquelas consideradas como organizações da sociedade civil (sem fins lucrativos) pela Lei nº 13.019/14, de modo que estão enquadrados entre as transferências da modalidade 50, por exemplo, os Serviços Sociais Autônomos. A terceira observação é que, factualmente, alguns entes federativos deixam de encaminhar, tempestivamente, as informações necessárias à consolidação nacional das contas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Não obstante, a Consolidação das Contas Públicas permite a obtenção de dados relevantes para o estudo do gasto público destinado a parcerias com organizações da sociedade

civil. Destarte, considerando as transferências realizadas por estados e pelo Distrito Federal, em valores corrigidos, nos anos de 2013 a 2020, na modalidade 50, e as transferências feitas no âmbito do estado de São Paulo, sob a modalidade 90, referente a contratos de gestão, tendo em vista o expressivo valor enquadrado nessa rubrica, tem-se:

Tabela 5

Valor pago, inclusive restos a pagar, em âmbito estadual e do DF (modalidade 50) + estado de São Paulo (modalidade 90 - contrato de gestão), segundo ano (2013 a 2020)

Ano	Valor pago (R\$) (corrigido para dez/2020)	Valor pago (Mod 50 + Mod 90 SP) / Valor pago total (%)
2013	21.434.024.715	2,39
2014	25.780.606.987	2,48
2015	24.144.286.824	2,55
2016	22.087.592.203	2,36
2017	22.178.642.154	2,34
2018	22.483.565.264	2,32
2019	23.540.465.230	2,41
2020	27.647.470.396	2,96

Fonte: Finbra/STN e Siafem/SP

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IPCA/IBGE.

Elaboração própria.

Vale registrar que o estado de São Paulo, na série histórica acima, concentra, a partir do ano 2018, mais de 40% dos repasses totais anuais realizados por todos os estados e DF sob a modalidade 50, respondendo, no ano 2019, por 44% do total de repasses nessa modalidade.

Também é possível visualizar, na Tabela acima, a proporção das despesas executadas sob a modalidade 50, mais as despesas do estado de São Paulo classificadas sob a modalidade 90 (referente a contratos de gestão), frente ao total de gastos executados pelos estados e pelo DF (despesas correntes e de capital) no período de 2013 a 2020. Apesar de alguma oscilação entre os anos da série – particularmente entre 2016 e 2018, os quais ocorreram sob cenário de maior restrição orçamentária –, pode-se dizer que houve crescimento tanto do valor pago em termo absoluto (corrigido) como em percentual das despesas totais destinadas a entidades sem fins lucrativos, tendo por ano-base o ano de 2013. Importa ressaltar o aumento expressivo entres os valores registrados de 2019 para 2020 (ano do início de estado pandêmico no Brasil), de modo que se conjectura a hipótese de maior transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos tanto na área de saúde como de pesquisa – áreas de maior atuação dessas organizações em parcerias como o Estado –, com fins de auxílio a estratégias governamentais contra a pandemia.

No que se refere às transferências realizadas pelos municípios brasileiros, segundo dados da Consolidação das Contas Públicas, em valores corrigidos, no período de 2013 a 2020, sob a modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, tem-se:

Tabela 6
Valor pago, inclusive restos a pagar, em âmbito municipal (modalidade 50), segundo ano (2013 a 2020)

Ano	Valor pago (R\$) (corrigido para dez/2020)	Valor pago (Mod 50) / Valor pago total (%)
2013	17.637.662.203	2,88
2014	18.681.522.607	2,93
2015	21.844.514.731	3,45
2016	23.215.774.418	3,61
2017	23.999.797.011	3,89
2018	24.806.157.555	3,71
2019	26.723.117.673	3,75
2020	32.099.076.323	4,34

Fonte: Finbra/STN

Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2020 pelo IPCA/IBGE.

Elaboração própria.

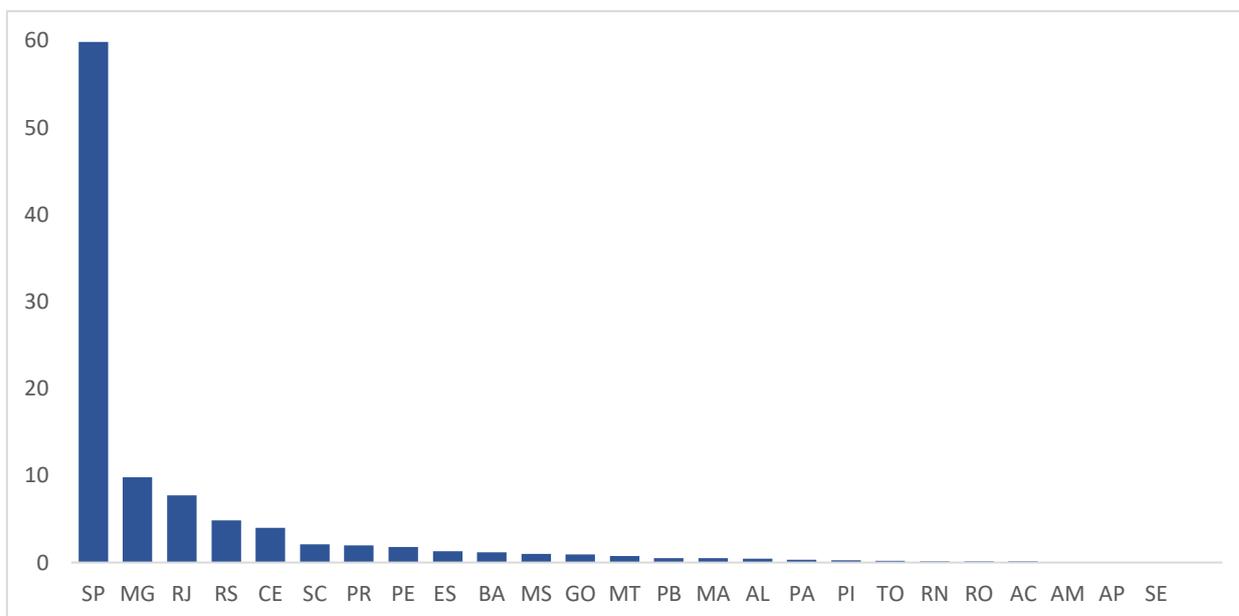
Consoante se observa (Tabela 6), as transferências municipais executadas sob a modalidade 50, em valores absolutos corrigidos, apresentaram crescimento anual em toda a série considerada. A proporção das despesas executadas pelos municípios sob a modalidade 50, em relação ao total de gastos executados (despesas correntes e de capital) no período de 2013 a 2020, ainda que apresente ligeira queda percentual nos anos 2018 e 2019, progrediu de forma crescente, registrando considerável incremento percentual no ano de 2020, e, como dito anteriormente, aqui se pode conjecturar também a hipótese de maior transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos, tanto na área de saúde como de pesquisa, com fins de auxílio a estratégias governamentais implementadas no ano inicial da pandemia.

Ainda, a tendência de aumento dos valores transferidos a entidades sem fins lucrativos em nível municipal, no período analisado, pode ser explicada pela crescente descentralização de recursos para execução de políticas federais pelos municípios (GOLBETTI; ORAIR, 2010).

Os maiores volumes de transferências se concentram em municípios localizados no Sudeste, sendo mais da metade deles situados no estado de São Paulo (60%). No Gráfico 1, a seguir, estão apresentados os dados de 2020, em percentuais.

Gráfico 1

Percentual do valor pago, inclusive restos a pagar, sob a modalidade 50, em relação ao total de recursos transferidos por municípios (modalidade 50), segundo localização dos municípios (2020)



Fonte: Finbra/STN

Elaboração própria.

Com relação aos valores transferidos individualmente por cada município, sob a modalidade 50, no ano de 2020, os dez maiores registros constam descritos na Tabela abaixo:

Tabela 7

Maiores valores pagos, inclusive restos a pagar, sob a modalidade 50, segundo municípios (2020)

Prefeitura	Valor pago (R\$)	Valor pago (Mod 50) / Valor pago total municipal (Mod 50) (%)
Prefeitura Municipal de São Paulo – SP	12.229.463.858	38,10
Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro – RJ	1.741.677.933	5,43
Prefeitura Municipal de Fortaleza – CE	821.581.115	2,56
Prefeitura Municipal de Uberlândia – MG	637.007.168	1,98
Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS	634.474.285	1,98
Prefeitura Municipal de Santo André – SP	510.725.802	1,59
Prefeitura Municipal de São José dos Campos – SP	436.871.368	1,36
Prefeitura Municipal de Maricá – RJ	383.530.519	1,19
Prefeitura Municipal de Recife – PE	364.829.198	1,14
Prefeitura Municipal de Contagem – MG	339.216.327	1,06

Fonte: Finbra/STN

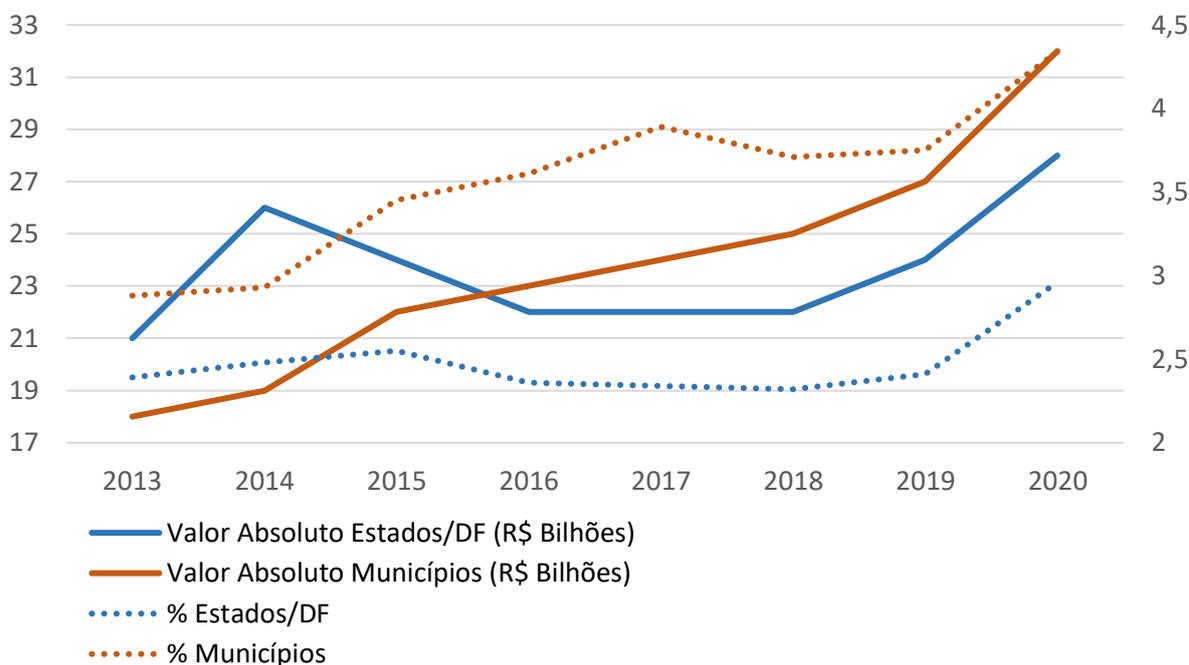
Elaboração própria.

Cumprir informar que a Prefeitura Municipal de São Paulo – município com maior volume de recursos transferidos a entidades sem fins lucrativos (e que responde por 38% do total transferido em nível municipal), classifica todas as parcerias, inclusive as decorrentes de parcerias com Organizações Sociais, na modalidade 50.

Ainda em análise dos gastos destinados a entidades sem fins lucrativos em âmbito subnacional, no período 2013 a 20, num comparativo entre os valores acima apontados referentes a estados/DF e a municípios, observa-se (Gráfico 2) ampliação desses gastos nos dois níveis federados, com crescimento do gasto no âmbito municipal mais dilatado, desde o ano inicial da série, e apresentando tendência mais constante.

Gráfico 2

Transferências de estados/DF (modalidade 50 + modalidade 90 SP) e municípios (modalidade 50), em valores globais (eixo vertical à esquerda, em R\$ Bilhões) e em percentual do total (eixo vertical à direita), segundo ano (2013-2020)



Fonte: Finbra/STN e Siafem/SP
Elaboração própria.

À vista disso, se pode compreender a participação do setor sem fins lucrativos na estratégia governamental de implementação de políticas públicas, em particular na área de saúde, como recurso crescente no país, especialmente em âmbito subnacional.

4. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL

4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL

Uma ampla literatura internacional, conhecida como Nova Gestão Pública, se dedica à preocupação com a eficiência no serviço público e tem origem nos esforços tentados por diversos países ao longo dos anos 80 e 90 do século passado, no intuito de se construir um serviço público mais efetivo e eficiente de forma a reduzir o peso da carga tributária dos cidadãos, mantendo o volume e a qualidade dos serviços públicos providos (BRIGNALL; MODELL, 2000).

A despeito de esse movimento ter ocorrido de forma mais proeminente na Inglaterra, à época da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, ele também se concretizou em diferentes países, sob diferentes formas (POLLITT; BOUCKAERT, 2017), chegando ao Brasil, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e a subsequente Reforma Gerencial de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma seguiu a tendência internacional de reforma de administrações públicas, consoante a ideia de um setor público mais eficiente e com maior controle de seus custos e de seu tamanho.

Segundo Bresser Pereira (1999), “A Reforma Gerencial de 1995 está substituindo a atual Administração Pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma Administração Pública gerencial, que adota os princípios da Nova Gestão Pública”.

Dentro da proposta da Reforma Gerencial, o PDRAE apresentou as principais características necessárias à redefinição do papel do Estado – o qual reduziria seu papel de executor e prestador de serviços diretos, passando a cumprir funções mais regulatórias e provedoras –, estabelecendo a distinção entre quatro setores do Estado (Plano de Reestruturação e Qualidade, Cadernos MARE, 1998): núcleo estratégico, no qual as leis, o planejamento, a formulação das políticas públicas e as decisões estratégicas são definidas, formado pelos poderes executivo (presidente e ministros), legislativo, judiciário e pelo Ministério Público; atividades exclusivas, definidas como aquelas que somente podem ser realizadas pelo próprio Estado, como a fiscalização, a regulação e o fomento; serviços não-exclusivos, consistem em atividades de interesse público nas quais o Estado pode atuar concomitantemente com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, neste último caso segundo a concepção de “propriedade pública não-estatal”, mediante subsídio do governo em

parceria com o ente privado – em geral, são serviços como hospitais, universidades, escolas, institutos de pesquisa, preservação do meio ambiente e cultura; e produção de bens e serviços para o mercado, que são áreas em que o Estado atua, mas que poderiam ser exclusivamente fornecidas pelo setor privado – consistem em atividades com finalidade lucrativa e que poderiam ser objeto de privatização.

Assim, para o setor de atividades e serviços não exclusivos, o Plano previa a publicização da ação pública, compreendida como a absorção dessas atividades e serviços, geralmente voltadas ao provimento de benefícios sociais aos cidadãos, por entidades civis sem fins lucrativos qualificadas pelo Poder Público como Organizações Sociais. De modo que, uma das medidas implementadas, no âmbito da reforma administrativa realizada no governo federal, foi a edição da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

O Programa Nacional de Publicização tinha por objetivo estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de OSs, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuassem nas atividades compatíveis com a qualificação em OS, “desde que tivessem ênfase no atendimento do cidadão-cliente, nos resultados, qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e no controle social das ações de forma transparente” (BUGARIN et al., 2003, p. 170).

A estratégia de implementação de atividades e serviços públicos não privativos do Estado por organizações do Terceiro Setor, qualificadas como OSs, tem fundamento nos argumentos desse modelo de parceria, destacados, segundo a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998:

- a) o Estado exerceria o controle estratégico sobre o alcance dos resultados das políticas públicas relacionadas às atividades desempenhadas pelas OSs, sendo o contrato de gestão o instrumento de regulação da atuação das organizações;
- b) a direção superior das OS seria exercida sob modelo de cogestão das atividades publicizadas por um conselho de administração constituído por representantes do Poder Público e da sociedade, majoritariamente;
- c) o controle social seria mais fácil e direto, tendo em vista a participação de representantes da sociedade civil nos conselhos de administração;

- d) a entidade civil sem fins lucrativos, uma vez qualificada como OS, poderia receber recursos financeiros e gerenciar bens e equipamentos do Estado, condicionada ao cumprimento de objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão, inclusive, no que se refere à qualidade e à efetividade dos serviços prestados ao público; e
- e) o financiamento via doações seria favorecido por meio das OSs.

Ainda, por apresentarem as dotações transferidas às OSs destacadas no orçamento do órgão supervisor, as vinculações mútuas estabelecidas no contrato de gestão se constituiriam de forma mais permanente nesse modelo de parceria, conferindo um papel central às OSs na implementação das políticas sociais do Estado.

Entretanto, logo após sancionada, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de controle de constitucionalidade – ADI nº 1.923-5, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). A petição inicial questionava em especial os artigos 20, 21, 22 e 23, os quais tratavam da possibilidade de “publicização” de serviços públicos, mediante extinção de serviços públicos prestados pelo Estado e a transferência de sua execução para as organizações sociais; questionava também o processo de seleção das OSs pelo governo federal, a desobrigação da organização de realizar licitação para compras e contratações e de realizar concurso público para seleção de pessoal e a cessão de servidor público para a entidade sem fins lucrativos, com ônus para a Administração.

Em 2015, dezessete anos após o questionamento inicial perante o STF, a ADI foi julgada e o modelo de parceria e fomento com OSs considerado constitucional, admitindo-se a possibilidade de extinção de órgãos ou entidades públicas e transferência de recursos às OSs, via contrato de gestão, para execução de atividades e serviços antes prestados diretamente pelo Estado.

O relatório do julgamento ressaltou que a publicização de que trata a lei é uma possibilidade e não uma imposição aos governos e que não apenas a extinção de órgãos e entidades públicas configura uma publicização, mas a decisão gerencial de utilização do sistema de parceria, por caracterizar o afastamento da criação de órgãos e entidades públicas para a intervenção direta. Outro importante resultado da decisão diz respeito à natureza de direito privado das OSs, a qual não muda em função da celebração de contrato de gestão com o Estado, de modo que essas organizações não se sujeitam ao regime administrativo incidente

sobre a Administração Pública, direta e indireta, estando desobrigadas de realizar licitação e concurso público.

Contudo, entendeu a Suprema Corte que, por receberem do Poder Público, a título de fomento, recursos, bens e servidores, às OSs cabe observar um regime jurídico dotado do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, devendo conduzir seus contratos e processos de seleção de pessoal de forma objetiva, pública e impessoal, segundo regulamento próprio editado pela organização, consoante previsto no art. 4º, VIII, da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998.

No que se refere à aplicação de licitação aos processos de qualificação das OSs e celebração dos contratos de gestão, decidiu o Supremo Tribunal que, por se tratar de um ato de credenciamento da entidade civil, sobre o processo de qualificação não recai o dever de licitar, devendo, entretanto, ser realizado de forma objetiva, pública e impessoal, notadamente quanto à discricionariedade da Administração em sua manifestação sobre a conveniência e a oportunidade da qualificação da entidade; em relação à celebração de contratos de gestão, entendeu a Suprema Corte que, por se tratar de um ajuste entre partes visando o alcance de objetivos comuns, não incide o instrumento da licitação, devendo contudo ser conduzida de forma objetiva, pública e impessoal, segundo os princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, ainda que sem os rigores formais da licitação.

Ainda, entendeu o STF que não resta prejudicado o controle do Tribunal de Contas e do Ministério Público quanto à aplicação dos recursos públicos destinados às OSs, destacando, entretanto, que tal controle deve ser exercido em relação ao cumprimento dos termos do contrato de gestão e não em relação à gestão privada da organização.

Vale lembrar que a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, instituiu o modelo de parceria entre Poder Público e OSs em âmbito federal, mas esse regime de parceria também foi adotado por estados e municípios brasileiros, com edição de normas próprias dispondo sobre a qualificação e contratação de OSs, com dispositivos convergentes e outros divergentes ou faltantes, além de dispositivos novos, em relação ao teor da lei federal.

Atualmente, com exceção do estado do Acre, todos os estados possuem legislação própria dispondo sobre o modelo de gestão via OSs, sendo as normas publicadas mais recentemente referentes aos estados de Minas Gerais – Lei Estadual nº 23.081, de 10 de agosto de 2018 – e de Roraima – Lei Estadual nº 1.439, de 8 de dezembro de 2020 –, e pelo menos 258 municípios apresentam a matéria legislada em nível local³⁰.

³⁰ <https://www.portaldasos.com.br/>

Contudo, apesar de o ente não dispor de legislação própria sobre o modelo de OSs, o governo do estado do Acre realizou, em 2018, chamamento público³¹ destinado à seleção de Organização Social para firmar contrato de gestão, objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde no Hospital Geral de Clínicas de Rio Branco – HGCRB e em Unidades de Pronto Atendimento – UPAs localizadas em Rio Branco – AC, citando no ato oficial a legislação federal – Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Uma característica comum apresentada tanto na legislação federal quanto nos normativos subnacionais reside no fato de estas normas tratarem de títulos públicos outorgados pelo Poder Executivo do ente federado, por autorização do respectivo Poder Legislativo, a entidades civis sem fins lucrativos, mediante comprovação de cumprimento de requisitos estatutários, exigidos em lei, com o objetivo de com elas estabelecer parcerias, em geral de médio e longo prazo, para provimento de benefícios sociais à população (GRAEF; SALGADO, 2012). Entretanto, no que se refere às principais características definidoras desse modelo de parceria entre o Estado e entidades do Terceiro Setor, algumas legislações de estados e municípios não seguem o padrão apresentado pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Em relação aos principais requisitos estatutários exigidos para a qualificação da entidade como OS, que visam garantir que o patrimônio e os recursos próprios da instituição sejam exclusivamente destinados ao financiamento da atividade social de interesse público, objeto da parceria, a lei federal dispõe que deve haver por parte dos instituidores da entidade renúncia prévia, lavrada no estatuto, às receitas e ao patrimônio por ela auferidos como pré-requisito para o recebimento da titulação de OS.

Tal renúncia visa garantir que, no caso de extinção da instituição ou do término de sua parceria com o Estado, em hipótese alguma poderá ser revertido patrimônio ou recursos para seus instituidores. Há, ainda, pela norma federal a exigência de previsão de publicação em Diário Oficial dos resultados financeiros e do contrato de gestão estabelecido com o Poder Público no estatuto da entidade a ser qualificada como OS, no intuito de assegurar transparência à sociedade quanto à condição financeira da entidade e quanto aos resultados da parceria com o Estado.

Em relação às legislações subnacionais, tais exigências estatutárias para qualificação da entidade como OS não constam de algumas normas como a do estado do Espírito Santo e a do município de Salvador, Bahia, Lei nº 8.631, de 25 de julho de 2014, não contemplando

³¹ <http://www.diario.ac.gov.br/> - Diário Oficial do Estado – DOE de 30 de janeiro de 2018.

esta última o requisito de publicação dos resultados financeiros da OS e do contrato de gestão em Diário Oficial.

Algumas leis estaduais e municipais acrescentaram novos requisitos estatutários à qualificação, como a existência de um Conselho Fiscal (Lei Municipal nº 3.806, de 08 de janeiro de 2013, Palhoça – SC), a adoção de práticas de planejamento sistemático (Lei Municipal nº 10.197, de 21 de agosto de 2008, São José do Rio Preto – SP), a existência de normas a fim de coibir a obtenção de vantagens e benefícios a particulares que interfiram nas decisões da sociedade ou associação (Lei Municipal nº 1.360, de 30 de abril de 2003, Barueri – SP), e a comprovação de regularidade jurídico-fiscal e de boa situação econômico-financeira (Lei Estadual nº 15.210, de 19 de dezembro de 2013, de Pernambuco).

Quanto ao sistema de governança da entidade, as principais exigências requeridas para a concessão da titulação de OS pela legislação federal são referentes à composição e às atribuições do seu órgão colegiado de decisão superior, devendo os atos instituidores da entidade prever: participação, em percentual superior a 50%, de representantes do Poder Público e da sociedade civil na sua instância superior decisória; participação não remunerada dos membros do seu conselho superior; submissão da entidade à auditoria externa; e vedação da acumulação das funções de conselheiro e membro da direção executiva da entidade. Tais exigências visam garantir o alinhamento das atividades da entidade qualificada como OS às políticas públicas setoriais, bem como o atingimento dos objetivos almejados da parceria entre o Poder Público e a entidade sem fins lucrativos (GRAEF; SALGADO, 2012).

A despeito de várias legislações subnacionais contarem com dispositivos alinhados aos requisitos da lei federal, no tocante ao sistema de governança da entidade, existem normas estaduais e municipais dissonantes quanto à previsão de garantia da participação do Poder Público no sistema decisório da entidade e a previsão de sua composição, em percentual majoritário, por representantes do Poder Público e da sociedade civil, a exemplo da Lei Estadual nº 8.647, de 29 de julho de 2003, da Bahia, que não prevê tais requisitos; e quanto à previsão de participação dos membros do seu conselho superior de decisão, como atividade não remunerada, de submissão da instituição privada à auditoria externa e de proibição de acumulação das funções de membro da direção executiva e do Conselho de Administração da entidade, a exemplo do Decreto nº 31.033, de 1º de outubro de 2021, que regulamenta o art. 14 da Lei Estadual nº 1.439, de 8 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a qualificação de entidades como OSs no estado de Roraima, e da Lei Municipal nº 1.690, de 03 de setembro de 2001, Itaboraí – RJ, que não dispõem de dispositivos semelhantes, fragilizando os

mecanismos de ajustamento entre as atividades da entidade qualificada como OS e as políticas públicas setoriais.

Combinado com o requisito de previsão de composição majoritária da instância superior da entidade pelo Poder Público e pela sociedade civil, outro aspecto importante que visa garantir o alinhamento das atividades da instituição civil aos objetivos públicos diz respeito às disposições que tratam das competências privativas do conselho superior decisório da entidade, previstas no estatuto como requisito para a qualificação.

De acordo com a norma federal, constam como principais atribuições privativas do conselho superior: designar e dispensar os membros da diretoria; aprovar a proposta de contrato de gestão, a proposta de orçamento e o programa de investimento, o plano de cargos, salários e benefícios, alterações de estatuto e extinção da entidade; aprovar, por quórum de ao menos dois terços, regulamento próprio sobre os procedimentos para a contratação de serviços, obras, compras e alienações; fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas na parceria e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da instituição, com o auxílio de auditoria externa; e aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios de atividade e gerenciais da entidade elaborados pela diretoria.

No que se refere à disposição de tais competências privativas do conselho de decisão superior da entidade civil nas normas subnacionais que tratam do modelo de parceria via OS, verifica-se que alguns entes não dispuseram sobre o assunto em suas normas, em âmbito estadual e local, a exemplo da Lei Complementar nº 993, de 27 de dezembro de 2021, do estado do Espírito Santo; da Lei Municipal nº 2.079, de 16 de maio de 2008, Petrolina – PE; da Lei Municipal nº 1.360, de 30 de abril de 2003, Barueri – SP; e da Lei Municipal nº 1.690, de 03 de setembro de 2001, Itaboraí – RJ.

A fim de possibilitar o estabelecimento de relações prolongadas, entre o ente público e a entidade civil qualificada como OS, notadamente quanto à prestação de serviços públicos sociais diretamente aos cidadãos, a lei federal previu o instrumento inaugural contrato de gestão, no qual o Poder Público e a organização negociam metas de desempenho e resultados esperados com a parceria, durante determinado período, e estabelecem o montante de recursos a serem transferidos à entidade, a título de fomento das atividades objeto do contrato (GRAEF; SALGADO, 2012).

O processo de contratualização disposto na lei federal de OSs caracteriza-se por definir o contrato de gestão como instrumento de formalização da parceria entre o ente governamental

e a organização, para execução das atividades objeto de colaboração e fomento e por: prever a instituição de uma comissão para acompanhamento do desempenho e dos resultados da parceria; prever a fiscalização do contrato de gestão pelo ente público, com a apresentação de relatório de execução e prestação de contas pela organização; prever a aplicação dos princípios da Administração Pública quando da elaboração do contrato de gestão; e, ainda, contar com a previsão de que o instrumento de formalização da parceria disponha sobre a especificação das metas e dos indicadores concernentes às atividades e serviços, objeto do contrato, e do programa de trabalho, sobre os prazos de execução e critérios de avaliação do atingimento de metas.

Ademais, no modelo federal de OSs há previsão de disposição no contrato de gestão das obrigações contratuais a serem observadas pela entidade, no que se refere a sua gestão interna, como a estipulação dos limites e critérios para as despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a dirigentes e empregados da OS, no exercício de suas funções (GRAEF; SALGADO, 2012).

Em que pese a maioria das normas subnacionais dispor, de forma semelhante à lei federal de OSs, sobre características e cláusulas obrigatórias do contrato de gestão, observa-se o não tratamento desses critérios em legislações de alguns entes locais, a exemplo do Decreto nº 130, de 31 de outubro de 2007, que regulamenta a Lei Municipal nº 1.114, de 08 de março de 2007, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais no município de Casimiro de Abreu – RJ.

Ainda, há casos especiais de requerimento de tais exigências, quanto às cláusulas do contrato de gestão, como disposto nas legislações sobre OSs dos estados da Bahia (Lei Estadual nº 8.647, de 29 de julho de 2003), de Alagoas (Lei Estadual nº 7.777, de 22 de janeiro de 2016) e do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 5498, de 07 de julho de 2009), e do município de Itaboraí – RJ (Lei Municipal nº 1.690, de 03 de setembro de 2001), as quais contam previsão de dispositivo que excetua a exigência de estipulação dos limites e critérios para as despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a dirigentes e empregados da OS.

Além da análise comparativa com a norma federal, no que se refere à previsão de cláusulas obrigatórias no instrumento contrato de gestão, verifica-se a disposição de exigências específicas constantes das legislações subnacionais. Algumas dessas inovações no regramento do modelo de OSs constam, por exemplo, da Lei Municipal nº 10.330, de 06 de novembro de 2002, de Juiz de fora – MG, que prevê a obrigatoriedade de cláusula que

disponha sobre as penalidades aplicáveis à entidade e aos seus dirigentes, proporcionais ao grau do descumprimento dos objetivos e metas contratados, bem como a eventuais faltas cometidas, e de dispositivo que trate dos mecanismos de participação popular na fiscalização das metas a serem atingidas. Ainda, prevê a exigência de cláusula que estabeleça objetivos e metas relativos aos seguintes itens:

1. satisfação dos cidadãos, a ser aferida por critérios objetivos;
2. amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;
3. cronograma de implementação das metas, fixadas sempre em termos claros e objetivos;
4. adequação dos procedimentos administrativos necessários à otimização da gestão finalística da entidade;
5. racionalização de dispêndios, em especial com custeio administrativo; e
6. arrecadação proveniente de receitas próprias, quando possível.

A Lei Municipal nº 6.473, de 2 de setembro de 2014, de Criciúma – SC, que trata das OSs, prevê cláusula obrigatória no contrato de gestão vinculando os repasses financeiros realizados pelo município ao cumprimento das metas pactuadas no instrumento de contratualização.

A lei de OSs do município de Palhoça – SC, Lei Municipal nº 3.806, de 08 de janeiro de 2013, prevê a exigência de cláusula no contrato de gestão que especifique o programa de trabalho proposto e a ser executado pela Organização Social, contendo a relevância econômica, social e ambiental, quando cabível.

A Lei nº 15.210, de 19 de dezembro de 2013, do estado de Pernambuco, que trata do modelo de OS, prevê cláusula obrigatória no contrato de gestão que vede a cessão total ou parcial do contrato pela organização, sem prévia autorização do Poder Público.

Ademais, quanto às exigências específicas relacionadas ao acompanhamento e fiscalização do contrato de gestão, a Lei Complementar nº 150, de 08 de janeiro de 2004, do estado de Mato Grosso, dispõe que caso o cumprimento das metas pactuadas seja inferior a 80% (oitenta por cento), serão remetidos ao Tribunal de Contas do Estado os relatórios de execução do contrato e os demonstrativos financeiros da Organização Social.

Além das especificidades quanto à elaboração e fiscalização do contrato de gestão, observam-se outros dispositivos inaugurais, em relação à Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, nas leis de OSs subnacionais, dentre os quais destacam-se:

- a) restrição à participação na instância superior decisória (geralmente denominado Conselho de Administração) e na diretoria de membros da OS com grau de parentesco com o Chefe do Poder Executivo e outras autoridades – a exemplo das leis sobre OSs do Distrito Federal (Lei nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008) e do estado de São Paulo (Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998);
- b) previsão de aplicação de um processo seletivo para a escolha das entidades sem fins lucrativos a serem qualificadas como OS ou mesmo para a escolha da OS candidata a celebrar contrato de gestão com o governo, seja por meio da realização audiências públicas com as entidades interessadas – a exemplo da lei de OS do município de Juiz de Fora – MG, seja por meio de processo licitatório – a exemplo da lei de OS do estado do Rio Grande do Norte, Lei Complementar nº 271, de 26 de fevereiro de 2004, ou ainda por meio de chamamento público das OSs – a exemplo das leis de OSs do estado e do município de São Paulo (Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006) e do estado de Goiás (Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005);
- c) previsão de intervenção do Poder Público nos serviços, no caso de constatação de risco quanto à regularidade e ao devido cumprimento das obrigações assumidas pela OS no contrato de gestão – a exemplo das legislações de OSs dos estados da Bahia, do Ceará (Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997), do Mato Grosso, do Pará, do Piauí (Lei nº 5.519 de 13 de dezembro de 2005) e de Santa Catarina (Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004) e das leis municipais de Curitiba – PR (Lei nº 9.226, de 23 de dezembro de 1997), de Palhoça - SC e de Juiz de Fora - MG;
- d) reconhecimento do cidadão como parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação como OS da entidade, vedado o anonimato e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude – a exemplos das leis do Distrito Federal e dos estados de Mato Grosso, Sergipe (Lei nº 5.217, de 15 de dezembro de 2003) e São Paulo; e
- e) previsão de um Conselho de Gestão das OSs, responsável pela gestão do modelo no estado ou município – a exemplo da lei estadual da Bahia e do Distrito Federal.

Vale ressaltar, quanto à previsão de aplicação de um processo seletivo para a escolha da OS a celebrar parceria com o Poder Público, via contrato de gestão, algumas normas subnacionais dispuseram de critérios relevantes a serem avaliados na seleção e julgamento das propostas apresentadas pelas organizações, como exemplo dos critérios elencados pela lei

estadual de OSs de Goiás, a serem considerados nesse processo: a capacidade técnica e operacional da entidade; a adequação entre os meios propostos, os seus custos, os cronogramas e os resultados pretendidos; a confiabilidade dos indicadores, as fórmulas e os parâmetros definidores da qualidade do serviço; a regularidade jurídica e fiscal da entidade; e a experiência anterior na atividade objeto do contrato de gestão.

Como uma inovação gerencial importante no Brasil, o modelo de parceria via OSs implicou, em mais de vinte anos, num processo de institucionalização e desenvolvimento do modelo no qual as OSs cresceram e se multiplicaram, deixando um inquestionável legado de contribuição às políticas públicas. A disseminação e implantação das OSs no país, ainda que conste de relativa baixa quantidade de OSs em nível federal, especialmente se comparada às quantidades almejadas na inauguração no modelo de gestão, não é um indicativo de baixa implantação, porquanto se restringe à esfera federal.

Nos níveis subnacionais, a institucionalização das OSs ocorreu de forma crescente. Estudo realizado em 2009, de Graef e Salgado (2012), identificou 216 OSs (das quais 6 eram federais, 118 estaduais e 92 municipais) com 61 contratos de gestão firmados (5 federais, 30 estaduais e 26 municipais). O Portal das OSs³², resultado dos trabalhos realizados na linha de pesquisa "Serviços de assistência à saúde no Brasil: financiamento, regulação e modos de prestação"³³, da Universidade Positivo, aponta que atualmente existem no Brasil 328 OSs, com 1.674 estruturas públicas gerenciadas por Organizações Sociais, em sua maioria nas áreas de saúde, educação e cultura – registre-se que 1.451 dessas estruturas são unidades públicas de saúde, contando com 381 Unidades Básicas de Saúde (UBS), 200 hospitais e 180 Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Ainda, de acordo com o Portal, 71 unidades públicas gerenciadas por OSs são da área da cultura, incluindo museus e teatros conhecidos internacionalmente, como o Museu do Amanhã, localizado no Rio de Janeiro – RJ, o Museu Oscar Niemeyer, localizado em Curitiba – PR e o Teatro Municipal de São Paulo – SP.

No mesmo sentido, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, no Perfil dos Municípios Brasileiros de 2021 (IBGE, 2022), revela que

o número de Municípios e de estabelecimentos de saúde sob sua responsabilidade, administrados por terceiros, vem aumentando e se disseminando. Em 2018, 685 (12,3%) municipalidades adotavam algum tipo de terceirização nos estabelecimentos de saúde sob sua responsabilidade, totalizando 3.013 estabelecimentos nessa condição, contudo, em 2021, esse número passou para 891 (16,0%) municipalidades e 4.194 estabelecimentos terceirizados.

³² <https://www.portaldasos.com.br>

³³ <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelholinha/06010439671824121024038>

Segundo a Munic 2021, esse processo ainda se encontrava concentrado na Região Sudeste, onde 26,0% dos Municípios apresentavam estabelecimentos com gestão terceirizada, totalizando 2.683 estabelecimentos nessa condição, seguindo-lhe as Região Nordeste, com 679 estabelecimentos, e Sul, com 657. Nas Regiões Norte e Nordeste, os percentuais de Municípios com terceirização em estabelecimentos de saúde eram menores (5,8% e 9,9%, respectivamente).

Em relação às Unidades da Federação, a maior concentração de Municípios com estabelecimentos de saúde com gestão terceirizada ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, onde 41 deles (44,6%) declararam possuir algum tipo de terceirização nesse sentido. Esses números foram seguidos pelos Estados do Espírito Santo, onde 28 municipalidades (35,9%) informaram estabelecimentos de saúde terceirizados, e São Paulo, com 228 municipalidades (35,6%).

Na edição de 2021, a pesquisa também levantou o tipo de órgão gestor e o número de estabelecimentos municipais subordinados a esses entes privados, em sua gestão. O tipo mais frequente de órgão administrador dos serviços de saúde municipais terceirizados eram as Organizações Sociais, presentes em 47,0% dos Municípios onde existem estabelecimentos municipais de saúde terceirizados, e em 62,2% dos estabelecimentos nessa condição (perfazendo mais de 2.600 estabelecimentos de saúde).

Tais referências fundamentam a alegação de que o modelo de parceria via OS, ainda que em suas variadas especificidades legais nos âmbitos estadual e municipal, vem se difundindo e possivelmente alcançando experiências exitosas, com importantes resultados de políticas públicas, mas também, em alguma medida, revelando experiências desastrosas ou malsucedidas. De todo modo, importam no funcionamento e desenvolvimento de um modelo de gestão que figura como alternativa para promoção das políticas públicas, notadamente políticas públicas sociais.

Do processo de expansão do modelo de OS surge o desafio de disciplinar a aplicação dessa sistemática de parceria a fim de eleger desenho de incentivos adequado para experiências de sucesso. Considerando esse processo de institucionalização e desenvolvimento, com diferentes determinantes em cada ente, e que em mais de vinte anos de implementação não há um modelo padrão de aplicação desse modelo de parceria, os itens seguintes se dedicam à análise do desempenho dessas organizações, em diferentes áreas e, notadamente, na área de saúde, com atenção aos elementos favoráveis e desfavoráveis à prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade.

4.2 DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A prestação de serviços públicos por Organizações Sociais é abordada de diferentes modos na literatura, sendo apontada ora como um caminho para malversação e desvios de recursos e para privatização de atividades públicas, ora como um arranjo potencial para

eficiência do gasto público. Essa divergência se mostra em consonância com a variedade de experiências fruto do processo de implantação do modelo no país, e uma análise dos incentivos envolvidos em cada tipo de experiência pode trazer luz ao desenho do arranjo de gestão por OSs eficientes, bem como possibilitar a identificação de risco e necessidades de cuidados e disciplinamentos.

A presente análise decorre de revisão bibliográfica em que foram considerados estudos acadêmicos, publicações governamentais e trabalhos de auditorias de órgãos de controle interno e externo, voltados à análise da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos por OSs e que se preocuparam em levantar possíveis razões para o desempenho observado.

Dentre os documentos analisados, há estudos de caso e trabalhos baseados na literatura existente que apontam as vantagens do modelo de OSs, ou consideram superior seu desempenho na gestão e prestação de serviços públicos, quando comparado à gestão exercida pela Administração Direta do ente governamental.

Nesse sentido, na área de saúde, estudo técnico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (RODRIGUES; SALLUM, 2017) sobre o desempenho de 18 hospitais públicos estaduais (13 hospitais de gestão própria do governo estadual e 5 geridos por OSs) revelou que as unidades administradas por OSs apresentaram desempenho mais eficiente do que aquelas geridas pela Secretaria Estadual de Saúde. O trabalho utilizou score de eficiência para o total dos 18 hospitais estaduais, entre 2012 e o primeiro semestre de 2017, por meio de análise envoltória de dados e constatou superioridade na eficiência da gestão dos recursos públicos nos hospitais geridos pelas OSs.

De acordo com o trabalho, em comparativo dos escores de eficiência obtidos para os 18 hospitais, analisados no período de 2012 a 2017, constatou-se que os hospitais geridos por OSs apresentaram escores significativamente superiores aos hospitais geridos pela administração direta em todos os anos. Destacando, a respeito dos hospitais geridos por OSs (RODRIGUES; SALLUM, 2017, p. 76):

- i. o Centro de Pesquisas Oncológicas (Cepon) e o Hospital Teresinha Gaio Basso são os hospitais públicos estaduais mais eficientes e apresentaram valores máximos de eficiência relativa em todos os anos;
- ii. o Hospital Infantil Dr. Jeser Amarante Faria melhorou sua gestão em termos de eficiência relativa em 2016 e em 2017; 2014 foi o ano menos eficiente deste hospital, mas sua média de eficiência para o período foi alta; em 2020

conquistou a Acreditação em Nível 3 pela ONA, sendo o único hospital 100% SUS do Sul do Brasil a receber a certificação;

- iii. os hospitais geridos por OSs que não obtiveram os escores de eficiência máximos foram o Hospital Florianópolis e o Hospital Regional de Araranguá (embora superiores em termos de eficiência a 12, dos 13 hospitais da administração direta); ambos os hospitais são geridos pela mesma OS, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), cuja sede administrativa fica em São Paulo.

Quanto às OSs que fazem a gestão dos hospitais públicos analisados no âmbito do trabalho do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, vale o adendo: o Cepon é gerido pela OS Fundação de Apoio ao Hemosc/Cepon (Fahece), fundação privada, sem fins lucrativos, instituída em 1994 com finalidade de realizar ações na área de assistência à saúde e, especialmente, apoiar o Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina (Hemosc) e o Cepon, que desde sua instituição (1994) atua como gestora dos recursos destinados ao Hemosc e ao Cepon, inicialmente por convênio com a Secretaria de Estado da Saúde e, a partir de 2007 por contrato de gestão com a Secretaria; o Hospital Infantil Dr Jeser Amarante Faria é gerido, desde 2008, pela OS Hospital Nossa Senhora das Graças, instituição fundada em 1953 pela Companhia das Filhas da Caridade de São Vicente de Paulo, e que tinha por objetivo inicial a prestação de atendimento de saúde às Irmãs e aos pobres, bem como servir como campo de estágio às alunas da Escola de Enfermagem; os outros dois hospitais – Hospital Florianópolis e Hospital Regional de Araranguá – são geridos pela SPDM desde 2013, instituição fundada em 1933, mantenedora do Hospital Universitário da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) que possui um corpo de associados e conselheiros entre professores e representantes da Associação de Docentes da Unifesp e gerencia serviços e organizações de saúde de diversas instituições públicas, através de convênios ou contratos de gestão.

Com relação aos escores encontrados para os hospitais Florianópolis e Regional de Araranguá, o trabalho constatou por simulação que para estas unidades serem tão eficientes quanto às unidades geridas pelas outras OSs, cujos escores obtidos foram máximos, seria necessário aumentar sua produção em aproximadamente 8,75%, sendo oportuno rever as metas estabelecidas nos respectivos contratos de gestão.

Nada obstante, o estudo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina mostrou que o conjunto dos hospitais geridos por OSs no estado, no período analisado, foram em média 46% mais eficientes que os hospitais geridos pela administração

direta do estado, e recomendou uma política de investimentos que promova a adoção de arranjos organizacionais autônomos em todo hospital público novo.

Segundo os autores, o desempenho dos hospitais geridos pelas organizações sem fins lucrativos é favorecido devido às características do modelo de OS, quais sejam: a obrigação de prestar contas, tanto ao órgão supervisor do setor público quanto aos usuários; a existência de metas de resultado definidas a serem atingidas; e a transparência no exercício de suas atividades, elementos-chave de um modelo de gestão hospitalar que influencia positivamente o desempenho na prestação de serviço público (RODRIGUES; SALLUM, 2017, p. 8). Além disso, apontam para os benefícios da existência de transparência e de indicadores para avaliar a gestão pública nos modelos hospitalares geridos por OSs, por meio dos quais a sociedade possui maior controle social sobre a execução, diminuindo os riscos do sistema e ampliando a oferta de serviços públicos ao cidadão.

O estudo aponta, ainda, que nas OSs, os gestores escolhidos são supervisionados pelo conselho estabelecido, porém de forma irregular. Não obstante, há forte orientação para resultados via contrato de gestão e mecanismos que vinculam pagamento a desempenho; e o foco está em produção, qualidade e desempenho, destacando a relevância da organização do controle externo exercido por diferentes instituições:

O que é mais relevante é uma forte, contínua e autêntica fiscalização dos hospitais com clara definição de funções e responsabilidades, e de modo que as ações necessárias para cumprir obrigações sejam claramente compreendidas. A confiabilidade e auditoria dos dados emitidos pelos hospitais, e um claro alinhamento das expectativas de desempenho, tornam mais fácil de identificar e corrigir deficiências.

A fiscalização das unidades hospitalares deve ser de iniciativa de diferentes instituições públicas. Além do controle externo exercido pelo TCE/SC, Ministério Público e secretarias estaduais tem o poder/dever de verificar a utilização regular dos recursos públicos e a qualidade do serviço prestado aos cidadãos. (RODRIGUES; SALLUM, 2017, p. 105)

Por fim, os autores consideram também os pontos fracos do modelo de gestão, passíveis de melhoria, como os problemas de agência que, embora menores que em hospitais de administração direta, continuam presentes:

Os Contratos de Gestão precisam ser executados com constante fiscalização tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade, que deve participar de perto de todas as etapas. Quanto à fiscalização pública, as secretarias estaduais responsáveis pela supervisão dos contratos necessitam de estrutura adequada para verificar a execução dos contratos, medir as produções e estabelecer metas realistas que avaliam o potencial de produção de cada hospital. Sabe-se que isso ainda não ocorre de forma satisfatória. (RODRIGUES; SALLUM, 2017, p. 108)

Na mesma linha, artigo de Tonelloto et al. (2019) realiza análise comparativa entre o nível de eficiência auferido por dois grupos de hospitais de alta complexidade do estado de

São Paulo, um grupo de quatro hospitais gerido por OSs e outro grupo de cinco hospitais geridos pela administração direta estadual, com o objetivo de verificar qual dos grupos faz melhor uso dos recursos públicos.

Compreendem os hospitais geridos por OSs compreendidos no estudo: Hospital Geral de Itapeverica da Serra, gerido desde 1998 pela OS Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (Seconci-SP), que é uma entidade filantrópica, sem fins lucrativos, fundada em 1964 por um grupo de empresários do setor para atender os trabalhadores da construção e seus familiares na área de assistência social, incluída a saúde – o hospital é acreditado com excelência pela ONA desde 2009; Hospital das Clínicas Luzia de Pinho Melo, gerido desde 2004 pela OS SPDM, instituição fundada em 1933, consoante citado alhures; Hospital Estadual Mário Covas, gerido desde 2001 pela OS Fundação do ABC, que foi criada em 1967 com intuito de viabilizar uma faculdade de medicina no Grande ABC – região composta pelos municípios paulistas Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; e Hospital Geral de Pirajussara, gerenciado desde 1999 também pela OS SPDM.

Constituem o grupo dos hospitais administrados de forma direta pelo estado: Hospital Regional Sul; Hospital Geral de São Mateus; Hospital Regional Dr. Vivaldo Martins Simões; Hospital Guilherme Álvaro; e Hospital Ipiranga.

O estudo utilizou a metodologia de pesquisa descritiva com avaliação quantitativa dividida em duas partes: na primeira mensurou-se o porte, o financiamento, os insumos e procedimentos utilizados pelos hospitais, cujos dados foram extraídos do orçamento estadual, do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), para comparação entre os componentes da amostra; na segunda houve a aplicação de análise envoltória de dados para a análise de eficiência.

Foram selecionados os anos 2010, 2013 e 2016 como base para análise de eficiência. De acordo com o trabalho, os dados de 2010 mostram que o modelo de gestão dos grandes hospitais paulistas que realizam procedimentos de alta complexidade é um fator relevante para o nível da eficiência no uso dos recursos repassados pelo estado aos hospitais: “75% dos administrados por OSs atingiram o nível máximo de eficiência, enquanto na administração direta, somente 40% dos hospitais alcançaram o mesmo nível” (TONELLOTO et al., 2019, p. 16). Para o ano de 2013, todos os hospitais geridos por OSs apresentaram nível máximo de eficiência, diferentemente dos hospitais sob administração direta, os quais mantiveram apenas 40% dos hospitais com nível máximo de eficiência. Em 2016, os índices de eficiência dos hospitais da administração direta melhoraram e mais um hospital da amostra atingiu a máxima

eficiência, elevando o índice para 60%, enquanto os hospitais sob gestão de OSs continuaram apresentando os melhores scores de eficiência.

Se acordo com o estudo, os resultados evidenciaram melhores índices de eficiência para os hospitais geridos por OSs, os quais apresentaram, comparativamente, maior porte e volume de recursos recebidos do estado e maior quantidade de atendimentos. Conclusões semelhantes foram encontrados por Rodrigues et al. (2014) e Sano e Abrucio (2008), com dados de anos anteriores e para distintas realidades dos serviços de saúde.

Tonelloto et al. (2019) atribuem os resultados encontrados (maior eficiência apresentada pelos hospitais geridos por OSs) à elementos do modelo de OS, como a definição de metas no instrumento contrato de gestão, que devem ser atingidas pela entidade, e seus mecanismos de controle. Ressaltam que esta característica parece surtir efeito positivo no alcance dos indicadores de eficiência, considerando que a Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo passou a selar termos de compromissos com algumas unidades de saúde da Administração Direta, a fim de obter o mesmo efeito produzido pelos contratos de gestão. Porém, a medida não surtiu o efeito desejado, pois a adoção de contratos ou termos de compromisso desvinculados de uma mudança de incentivos não garantem aperfeiçoamentos (TONELLOTO et al., 2019).

Além disso, os autores citam elementos relacionados à atuação governamental e ao arranjo de implementação do modelo como fatores favoráveis ao desempenho mais eficiente das OSs, como a criação da Coordenação de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde, no âmbito da Secretaria de Saúde do estado, a alteração na forma de financiamento e no formato dos contratos de gestão e a adoção de métodos de monitoramento e avaliação do modelo de OS, aspectos considerados evidências do aprendizado e desenvolvimento de novas capacidades nas unidades de prestação de serviços públicos que o adotam.

Segundo Tonelloto et al. (2019), outro fator que pode explicar o nível de eficiência apresentado pelas OSs é o tempo de experiência na gestão de unidades de saúde, uma vez que é requisito para a contratualização possuir, pelo menos, 5 anos desta experiência, observando-se, nessas entidades, o uso mais intenso de diferentes instrumentos de gestão e a busca de objetivos melhor definidos, quando comparados aos hospitais geridos diretamente pelo setor público.

Apesar das vantagens apontadas, o estudo considera também a existência de limitações na adoção do modelo de gestão por OSs para unidades que operam políticas públicas, a saber: a existência de instituições preparadas para assumir a gestão; a delegação dos serviços, que

deve estar acompanhada de uma mudança de mentalidade por parte do gestor público; a contratualização, que busca melhorar a eficiência dos hospitais mas não traz soluções para a crise financeira do sistema público de saúde, pois não diminui a quantidade de recursos necessários para o funcionamento dos serviços ou mesmo gera novas fontes de financiamento (TONELLOTO et al., 2019, p. 17).

Outro estudo que se dedica a avaliar comparativamente a eficiência entre os modelos de gestão, aplicados na área de saúde, de Mendes e Bittar (2017), mostra desfecho semelhante. Baseado em indicadores de desempenho, o estudo da eficiência de 47 hospitais gerais do estado de São Paulo (18 administrados diretamente pelo estado e 29 gerenciados por OSs) indicou que os serviços geridos por OSs apresentaram melhor desempenho que os geridos pela administração direta, no período de 2013 a 2016. As OSs obtiveram resultados superiores em termos de tempo médio de permanência, taxa de ocupação, renovação de leitos, utilização de sala de operação, taxa de cesáreas, infecção hospitalar e gastos em relação à produção se comparados aos resultados obtidos pela gestão direta do estado.

O estudo atribui o melhor desempenho das OSs a sua maior autonomia de gestão, melhor estruturação dos processos de trabalho, como o de aquisição de bens e insumos e movimentação de pessoal (como a admissão, valorização, substituição e demissão de recursos humanos), associados à contratualização por meio da definição de metas a serem alcançadas (MENDES; BITTAR, 2017, p. 45).

Os autores consideram, ainda, outros aspectos do arranjo da parceria favoráveis ao desempenho superior das OSs analisadas no estudo, como a exigência, prevista no contrato de gestão, de entrega dos extratos bancários dos parceiros à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, o que aumenta o controle do gasto dos hospitais.

Importante ressaltar, constatação apresentada pelo estudo, que as unidades de saúde geridas pelas OSs sempre foram bem avaliadas pelo público usuário (em pesquisas de satisfação obrigatórias) e que 14 das unidades hospitalares gerenciadas pelas OSs são acreditadas pela Organização Nacional de Acreditação – ONA, sendo que sete delas acreditadas na categoria III (com excelência) (MENDES; BITTAR, 2017, p. 46).

Por fim, o trabalho conclui que o modelo de OSs tem se constituído em alternativa válida e de sucesso ao tradicional modelo de administração direta de serviços pelo poder público.

Na área de cultura, estudo de Matta (2013) aborda as potencialidades e fragilidades do modelo de OS no setor, tendo em vista a experiência de implementação do modelo pelo

governo do estado de São Paulo, ocorrida a partir do ano de 2004. A pesquisa considera que as fragilidades do modelo se sobressaem em relação às suas potencialidades, causando interferência no desempenho da implementação da política, mas que isso parece ocorrer em menor escala com as organizações mais fortalecidas e mais estruturadas. O estudo se baseia em análise de casos e busca explorar as diferenças no que concerne ao grau de autonomia das OS, à capacidade e estilo de gestão e à inter-relação entre os processos de formulação e implementação da política cultural.

Os três casos analisados, vinculados cada qual a uma Unidade da Secretaria Estadual de Cultura (SEC) escolhida, se referem à Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (vinculada à Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural e gerida pela OS Fundação Oesp), à Pinacoteca do Estado de São Paulo (vinculada à Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico e gerida pela OS Associação Pinacoteca) e ao Projeto Guri Santa Marcelina (vinculado à Unidade de Formação Cultural e gerido pela OS Associação Santa Marcelina). A seleção das Unidades da SEC considerou as seguintes características: as mais antigas, com maior número de contratos, maior orçamento e que abrigam os principais projetos da SEC, além de OS de destaque – por contarem com gestão considerada eficiente, por gerirem projetos considerados importantes, pelo alto repasse de recursos e alta satisfação do público, segundo as pesquisas realizadas anualmente.

A seleção das OSs, por sua vez, se deu em função de seus perfis semelhantes, de modo que o estudo conduzisse a respostas sobre as potencialidades e fragilidades do modelo:

OSs mais estruturadas e consolidadas se encontram em um patamar distinto das OSs que ainda necessitam fortalecimento; enquanto as últimas estão fazendo gestão de processo e buscam caminhos para sua sobrevivência, o trajeto percorrido por aquelas revela uma gestão mais estratégica, propiciando uma melhor análise do modelo. A partir desse recorte de estudo, abre-se a possibilidade de ressaltar as potencialidades do modelo, que se apresentam como atuações propositivas e passíveis de reprodução para o avanço na consolidação do modelo de OS. (MATTA, 2013, p. 26)

O trabalho analisa a variação de desempenho das OSs selecionadas, com o intuito de explicá-la tanto à luz dos elementos macro do modelo, quanto em decorrência das características e especificidades encontradas nas unidades da Secretaria Estadual de Cultura, do estado de São Paulo, e nas próprias OSs. Um dos resultados do estudo se refere ao papel central dos atores envolvidos - as características do bom desempenho das organizações e de implementação da política têm relação direta com o perfil dos atores implicados no processo, em ambos os lados, seja na SEC ou nas OSs. Outro, se refere à observação de que as OSs estudadas apresentaram maior número de potencialidades do que fragilidades, as quais, por

sua vez, são mais evidentes na própria atuação da SEC na implantação do modelo do que intrínsecas ao próprio modelo.

O estudo aponta, ainda, aspectos que podem configurar fragilidades no modelo, no âmbito da SEC de São Paulo, como o dificultoso processo para obtenção da qualificação como OS pelas entidades culturais, gerando obstáculo para a criação de concorrência entre as OSs (considerada elemento positivo dentro do modelo de parceria por possibilitar melhores resultados na execução da política) e para a possibilidade de seleção de organizações mais robustas, que não se transformam a cada troca de direção, ou que possuam melhores projetos.

No âmbito das OSs analisadas, o estudo avalia fatores que contribuem para o bom desempenho das instituições:

1. exercício da transparência organizacional;
2. qualidade dos recursos humanos (para que não ocorra dependência do perfil do diretor da OS na condução das atividades, é necessário manter claro o objetivo da organização, assim como um programa de treinamento contínuo de funcionários tendo em vista uma equipe qualificada, compatível com os recursos disponíveis – algumas OSs investem constantemente na profissionalização de seu quadro de pessoal, os funcionários da Pinacoteca de São Paulo, por exemplo, fazem avaliação de desempenho, têm direito à bolsa de estudo e são treinados com frequência –, além de salários compatíveis com os praticados no mercado, a fim de manter na organização os gestores capacitados); e
3. existência de um Conselho de Administração (ou Fiscal) de fato representativo, coeso e atuante, com conselheiros engajados e preparados e com a participação da sociedade civil, dotado de legitimidade e imparcialidade.

Outro importante apontamento, apresentado pelo estudo de Matta (2013), se refere um perfil ideal para as OSs que irão assumir contrato de gestão com o estado. Observa-se que a diferença se dá no âmbito da gestão institucional de cada uma, indicando que a efetiva capacidade de gestão, entendida como a consolidação como organização gerenciadora, impacta diretamente em seu poder de ação. A autonomia da gestão, segundo Matta (2013), é vista como fundamental para a eficiência e eficácia das ações das OSs e para garantir a sua continuidade, no caso de mudança de partido político na pasta ou de governo dentro da mesma gestão:

Por ser mais gerencial do que política, a autonomia da OS implica o poder absoluto de decisão da diretoria, do conselho e da assembleia das organizações sobre assuntos relacionados à gestão da organização e dos EPP. Uma vez que o CG foi assinado, as normas, regras, metas, valores estipulados estão lá determinados e, portanto, não cabe mais interferência da SEC, salvo quando o contrato não é cumprido a contento, o que não ocorre por via de regra. Contudo, há casos de interferência na administração e na execução das políticas de algumas OS mesmo quando os CG estão sendo cumpridos e aprovados pelos órgãos competentes. Essas OS têm perfis semelhantes, sua institucionalização não se apresenta madura o suficiente, tampouco a política desenhada para o EPP é consistente a ponto de possibilitar sua devida execução, e as organizações acabam por recair muito próximas da SEC, quase como órgãos ligados à administração direta.

[...]

Por vezes, nem mesmo a SEC quer interferências políticas nas ações culturais, o que pode ser evitado por meio de CG elaborados com precisão, utilizando metas destinadas à SEC como cotas políticas pré-estabelecidas. (MATTA, 2013, p. 104 - 106)

Ainda, dentre as características vinculadas à consolidação da organização, desejáveis em uma OS para parceria com a SEC, está a consistência dos projetos apresentados pela entidade: “OSs fortalecidas e com projetos consistentes têm maior capacidade para colocar em prática a política cultural do que as OSs que se desenvolveram menos institucionalmente e, portanto, necessitam de maior atenção por parte da contratante” (MATTA, 2013, p. 107).

Em relação à avaliação e monitoramento, o estudo aponta como fragilidade a dificuldade em desenhar metas qualitativas, mesmo com a percepção da necessidade de avaliar a qualidade da política cultural implementada.

O trabalho conclui apresentando as potencialidades e fragilidades identificadas a partir dos casos selecionados, na área cultural, no estado de São Paulo, (MATTA, 2013, p. 138):

- a) os principais pontos que descrevem uma OS bem-sucedida estão relacionados aos seguintes aspectos: projeto claramente definido (boa articulação entre formulação e implementação da política), resultados obtidos, diversidade de fontes de receita (capacidade de articulação externa), conselho forte (representativo, coeso e atuante); e
- b) as características identificadas como fragilidades para as OS e para o modelo são: a dificuldade de coordenação dos contratos, problemas no monitoramento e avaliação, os conflitos existentes entre SEC e OSs e a falta de estrutura institucionalizada da SEC – relacionados com a coordenação interna da OS, a coordenação do contrato de gestão, o acompanhamento da execução da política e a organização interna da SEC.

E, segundo Matta (2013), ainda que os elementos definidos previamente e as características encontradas ao longo do estudo afetem de maneiras distintas a implementação

da política e a implantação do modelo, é possível concluir que o modelo caminha para a consolidação, embora continue necessitando de atenção especial de ambas as partes, notadamente por parte do governo.

Alguns trabalhos analisados apresentam elementos de ajuste no arranjo da parceria que podem resultar no alcance de melhores resultados, considerando tanto estudos de caso como revisões de literatura e análise documental.

No artigo “Uma análise crítica dos modelos de parcerias entre o poder público e entidades do Terceiro Setor”, de Salgado (2013), a autora analisa os modelos de parceria existentes quanto aos principais aspectos de suas respectivas legislações, assim como as soluções, no âmbito legal e normativo, intentadas para resolver os pontos críticos dos modelos.

A autora lembra que os modelos de parceria estão no centro das propostas das reformas intentadas no Brasil nas últimas décadas, pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais, registrando avanços e retrocessos e, em sua análise dos aspectos críticos gerenciais na gestão de parcerias entre Poder Público e entidades civis sem fins lucrativos, aponta orientações de cunho gerencial que podem garantir ao órgão ou a entidade pública uma melhor gestão dos ajustes da parceria (contratos e outros instrumentos) e obtenção de resultados esperados, independentemente do modelo de cooperação adotado, destacadas (SALGADO, 2013):

- a) identificação, durante a definição da estratégia institucional, da necessidade e conveniência da celebração de parcerias com entidades civis sem fins lucrativos para o alcance dos objetivos institucionais;
- b) seleção de parcerias a partir de critérios objetivos, que contemplem a verificação da idoneidade da entidade parceira; dos seus conhecimentos, experiência e capacidade operativa para o desenvolvimento da atividade ou serviço de interesse público que será fomentada; da sua saúde financeira, entre outros;
- c) transparência do processo de seleção de entidade parceiras e alinhamento à legislação e à norma;
- d) adoção de critérios para seleção da entidade parceira que estimulem a participação das entidades civis locais, constituídas por membros da sociedade do local onde será realizado o projeto ou serviço de interesse público;

- e) verificação da idoneidade e a legalidade da entidade civil sem fins lucrativos, junto às fontes de informação disponíveis, inclusive, junto ao cadastro da Controladoria-Geral da União (CGU), antes de celebrar a parceria;
- f) apresentação de justificativas objetivas e razoáveis sobre a necessidade de parceria, a razão da abertura do chamamento público ou, quando é o caso, da eleição direta da entidade civil, quando da instrução do processo de celebração da parceria;
- g) acompanhamento e avaliação do desempenho das entidades parceiras com base em indicadores e preocupação em dar conhecimento periódico às entidades sobre o seu desempenho;
- h) avaliação da adequação dos métodos de acompanhamento e avaliação do desempenho das entidades parceiras, conforme a natureza da parceria, de curto, médio ou longo prazo, e dos montantes de recursos transferidos a título de fomento;
- i) adoção de métodos adequados para pactuar os resultados a serem alcançados pelas entidades parceiras e o montante dos recursos a serem transferidos a título de fomento, verificando as condições operativas e financeiras da entidade;
- j) criação e gestão de instâncias e instrumentos de participação e controle social, principalmente com representação dos usuários diretos de serviços prestados pelas entidades parceiras. O objetivo deve ser o de aferir a qualidade e a eficácia dos serviços por oferecidos pelas entidades e subsidiar o processo de avaliação da eficácia do ajuste e, eventualmente, a sua renegociação;
- k) garantir que, nas instâncias de participação e controle social, haja representação adequada dos usuários dos serviços oferecidos pelas entidades parceiras;
- l) adotar práticas que estimulem as entidades parceiras a promover a cidadania dos seus usuários; e
- m) na prestação de contas das entidades parceiras, cobrança do atingimento dos resultados pactuados, assim como do cumprimento das cláusulas do ajuste celebrado.

Outra pesquisa relevante sobre o tema consta do trabalho de Barbosa et al. (2015), em estudo de caso do Hospital de Urgências de Anápolis Dr. Henrique Santillo (Huana), que teve como objetivo descrever o processo de implantação das OSs na gestão de unidades hospitalares em Goiás, analisando a caracterização da unidade, o arcabouço jurídico-

normativo do processo de implantação da unidade, acompanhamento e avaliação do desempenho da unidade, e gestão de recursos humanos e materiais.

De acordo com os autores, os dados e informações levantados no trabalho assinalam vantagens competitivas do modelo de OSs, como a flexibilidade no processo de aquisição de bens e serviços, implantação de cultura de monitoramento e avaliação de desempenho e estabelecimento de metas de referência em relação ao uso dos recursos, ao mesmo tempo em que apontam dificuldades internas ao setor público em acompanhar e avaliar os objetivos e metas acordados nos contratos de gestão. “Esse problema sugere a necessidade de investimentos no fortalecimento de competência técnica para implantação de modelos gerenciais focados em resultados” (BARBOSA, 2015, p. 141).

Além disso, o estudo sugere revisão dos critérios e formas de seleção de parcerias, que deveria considerar a experiência das organizações candidatas e as propostas técnicas, avaliadas por profissionais especializados na área de administração hospitalar.

Na mesma linha, em estudo que analisa dados de hospitais públicos geridos por Organizações Sociais no estado de Goiás, Veras (2018) aponta proposta para aprimoramento da metodologia utilizada pela Administração Pública na avaliação do desempenho dessas entidades, indicando melhorias ao processo de fiscalização e acompanhamento realizado pelo Poder Público aos serviços de saúde prestados por essas organizações. O estudo conclui a necessidade de melhor acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados pelas OSs de saúde, dado que

[...] os dados mostraram que os custos aumentaram, houve melhorias qualitativas em dois hospitais no que diz respeito à taxa de mortalidade e quanto às outras variáveis houve certa constância na prestação dos serviços. Desta forma, a gestão dos hospitais públicos pelas Organizações Sociais não indicou pioras, porém não demonstrou melhorias no que se refere ao aperfeiçoamento do trabalho realizado. Isto é, a comparação entre os serviços prestados pela administração direta e pela Organização Social apontou continuidade no desempenho de ambas. (VERAS, 2018)

Ainda, sobre a análise dos limites e possibilidades no arranjo do modelo de OSs, Silva et al. (2016), em estudo de caso realizado no município do Rio de Janeiro sobre o modelo de gestão por OSs no programa Estratégia Saúde da Família (ESF), do SUS, revela que a adoção do referido modelo de gestão foi facilitadora da expansão do acesso à atenção primária por meio do aumento da cobertura potencial da ESF que passou de 7,2% da população, em 2008, para 45,5% em 2015. Entretanto, aponta que não houve incremento da transparência e do controle social, sugerindo que a capacidade regulatória da gestão municipal e algumas práticas

da lógica contratual necessitam ser aperfeiçoadas, como a negociação e a responsabilização com autonomia dos prestadores.

Segundo os autores, entende-se que não há um modelo único de parceria com OSs, mas sim diferentes modalidades originadas da combinação entre as normas institucionais, as singularidades socioeconômicas, o grau de desenvolvimento institucional e as determinações do jogo político local. O estudo aponta que o modelo de OSs necessita ser aprimorado, visto que o ente público “não possui a capacidade regulatória necessária, o que inclui debilidades nas tecnologias de monitoramento das atividades prestadas que dificultam a avaliação do desempenho dos serviços contratados” (SILVA et al., 2016, p. 1.374).

Apontam ainda que os sucessos e fracassos das parcerias do Estado com o Terceiro Setor dependem da capacidade estatal nas distintas fases de organização dessas parcerias: existência de um grupo de trabalho de alto nível para a condução da parceria; capacidade técnica e jurídica; definição de linhas de base de avaliação; comunicação clara com os profissionais e com a população; adequado monitoramento dos processos; e controle por resultados.

No que concerne ao papel fiscalizador e orientador a ser desempenhado pelo setor público na sistemática de prestação de serviços públicos por OSs, algumas instituições participam com a divulgação de documentos orientadores e de disseminação de boas práticas para o aperfeiçoamento do funcionamento da parceria com as entidades privadas sem fins lucrativos. Como exemplo, tem-se o manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2019) sobre Repasses Públicos ao Terceiro Setor, que aborda a parceria entre o ente governamental e as OSs, dispendo a respeito das regras que permeiam as etapas do modelo de OSs, do processo de qualificação da entidade ao monitoramento e avaliação dos serviços prestados.

O documento se baseia nas legislações de OSs federal e do estado de São Paulo e, dentre os apontamentos destacam-se indicações sobre a elaboração de contrato de gestão, com disposição de cláusulas obrigatórias, bem como sobre a obrigatoriedade de realização de auditoria externa sobre a aplicação dos recursos, objeto do contrato de gestão, em qualquer caso, que deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelo Conselho Regional de Contabilidade (TCE-SP, 2019).

Outro exemplo de documento governamental orientador sobre o tema consta do manual elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019), que consiste em ferramenta de reflexão institucional, envolvendo a “troca de experiências e boas práticas

em torno da atuação do Ministério Público na fiscalização das OSs contratadas no âmbito do SUS para prestação de serviços de saúde, cujo modelo avança a passos largos no Brasil e desafia a atividade de controle ministerial” (CNMP, 2019, p. 6).

O manual aponta as fragilidades do modelo de gestão por OSs replicado em todo o país e alguns pontos de atenção do Ministério Público na fiscalização dos contratos dessa parceria, para a prevenção e repressão de ilegalidades e desvios de recursos públicos.

De acordo com o documento, a experiência tem demonstrado que a opção por um modelo de gestão baseado na parceria com entidades privadas, por meio de contratos de gestão, não tem sido precedida da instituição de mecanismos eficazes de fiscalização, por parte da Administração Pública, tanto no que se refere à qualidade dos serviços prestados como no que se refere à adequada aplicação dos recursos públicos transferidos ao ente privado. Junto a isso, a falta de mecanismos eficazes de fiscalização preventiva, na execução dos contratos de gestão, e a má escolha dos parceiros privados têm ensejado toda sorte de desvios de recursos públicos, comprometendo o êxito desse modelo de parceria (CNMP, 2019, p. 13).

Um dos pontos apresentados no manual se refere a situações que favorecem práticas de nepotismo, nas quais, apesar da vedação de contratação, por Organizações Sociais, de parentes de integrantes da Diretoria e Conselho de Administração da Organização Social e de parentes do Chefe do Poder Executivo, constante de algumas legislações locais, essas vedações não esgotam todas as situações de violação à moralidade administrativa, pela contratação de pessoas ligadas ao gestor por vínculos de parentesco, as quais deverão ser analisadas caso a caso.

Outro ponto se refere à contratação de serviços e bens de terceiros que, segundo o documento, é o meio que mais potencializa a possibilidade de desvios e danos ao erário, agravados pela dificuldade de fiscalização. De acordo com o manual, algumas organizações menos comprometidas com o interesse público e com os princípios regentes da Administração Pública têm adotado, na celebração dos contratos, mecanismos que praticamente inviabilizam a fiscalização, tanto pelo ente público contratante como pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública:

Tais mecanismos consistem na celebração de contratos de prestação de serviços, com objeto indefinido, genérico, sem especificações, sem estabelecimento de quantitativo de serviços e preços unitários ou resultados mensuráveis, o que inviabiliza não somente a verificação da adequação do objeto contratado ao contrato de gestão, mas impede, também, a medição dos serviços, indispensável à verificação da adequação do pagamento de acordo com o que foi contratado e executado, além, é claro, da dificuldade de verificação da adequação do preço ao mercado e aos princípios regentes da Administração Pública.

A celebração de contratos por meio de instrumentos contratuais débeis e sem um plano de trabalho prévio que identifique a necessidade da contratante e, de forma precisa, o objeto contratado revelam-se de extremo potencial lesivo, pois com base neles a Organização Social efetiva pagamentos sem a possibilidade de nenhum controle sobre a legitimidade da despesa e do pagamento.

De fato, tem-se verificado que, nesse modelo de gestão, Organizações Sociais são constituídas como verdadeiro negócio para seus membros e para agentes públicos. Embora, do ponto de vista formal, as Organizações Sociais não tenham fins lucrativos, o que se tem verificado é a formação de uma “rede” de empresas, constituídas por integrantes das Organizações Sociais, por agentes públicos e por pessoas a eles ligadas.

Essas empresas são constituídas por interpostas pessoas, parentes ou não, de agentes públicos e “donos” das Organizações Sociais, com a finalidade precípua de celebrar contratos com as Organizações Sociais, para a prestação de serviços que, muitas vezes, não são executados, ou são executados desproporcionalmente ao preço pago, numa verdadeira “rede” voltada ao desvio de recursos públicos, especialmente para o enriquecimento ilícito de terceiros, agentes públicos ou não, e para o financiamento de campanhas eleitorais. Muitas delas são constituídas, exclusivamente, para a celebração desses contratos, em momento anterior, próximo à celebração do contrato. Tais empresas, também, geralmente não possuem empregados cadastrados na Previdência Social, tampouco possuem sede compatível com o objeto social, além de possuírem como única fonte de receita os recursos advindos dos contratos celebrados com Organizações Sociais.

A falta de transparência e publicidade das contratações favorece o direcionamento das contratações e, associada à falta de adequado plano de trabalho, com especificação da necessidade a ser suprida com a contratação, do objeto contratual, quantidade contratada e preços unitários, bem como à falta de adequadas pesquisas de mercado, tem possibilitado o desvio de grandes cifras de recursos públicos para financiamento de campanhas eleitorais e enriquecimento ilícito de terceiros, agentes públicos ou não. (CNMP, 2019, p. 19)

Segundo o manual, a fim de reduzir o potencial lesivo que as parcerias com entidades privadas têm representado ao patrimônio público, é necessário o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, os quais, por certo, não são aptos a abranger toda a atuação da Organização Social, sob pena de se tornar mais oneroso que o próprio serviço público gerido. Mas a adoção de medidas conjugadas, especialmente preventivas e em intercâmbio de informações entre órgãos de controle interno e externo, pode minimizar o potencial lesivo de uma parceria mal-intencionada (CNMP, 2019, p. 26).

Quanto à avaliação da qualidade do serviço prestado por OSs, o referido documento reforça aspectos importantes, notadamente quanto aos relatórios das comissões de fiscalização de contratos de gestão. De acordo com o manual, é fundamental que esses relatórios possuam uma lista de conferências que cubra todos os itens previstos no termo de referência/plano de trabalho do contrato de gestão. Além disso, é fundamental que os relatórios periódicos produzidos pelas referidas comissões apresentem uma parte conclusiva na qual seja efetivamente avaliado se a organização, no período em análise, atingiu o desempenho mínimo esperado e, por conseguinte, alcançou o patamar desejado de qualidade de serviços prestados. Pois somente com a existência de algum mecanismo que impeça a Organização Social de

receber totalmente os valores contratados em caso de má prestação de serviço é que os representantes legais e técnicos das OSs vão se empenhar para que seja mantido um padrão de qualidade (CNMP, 2019, p. 29).

Nesse ponto, o documento faz referência, a título de ilustração, ao Contrato de Gestão nº 36/2013 – Chamamento Público nº 01/2013 do Município de Queimados-RJ, objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) no Processo nº 215.760-4/13. Na análise do Tribunal, foram apontadas as seguintes irregularidades, entre outras: atribuir indevidamente a nota máxima à meta atingida pela contratada em parcela especificada no contrato, considerando que nas planilhas com as estatísticas de atendimento restam demonstrado que muitas das metas estipuladas não foram alcançadas, gerando pagamento a maior à Associação de Saúde Social Humanizada. E, segundo comentários constantes do manual:

De acordo com a análise feita pelo corpo técnico do TCE no Processo nº 215.760-4/13, as metas previstas no anexo técnico do contrato poderiam ser revistas e alteradas mediante termo aditivo. Entretanto, tal alteração não ocorreu. Não havia no contrato em questão a previsão de que se pudesse efetuar o pagamento integral da remuneração variável se a meta não fosse alcançada. Também não havia previsão no sentido de que se pudesse efetuar uma compensação de metas não alcançadas em um mês pelo eventual excesso verificado em outros períodos. Apesar de tudo isso, em diversos meses, embora muitas das metas previstas no contrato não tenham sido atingidas, a comissão de avaliação do contrato a elas atribuiu nota máxima de forma a permitir que a contratante recebesse integralmente a parcela variável da remuneração prevista na avença. (CNMP, 2019, p. 30)

Ademais, no que diz respeito aos indicadores do contrato de gestão, que servem para proporcionar a vantajosidade da terceirização firmada e para possibilitar a avaliação do serviço prestado, segundo o manual, é indispensável a recomendação aos gestores de criação de comissão para avaliar constantemente o contrato, que conte com servidores que possuam a necessária qualificação técnica, visto que a correta inserção de indicadores e a esmerada atuação da comissão que avalia o contrato é ponto indispensável ao sucesso da terceirização adotada e indispensável ferramenta para *accountability* (CNMP, 2019, p. 36).

Outros trabalhos que analisam o desempenho das OSs na prestação de serviços públicos concluem pela ineficiência do modelo de OSs, em análises de casos malsucedidos de gestão por organizações de atividades públicas, e apontam aspectos que podem ser considerados fragilidades no arranjo da parceria.

Estudo comparativo entre o desempenho de OSs e da administração direta na gestão de unidades de saúde em Pernambuco concluiu que os hospitais com gestão direta do estado se revelaram mais eficientes e eficazes que o modelo inovador de OS, por realizarem mais

atendimentos de alta complexidade e terem alocado menos recursos do fundo público da saúde (XIMENES, 2015, p.163).

Para a análise comparativa, o trabalho realizou pesquisa do tipo exploratória e de natureza qualitativa, com a utilização de dados quantitativos e, nos procedimentos de coleta de dados, a escolha foi pela pesquisa documental, a partir dos relatórios de gestão publicados no site oficial do governo do estado e no Portal da Transparência. Foram utilizados os planos estaduais de saúde do período de 2008 a 2015, os relatórios fornecidos pelo Ministério da Saúde disponíveis no banco de dados do sistema de informações de saúde (Datusus), dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, Balanços financeiros de gastos do governo de Pernambuco, relatórios de gestão estadual de saúde, relatórios anuais de gestão, Portal da Transparência e portal da Assembleia Legislativa do Estado.

A pesquisa identifica como elemento potencial da ineficiência apresentada pelas OSs a falta de fiscalização, ação de responsabilidade do poder público, de monitorar as ações prestadas pelas entidades privadas sem fins lucrativos no que se refere à qualidade e à quantidade dos serviços de saúde. Para o autor, as denúncias de usuários à Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco, de insatisfação no atendimento, devem ser notificadas à OS para que sejam dadas explicações dos motivos dos problemas ocorridos (XIMENES, 2015, p.154).

Ainda, segundo o estudo, algumas das vantagens preconizadas pelo modelo OS, como a eficiência e a desburocratização, ainda não puderam ser verificadas nos hospitais gerenciados por organizações no estado, seja por falta de monitoramento ou acompanhamento de ações, seja porque não existem mecanismos de avaliações de indicadores definidos.

Na mesma linha, estudo de Melo (2012), que analisa o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) quanto a sua aderência ao conteúdo da lei estadual que disciplina as OSs e quanto a sua observância por parte dos atores envolvidos (Administração Pública, técnicos do Tribunal de Contas e membros do seu corpo julgador), conclui que o desenho institucional de controle dos contratos de gestão no âmbito do TCE-PE caracteriza-se por sua fragilidade como mecanismo de revelação de informação, não contribuindo para a redução da assimetria de informação que se estabelece com a implementação dos contratos de gestão, o que compromete e limita o desempenho do Tribunal de Contas no controle destes ajustes.

A pesquisa considera que os novos arranjos de prestação de serviços públicos, por meio de parcerias com as OSs, demandam desenhos institucionais de fiscalização específicos por parte dos Tribunais de Contas, capazes de revelar informações, e que o processo de

formatação destes desenhos institucionais deve ser dinâmico, permitindo que as contingências experimentadas em sua implementação possam contribuir para o aperfeiçoamento do modelo. Além disso, considera que “esses desenhos institucionais geram impacto no comportamento dos atores envolvidos” (MELO, 2012, p. 21).

Segundo o autor, o aspecto mais relevante identificado foi a fragilidade do desenho institucional de controle dos contratos de gestão no âmbito do TCE-PE, tendo em vista a resultante incapacidade de funcionar como mecanismos de revelação de informações, comprometendo a transparência das parcerias entre a Administração Pública e as OSs:

O desenho institucional de controle, ao relacionar como documentos a constituir as prestações de contas ao Tribunal de Contas, apenas o relatório de execução do contrato de gestão e o parecer sobre os resultados, elaborado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora, revelam informação apenas de uma única dimensão ou categoria de informação, qual seja, desempenho e de forma insuficiente, pois não exige o contrato de gestão e seu programa de trabalho, e as informações relativas aos indicadores utilizados.

Portanto, o desenho institucional identificado é frágil como mecanismo de revelação de informação e, conseqüentemente, não contribui para a redução da assimetria de informação que se estabelece com a implementação dos contratos de gestão. Adicionalmente, compromete e limita o desempenho do Tribunal de Contas no controle destes ajustes, o que poderá, mais adiante, levar a questionamentos acerca da sua eficácia e legitimidade nas ações de controle dos referidos contratos, principalmente quando da ocorrência de desvios e irregularidades não identificadas pelas ações de controle. (MELO, 2012, p. 79)

Ademais, o estudo revela que o desenho institucional não foi capaz de gerar um padrão estável de comportamento no sentido da sua observância por parte dos atores envolvidos. Notadamente, aponta, por parte do TCE-PE, indiferença quanto à importância dos mecanismos de controle dos contratos de gestão. Segundo o autor, essa afirmação em fundamento quando da análise do conteúdo exigido a título de prestação de contas dos contratos de gestão, “que não se mostra suficiente no sentido de promover adequado controle e transparência quanto a aspectos importantes do funcionamento e atuação das OSs e cumprimento dos contratos de gestão” (MELO, 2012, p. 79).

Outro trabalho, de Vieira (2016), apresenta resultados na mesma direção quanto às fragilidades relacionadas ao exercício do controle no modelo de OSs. O estudo avalia o funcionamento dos principais mecanismos de controle das OSs na área de saúde, atuantes no município do Rio de Janeiro, e aponta que as fragilidades da legislação municipal e dos decretos executivos que regulamentam a atuação das OSs de saúde no município do Rio de Janeiro não permitem o exercício efetivo do comando da parceria.

Para isso, o estudo analisou: o arcabouço jurídico-normativo do modelo local, a partir de análise comparativa da legislação municipal de OSs (Lei nº 5.026, de 19 de maio de 2009)

com a legislação federal de OSs; indicadores de saúde que mensurassem o desempenho das OSs; todas as inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) até o fim de 2015; e o conjunto de recomendações enviado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) para a prefeitura após deflagração da operação Ilha Fiscal, que acarretou a desqualificação da organização Biotech Humanas e a prisão de seus dirigentes.

Segundo a pesquisa, a análise comparativa do arcabouço jurídico-institucional local do modelo de gestão por OSs aponta como uma fragilidade no âmbito do município a capacidade de os membros da organização que compõem a OS ocuparem majoritariamente o Conselho Administrativo da instituição, prejudicando a socialização do controle gerencial.

Além disso, o autor destaca que a legislação municipal se apresentou mais flexível quanto à realização de termos aditivos aos contratos firmados, desincentivando o bom planejamento por parte das OSs e da Secretaria de Saúde do município: “é curioso, entretanto, o disposto que repassa à OS a função de definir metas e indicadores de sua avaliação, ainda mais considerando que as mesmas já teriam sido publicadas na convocação pública” (VIEIRA, 2016, p. 60), indicando haver espaço para ingerência da OS sobre o processo de avaliação de seu desempenho e qualidade.

Em sua pesquisa, Vieira (2016) apresenta estudo de caso considerando 16 OSs da área de saúde, que até o fim de 2015 haviam firmado contrato de gestão com a prefeitura. A fim de analisar o controle de resultados realizado pelos controles gerencial, exercido pela própria OS, e interno, exercido pela Secretaria Municipal de Saúde, no que se refere aos indicadores de saúde pactuados, “notou-se que 4 das 16 OSs não possuem sítio eletrônico, todas com contratos rescindidos unilateralmente pela prefeitura – Global, Marca, Ciap e Fibra” (VIEIRA, 2016, p. 61) e que apenas as OSs Iabas, Viva Rio e Cejam apresentaram resultados das metas acordadas – as duas primeiras apresentaram relatórios comparativos das metas pactuadas e alcançadas, enquanto a última apresentou apenas os resultados obtidos, sem compará-los com as metas estabelecidas, porém disponibilizou as declarações de cumprimento de metas assinadas pelo Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência, da Secretaria de Saúde. Outro problema relacionado ao controle dos resultados com base nos indicadores diz respeito à diminuição das metas de forma injustificada, acarretando desestímulo à OS para produzir bons desempenhos.

A respeito das OSs analisadas, o trabalho apresenta breve caracterização das instituições, a saber (VIEIRA, 2016, p. 40, apud ANDREAZZI, 2015):

- i. Global (Associação Social Global Soluções em Saúde): criada em 1999 como fundação privada com sede no Rio de Janeiro e descredenciada como OS em 2012; assemelha-se a uma ONG unipessoal de um médico que teria atuado como consultor da prefeitura do Rio de Janeiro para a formulação do programa saúde da família se tornando, posteriormente, um contratante;
- ii. Marca (Associação Marca para Promoção dos Serviços): organização de baixa transparência, sem informações públicas, foi criada em data não identificada e, desde os anos 1980, teve como base a atenção privada hospitalar no Rio de Janeiro; seus executivos circularam por cargos públicos, como a Fundação Hospitalar de São Gonçalo nos anos 2000, com condenação pelo TCU em 2005 por constatação de diversas irregularidades cometidas em processos licitatórios de aquisição de equipamentos e material hospitalar (Processo nº 313/2001);
- iii. Ciap (Centro Integrado de Apoio Profissional): fundado em 2008, com sede em Curitiba-PR, possuía em 2010 convênios com os governos de Londrina, São Paulo, Caçapava, Mato Grosso e Maranhão; em 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro assinou contrato de gestão com o Ciap, estando a instituição respondendo a processo iniciado pelo Ministério Público Federal no Paraná, sendo que em 2011, a 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba assinou sentença condenatória contra dirigentes e associados da OS;
- iv. Fibra (Fibra Instituto de Gestão e Saúde): fundado nos anos 2000 em Mogi das Cruzes/SP e tem na trajetória de seu principal diretor um plano de saúde e uma universidade privada, constando ainda na rede a Green Roof Clínica Médica S/C Ltda.;
- v. Iabas (Intituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde): fundado em 2008, tem a particularidade de contar em seu Conselho com as pessoas jurídicas Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas e Associação Brasileira de Cirurgiões Dentistas, além de pessoas com parentela com políticos do estado de São Paulo;
- vi. Viva Rio: trata-se de uma ONG fundada em 1994 com foco na questão da violência no Rio de Janeiro. Entre seus fundadores e amigos figuram a Associação Comercial do Rio de Janeiro e diretores da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e a entidade é financiada não apenas pelo poder público, mas por instituições internacionais e empresas privadas se

beneficiando no que veio a ser denominado responsabilidade social das empresas; e

- vii. Cejam (Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim): entidade sem fins lucrativos fundada em 20 de maio de 1991, criada para apoio em assistência, ensino e pesquisa ao Hospital Pérola Byington, hospital público estadual, e inclui entre seus conselheiros representações da Associação Paulista de Medicina, assim como de usuários e pessoas jurídicas conveniadas.

De acordo com o autor, o que se percebe, a partir da análise dos controles gerencial e interno, é a falta de transparência, no que diz respeito ao cumprimento das metas estabelecidas, e a elaboração de um “sistema de monitoramento de baixa qualidade por parte da Secretaria Municipal de Saúde, haja vista o estabelecimento de metas inoportunas no tempo, subestimadas e imponderadas” (VIEIRA, 2016, p. 63).

Do estudo, dentre as irregularidades identificadas pelo TCM-RJ, destacam-se (VIERA, 2016):

- 1) as identificadas no processo de qualificação das OSs: qualificação indevida de três entidades privadas como OSs – Global, Biotech e Unir –, por não comprovarem experiência de dois anos (cláusula de barreira existente na legislação municipal de OSs), sendo interessante notar que essas três organizações tiveram contratos de gestão rescindidos unilateralmente pela prefeitura, e duas delas foram desqualificadas, depreendendo-se que a comissão responsável pela qualificação não está realizando adequadamente sua função de controle, limitando-se apenas a um formalismo burocrático; além de não atestar se a comprovação de experiência é real e cabível, a comissão parece aceitar qualquer experiência, independentemente de ser boa ou má – haja vista o fato de haver 14 processos ajuizados contra a ONG originária da Global;
- 2) as identificadas no processo de seleção das OSs: que ocorre com base em critérios mal definidos e muitas vezes variáveis entre os processos seletivos; mau planejamento da Secretaria de Saúde, que acarreta falhas na elaboração do projeto básico, com inconsistências na caracterização do objeto contratual, seja por não especificar as unidades a serem cobertas pelo contrato e as condições em que se encontram, por subdimensionar os custos da unidade, por apresentar cronograma de desembolso incompleto, por não apresentar aprovação da autoridade competente ou por não especificarem os custos do valor orçado; e

- 3) as irregularidades cometidas pelas OSs no processo seletivo: ocorrência de contratação de consultoria para elaboração dos planos de trabalho, indícios de fraude na comprovação de experiência na atividade objeto do contrato, planos de trabalho inadequados, com produtos não apresentados integralmente, metodologia das estimativas e planilha de custo detalhada não apresentadas.

Caracterizando-se, assim, fiscalização inadequada da Secretaria Municipal de Saúde quanto aos critérios envolvendo o processo de seleção das OSs. No que diz respeito ao contrato de gestão, “há contratos envolvendo unidades de saúde fora do escopo do novo modelo de gestão, segundo o TCM-RJ, e outros omitindo o valor global contratado, a data de celebração e as condições de pagamento dos repasses” (VIEIRA, 2016, p. 82).

Segundo o trabalho, entretanto, umas das principais irregularidade cometida pelas OSs diz respeito à contratação de fornecedores – serviços continuados de vigilância, limpeza, informática, lavanderia, nutrição hospitalar, entre outros, que ocorre sem processo seletivo ou sob indícios de simulação e direcionamento do processo seletivo, além de prestação de serviço sem respaldo contratual, tendo como consequência ocorrência de indícios de sobrepreço e superfaturamento dos contratos firmados com fornecedores.

Constata-se a grave fragilidade institucional do controle interno desempenhado pela Secretaria, que se mostrou incapaz de monitorar a gestão das unidades de saúde, bem como de fiscalizar, ainda que tardiamente, a execução dos contratos de gestão adequadamente, limitando-se a averiguar de forma superficial o desempenho apresentado pelas entidades. Segundo o autor, essa inadequação da estrutura de controle pela prefeitura incentiva o comportamento patrimonialista no âmbito da saúde pública municipal, uma vez que o controle de meios é negligenciado (VIEIRA, 2016).

O estudo conclui que a efetividade do controle das OSs depende da colaboração entre os diferentes mecanismos, e que, no momento, as principais fragilidades dizem respeito ao controle interno da prefeitura:

Constata-se que o Controle Externo é o mecanismo mais eficaz na identificação de irregularidades cometidas no âmbito dos contratos de gestão, mas, haja vista a resistência da Secretaria Municipal de Saúde em acatar o estabelecido por esse mecanismo, faz-se necessário o acionamento do Ministério Público, que, portanto, configura-se como o mecanismo mais efetivo em interromper práticas irregulares de gestão. O Controle Interno parece limitar-se a orientar a ação das organizações contratadas, mostrando baixa efetividade em coibir práticas irregulares. O sistema de acompanhamento trimestral dos relatórios de execução do contrato de gestão impede o exercício efetivo do monitoramento, uma vez que a Administração Pública só tem conhecimento dos fatos em data bem posterior ao ocorrido. Além disso, a apresentação de meros relatórios não se afigura suficiente como mecanismo efetivo de fiscalização. O Tribunal de Contas do Município aponta a ausência de procedimentos de acompanhamento, avaliação ou controle instituídos de forma

sistemática, verificando que os profissionais das áreas técnicas das Subsecretarias não efetuam nenhuma análise crítica dos resultados obtidos pelas OS, limitando-se ao recebimento de relatórios elaborados por tais entidades e ao envio dos mesmos às Comissões Técnicas de Avaliação, de forma que a análise se restringe à conferência de quadros sintéticos dos indicadores. Demonstra-se assim a fragilidade estrutural encontrada na SMS, tanto de pessoal quanto de ferramentas adequadas para o controle e a gestão dos contratos, impossibilitando um adequado acompanhamento das atividades implementadas e do cumprimento das obrigações contratuais, notadamente quanto à qualidade do serviço prestado e a eficiência da Organização Social. (VIEIRA, 2016, p. 86)

Ainda no que se refere à fiscalização a ser desempenhada pelo setor público no modelo de parceria com OSs, como fator que impacta no desempenho da organização quando da prestação de serviços públicos, relatório de auditoria da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), realizada considerando as contratualizações do estado com OSs na área de saúde ocorridas entre os anos 2012 a 2018, com finalidade de avaliar os controles internos e apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos relacionados, apresenta elementos falhos no arranjo de implementação do modelo no estado.

A auditoria examinou os procedimentos realizados pela Secretaria Estadual da Saúde do Rio de Janeiro no que tange aos contratos de gestão e, em sua conclusão, indicou inconsistências não apenas no cumprimento dos normativos vigentes, como também nos procedimentos adotados pelos controles internos relacionados (CGE-RJ, 2019).

De acordo com o documento, a transferência da gestão das unidades de saúde resultou na redução do volume assistencial do serviço público de saúde ofertado, quando comparado ao anteriormente praticado pela Secretaria de Saúde do estado, juntamente com o aumento dos valores envolvidos na operacionalização das unidades, e que apesar da relevância dos valores empregados com a contratação das OSs – 56% do orçamento total da Secretaria de Saúde, no período analisado –, foram constatados graves problemas concernentes à fiscalização dessa política pública, com distinção especial à (CGE-RJ, 2019, p. 225):

- i. inexistência de sistemas informatizados que prestem auxílio no âmbito da prestação de contas e do controle dos gastos;
- ii. detecção de fragilidades, no que tange à fiscalização financeira, relacionadas à composição da comissão de acompanhamento e fiscalização que conta com quantitativo insuficiente de servidores, ocasionando atraso crônico das apreciações;
- iii. ausência de critérios de fiscalização formalizados em normativo próprio a serem observados pelas comissões de acompanhamento e fiscalização;

- iv. apreciação apenas dos valores repassados em detrimento da observância da evolução das despesas comprovadas pelas OSs por competência, sem acompanhar o cumprimento da proposta econômica contratada;
- v. inércia quanto à imputação de glosas, descontos de produtividade e eventuais infrações pelo descumprimento de cláusulas contratuais ou legais (que deve ser objeto de ajustes estruturantes que possibilitem definir formalmente o fluxo interno das informações e os ritos a serem aplicados pelos setores envolvidos);
- vi. deficiência do Canal de Transparência, que não possibilita o amplo acesso das informações aos usuários, e das Ouvidorias, que não concluem as demandas nos prazos legais estabelecidos; e
- vii. ausência de controle administrativo e hierárquico sobre as Ouvidorias das unidades de saúde, pela Secretaria de Saúde do estado.

Por fim, o relatório apresenta recomendações, no sentido de estruturar formalmente os fluxos e as rotinas a serem adotadas, para que possibilitem a produção de informações tempestivas a serem utilizadas pela gestão, no tempo oportuno, “evitando o acúmulo de irregularidades e o recorrente dano ao erário, que no âmbito da referida auditoria pode ter alcançado o valor de R\$ 1,016 bilhão” (CGE-RJ, 2019, p. 226).

Ao encontro dos aspectos apresentados acima, no que se refere às fragilidades no arranjo da parceria pública com OSs, Relatório de Avaliação da CGU, que consolida o trabalho de 21 auditorias do órgão realizadas durante os exercícios de 2015 a 2020 e que tinham por objetivo avaliar a terceirização da gestão dos serviços de saúde, por estados e municípios, por meio de OSs, aponta como principais causas das irregularidades encontradas: os controles deficientes ou ausentes dos entes supervisores; desconformidades no processo de chamamento, seleção e qualificação das Organizações Sociais; desconformidades dos instrumentos de contratualização com o previsto na legislação em decorrência de ausência de cláusulas obrigatórias; não elaboração de orçamentos detalhados para a composição dos custos e formação de preços, além de previsão e pagamento de taxas de administração (execução de despesas não alinhadas ao objeto pactuado), bem como irregularidades graves na execução dos contratos, com evidências de fraudes, como a utilização de empresas de fachada e os desvios de recursos para pessoas ligadas à OS ou ao ente público, bem como pagamentos indevidos (CGU, 2020).

Adicionalmente, o Relatório aponta que foram identificadas falhas na transparência ativa, entrave ao controle social sobre a aplicação dos recursos.

Na área de educação, Souza e Flores (2017) apontam fragilidades relacionadas à sistemática do modelo de OSs, que impactam negativamente o desenvolvimento da parceria, ao estudar OSs do setor que atuam no estado de Goiás: a maioria das organizações selecionadas não tem uma sólida experiência em gerenciar redes de educação, de modo que, assim, a educação pública pode ser entregue a profissionais sem competência na área educacional; multiplicação de contas bancárias a serem fiscalizadas e controladas; comprometimento do grau de transparência no gasto dos recursos públicos, dado o repasse de recursos para outra conta bancária; os profissionais da educação contratados via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não têm garantias de receber remuneração com base no piso salarial profissional nacional; o contrato de gestão que tem denotado exacerbado obscurantismo, no que se refere às regras legais, sobretudo na questão do financiamento e no controle e na fiscalização dos recursos públicos.

Demais estudos analisados abordam o tema das OSs na prestação de serviços públicos de forma sistemática, dispendo de raciocínio reflexivo sobre o funcionamento do modelo de OSs e o desempenho das organizações.

No Texto para Discussão “Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil”, do Ipea, a despeito de não tratar especificamente das entidades com titulação de OS no desempenho de atividades contratualizadas por meio de contrato de gestão com o governo, são indicados elementos favoráveis e desfavoráveis sobre a formalização de parcerias entre as organizações do Terceiro Setor e a Administração Pública, à semelhança dos apontamentos feitos no item 2.3, que trata dos incentivos e constrangimentos nas parcerias de organizações sem fins lucrativos com o Estado em nível internacional.

Dentre os elementos favoráveis são citadas características esperadas das organizações como agilidade, flexibilidade, proximidade com a população atendida, ausência de interesses político-partidários e ação orientada por valores e causas, bem como que as parcerias constituem uma oportunidade de democratização das políticas públicas e de diversificação de captação de recursos financeiros, ou ainda, de oportunidades de aprimorar capacidades técnico-organizacionais; e dentre os elementos desfavoráveis são destacados elementos limitadores da atuação das organizações como o escopo reduzido, a baixa escala e o impacto e abrangência reduzida de seus projetos, além das dificuldades impostas pela burocracia como as relacionadas à descontinuidade das políticas, ao excesso de exigências, à potencial ingerência estatal nas etapas de execução dos projetos ou mesmo às disputas políticas, que

constituiriam um risco considerável à autonomia e à liberdade dessas organizações (MELLO et al., 2019).

4.3 INCENTIVOS RELEVANTES NO MODELO DE OSS

A partir da inauguração do modelo de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil por meio do modelo de OSs no país, num processo de institucionalização e desenvolvimento iniciado há mais de duas décadas, as OSs cresceram, multiplicaram-se e diversificaram-se, deixando um inequívoco legado de contribuição às políticas públicas (FUX et al., 2017).

A experiência nacional revela que em poucos casos houve uma gestão sistemática do modelo de parceria via OS após sua implantação, prevalecendo nenhuma ou insuficiente regulamentação, instruções processuais, divulgação e apoio sistemático à implantação, de modo que muitos aspectos operacionais relativos ao funcionamento das parcerias acabaram relegados a tratamento casuísta ou se sujeitaram a regulamentações restritivas dos órgãos de controle. Contudo, ainda que por meios sinuosos, esse processo de implementação gerou aprendizados no trato de problemas públicos e na modelagem de soluções viáveis, considerando os liames intra e extragovernamentais (FUX et al., 2017).

Assim, levando em conta os diferentes estudos de caso de parcerias via modelo de OSs, bem como trabalhos produzidos no âmbito governamental e documentos acadêmicos relacionados, quanto ao desempenho das Organizações Sociais na prestação de serviços públicos no país, o item anterior se preocupou em identificar os elementos apontados na literatura que devem ser considerados na arquitetura de um desenho de mecanismo para uma parceria que gere benefícios à sociedade. Dessa forma, do exposto no item 4.2, alguns aspectos mencionados podem ser considerados relevantes na formulação de desenho de incentivos que favoreça experiências de parcerias bem-sucedidas.

Os elementos apontados, potencialidades e vulnerabilidades do modelo, de forma geral, podem ser divididos em dois grupos: referentes ao desenho legal decorrente do arcabouço jurídico que rege as parcerias em cada ente; e referentes aos controles interno e externo a serem exercidos pelas instituições do ente público sobre o desempenho das OSs na prestação de serviços públicos em parceria com o Estado.

Com relação aos aspectos do desenho legal que orienta a parceria, podemos considerar a legislação do ente sobre OSs, que conforma importantes incentivos na atuação das

organizações, devendo, num cenário profícuo à parceria, tratar de todas as etapas da parceria, inclusive no que se refere à aplicação de penalidades ou compensações, nos casos de descumprimento, pelo parceiro privado, do acordado, bem como nos casos de instabilidade dos meios, como o atraso dos repasses pelo parceiro público; e o contrato de gestão, que disciplina a relação entre as partes, garantindo meios para a transparência da parceria, com indicadores adequados ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados e metas ajustadas à eficiência esperada da parceria.

A respeito do contrato de gestão, faz-se necessário o alinhamento em termos de resultados e iniciativas, com os resultados de políticas públicas que a parceria busca alcançar, sendo esta “uma questão que remonta à modelagem da parceria, mas em todo caso requer clareza de resultados de políticas públicas e, em linha com estes, essa clareza raramente é meridiana a ponto de proporcionar metas precisas, mas ao menos mira-se na direção do alvo” (FUX et al., 2017, p. 159).

Quanto aos aspectos relacionados aos controles interno e externo no modelo de OSs, podemos considerar a habilidade das instituições públicas em exercer o controle interno (poder executivo, por meio de controladorias, secretarias estaduais e municipais da área pertinente ao objeto da parceria e outros) e o controle externo (poder legislativo e ministério público), caracterizada pela existência de corpo técnico capacitado e adequado à demanda existente de parcerias, bem como pela estruturação e consolidação de processos internos às instituições que promovam a transparência da prestação de contas e a responsabilização das organizações; caracterizada também pela existência de um *locus* institucional bem posicionado e instrumentos gerenciais que facilitem a formulação, monitoramento e avaliação das ações, evitando-se uma postura fiscalizatória e policialesca, imiscuída em questões de conformidade (FUX et al., 2017).

Ademais, podemos considerar, dentre os pontos fortes e fragilidades apontados nas experiências analisadas, as características apresentadas pelos atores envolvidos no modelo de parceria de OSs. Além dos atores governamentais, participam do arranjo de parceria a própria organização e a sociedade. Dentre as características da entidade sem fins lucrativos associadas pela literatura a resultados positivos em termos de benefício social, decorrentes da atuação da OS, tem-se aquelas relacionadas à maturidade da organização, como a existência de cultura organizacional orientada para resultados, de expertise e experiência na gestão e execução do objeto da parceria, de missão e valores definidos e internalizados nos processos internos, com

política de integridade e *compliance*³⁴ estabelecidas, bem como de política de recursos humanos de valorização e capacitação de pessoal.

Tal consideração vai ao encontro da análise feita por Fux et al. (2017), quanto à seleção do parceiro privado ideal em modelo de OSs:

O parceiro privado ideal é aquele capaz de, no que concerne ao parceiro público, aumentar a complementaridade de capacidades e proporcionar mais e melhores resultados. Isso requer afinidade, vocação, reputação, qualidade e maturidade gerencial. Esses atributos devem ser os critérios de seleção. (...) ressalte-se que uma boa seleção requer uma boa modelagem, de modo a tornar mais claro o interesse do Poder Público e os “diferenciais competitivos” do modelo OS, ou o que se espera que os parceiros sejam ou façam em termos de capacidade requeridas. É necessário ter em mente que o que deve guiar a seleção de parceiros é a qualidade e a capacidade institucional, mais que o objeto da parceria, que será sempre, em alguma extensão, dinâmico.

A experiência brasileira revela que as parcerias mais estáveis e exitosas são aquelas estabelecidas com organizações com atuação já consolidada, com reconhecimento, boa reputação e condições operacionais maduras. São mais exitosos os casos nos quais as entidades privadas parceiras são maiores que as parcerias, de modo que não haja dependência em relação ao Poder Público e torne a relação de parceria mais equilibrada.

As características das instituições sem fins lucrativos citadas, associadas a resultados positivos, figuram nos seguintes elementos presentes nas organizações: o altruísmo, relacionado à missão, à cultura e aos valores das instituições – porquanto instituições sem fins lucrativos – e a longevidade, relacionada à experiência da instituição quanto ao objeto do ajuste, por existência prévia à parceria, com a construção e consolidação de processos orientados a resultados e política de gestão de pessoas orientada à sustentação da estratégia de existência da organização.

Para Fux et al. (2017), a seleção do parceiro privado pautada pelos critérios de qualidade e capacidade institucional contribui para o afastamento de organizações aventureiras, oportunistas e argentárias do Poder Público, que corrompem a vocação para pleitear parcerias por instinto de sobrevivência ou ganância institucional – mesmo supondo-se que eventuais excedentes financeiros tenham de ser necessariamente aplicados nas atividades fomentadas.

No que se refere ao elemento altruísmo, apesar de as organizações qualificadas como OSs constituírem-se como sem fins lucrativos, segundo registro civil da entidade, entende-se que nem toda OS atua com fins altruístas, podendo existir organizações criadas no intuito exclusivo de firmar parceria com o Estado e gozar dos benefícios fiscais destinados às

³⁴ A criação de uma política corporativa de *compliance* vai além, porém, da mera conformidade com as normas legais, envolvendo notadamente a implementação de uma cultura organizacional que preza pela ética e pelo compromisso com as normas, sejam elas legais ou as políticas internas de uma companhia, com base em padrões de conduta estabelecidos.

Por sua vez, apesar de muitas vezes utilizada como sinônimo de *compliance*, podemos definir integridade como o valor fundamental que não só orienta o programa de *compliance*, mas constitui sua razão de ser. Nesse sentido, uma organização íntegra “é aquela que consegue manter, em cada uma das suas decisões, atividades ou ações uma coerência com a sua identidade, nunca perdendo de vista os valores que a inspiram e os objetivos que ela deve perseguir, transformando-os em ação concreta” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 9)

instituições sem fins lucrativos, auferindo assim vantagens não aplicadas a organizações com fins lucrativos, sem contudo desempenhar com legitimidade uma atuação altruísta. Dessa forma, considera-se altruísta a organização sem fins lucrativos que tem por motivo de sua existência o desempenho de atividades em prol da sociedade, constituindo a parceria com o Estado um meio para consecução desse propósito.

Assim, podemos considerar que organizações longevas e altruístas (no sentido que representa a razão de existir da instituição) apresentam características associadas pela literatura a resultados positivos em termos de benefício social, decorrentes da atuação da OS em parceria com o Estado.

Ainda, quanto à longevidade e ao altruísmo, entende-se que estes elementos podem apresentar relevante poder explicativo no contexto em que diferentes OSs, que atuam em condições similares no mesmo setor, no âmbito do mesmo ente federado, sob a competência das mesmas instituições de controle e das mesmas normas que regem a parceria (como exemplo duas OSs que gerenciam hospitais, com atividades, serviços e orçamento similares, num mesmo estado ou município), apresentam desempenho distinto em termos de qualidade do serviço ou atividade prestados decorrentes da parceria via OSs.

Por fim, no que se refere à participação da sociedade no arranjo institucional do modelo de OSs, constitui característica relevante associada a casos de parcerias bem sucedidas, apontada pela literatura, o exercício do controle pela sociedade, o qual é favorecido por regras que visam garantir a transparência das parcerias, pela existência de canais de comunicação da sociedade sobre o desempenho da organização, bem como pela existência de uma sociedade informada sobre as possibilidades de sua participação no controle.

5. MODELO ECONÔMICO

5.1 ELEMENTOS DO MODELO DE DECISÃO

A fim de analisar teoricamente os incentivos associados a resultados positivos e negativos, em termos de benefícios em prol da sociedade, quando da prestação de serviços públicos realizada por OSs, na qualidade de parceiras contratadas pelo Poder Público, e levando em consideração os apontamentos do capítulo anterior, este estudo utilizou-se de uma adaptação do modelo apresentado por Bugarin e Meneguín (2016), o qual trata dos incentivos à dedicação e à corrupção no serviço público.

Em tal estudo, os autores analisam os incentivos com os quais se defrontam os gestores públicos em sua atuação profissional, considerando a existência de duas categorias de profissionais ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior, os funcionários de carreira e aqueles em cargos comissionados e temporários (profissionais não efetivos de carreira), e de dois tipos de gestores, os que atribuem elevado valor à sua contribuição para o bem-estar social (decorrente de sua atuação como gestor), e aqueles que atribuem baixo valor à sua contribuição para o bem-estar social, ambos relativamente ao valor que atribuem ao retorno pessoal privado em suas utilidades (decorrente da ocupação do cargo de direção).

Nesse modelo os gestores podem tomar 3 decisões no exercício de sua função: decisão n (trata-se de não fazer nada que possa lhe trazer qualquer tipo de risco; refere-se ao gestor que cumpre sua função seguindo cuidadosamente todas as regulamentações existentes, independentemente do resultado social final); decisão s (trata-se de tomar decisões que aumentem a eficácia das políticas públicas sob sua responsabilidade, ainda que essas decisões possam vir a ser questionadas na justiça); e decisão p (trata-se de tomar decisões que lhe tragam benefício privado direto via uso indevido da máquina pública, mesmo que passíveis de questionamentos e punição futura).

Segundo análise dos incentivos que incorpora o papel das instituições de controle na decisão estratégica do gestor, bem como o papel do princípio constitucional da legalidade estrita, segundo o qual os gestores públicos somente podem atuar conforme previsão legal, o estudo conclui que “os gestores de carreira optarão por não tomar quaisquer decisões que acarretem riscos, não se envolvendo em atividades corruptas, mas tampouco tomando decisões inovadoras que maximizem o retorno social das políticas por eles geridas” e conclui também que “os gestores temporários se arriscarão mais, tanto ao tomar medidas visando a

um melhor resultado social, para aqueles que valorizam o bem-estar social, quanto ao envolver-se em atividades corruptas visando ao benefício pessoal, para os demais” (BUGARIN; MENEGUIN, 2016, p. 57).

O modelo proposto por este estudo adapta o modelo teórico de Bugarin e Meneguín (2016) para a situação da OSs na prestação de serviços públicos, levando em conta que nesse novo contexto as OSs não se sujeitam às mesmas regras de atuação que os gestores públicos, pois, a despeito de estarem vinculadas às regras do contrato de gestão, não estão submetidas ao princípio da legalidade estrita, possuindo assim maior flexibilidade em seu modo de operar. Característica essa, inclusive, que torna o modelo de OS atraente na busca de maior eficiência na prestação de serviços públicos não exclusivos de estado.

Assim, similarmente, o modelo aqui proposto assume a existência de duas categorias de Organizações Sociais: longevas (categoria *L*) e jovens (categoria *J*). As organizações longevas (antigas) são caracterizadas, principalmente, pela solidez institucional, com missão e valores organizacionais bem definidos e acentuada experiência na atividade ou serviço objeto da prestação. As organizações jovens, por sua vez, são caracterizadas por sua formação recente e desenvolvimento organizacional em construção, com processos institucionais internos não consolidados. A principal distinção entre esses dois tipos de organizações refere-se à habilidade de obtenção de fluxo financeiro, enquanto instituições longevas recebem receitas decorrentes de financiamento público ou privado, por meio de entrega de produtos ou serviços, por contratos administrativos ou convênios, bem como de doações recebidas em função do seu histórico de atuação como organização autônoma altruísta (dando continuidade à sua missão institucional), enquanto as instituições jovens se mantêm basicamente por meio do apoio do Poder Público.

Essa diferença pode ser entendida também como uma distinção referente ao valor presente do fluxo futuro de receitas que as organizações receberão: enquanto as instituições longevas recebem o valor referente a contratos, convênios e doações, em valores presentes, de S_L ao longo de sua existência institucional, as organizações jovens recebem uma receita menor $S_J < S_L$ em valores presentes. Essa hipótese de um valor presente do fluxo de receitas maior para as organizações longevas se justifica pela prévia existência dessas instituições, suficiente para o estabelecimento de estratégias organizacionais voltadas à permanência e subsistência de suas atividades, tal como a construção de uma boa reputação como organização altruísta, a qual lhe propiciará contratações e doações futuras, de modo que esse fluxo de receitas somente será comprometido se a organização tiver sua reputação abalada,

enquanto as instituições mais jovens recebem receitas com características menos duradouras, podendo ter seu fluxo de receitas sobremaneira reduzido com o fim de um contrato com o ente público, por exemplo.

Qualquer que seja seu tipo, longevas ou jovens, as OSs, ainda que postas como entidades sem fins lucrativos, auferem utilidade a partir do recebimento de receita, pública ou privada, a título de financiamento ou doações, custeando sua manutenção e seus recursos humanos. Além desse componente da utilidade, a organização também atribui valor ao retorno em termos de bem-estar social decorrente de sua atuação. Seguindo o modelo de altruísmo³⁵, que enfatiza o papel das intenções altruísticas dos gerentes das instituições sem fins lucrativos, sendo esse altruísmo capturado ao incluir a qualidade da produção ou da prestação do serviço na função utilidade da organização, assume-se que a contribuição para o bem-estar social configura uma das principais motivações no exercício da atividade das Organizações Sociais.

Contudo, a despeito de se tratar de organizações jovens ou longevas, diferentes instituições imputam diferentes pesos ao valor de sua contribuição para o bem-estar social, em face do retorno privado que recebem via financiamento (público ou privado) ou doação. Katz e Rosenberg (2005) argumentam que indivíduos identificados como altruístas podem receber rendas que emanam do fato de serem percebidos como altruístas e que não-altruístas podem tentar capturar essas rendas imitando o comportamento altruísta. Nesse sentido, estendendo essa ideia às OSs que participam do formato de instituição sem fins lucrativos e definindo como altruísta uma instituição que obtém utilidade positiva a partir do retorno social, em termos de bem-estar, derivado de sua atuação, supõe-se a existência de dois tipos de organizações: as “altruístas verdadeiras”, que atribuem elevado valor a sua contribuição para gerar bem-estar social (tipo α_V), e as “altruístas aparentes”, que surgem motivadas pela obtenção dos benefícios fiscais aplicados às instituições sem fins lucrativos e das oportunidades de contratação com o setor público segundo esse modelo de parceria, atribuindo baixo valor a sua contribuição para o benefício social (tipo α_A).

Nos termos explicados, podemos escrever a utilidade da organização como $S + \alpha B_S$, em que S é o valor presente da receita total decorrente de sua atividade organizacional, o qual depende da categoria da organização (L ou J), por meio de sua receita S_I , $I = L, J$, e das decisões tomadas no desempenho de sua função, B_S é o benefício social gerado por essa atividade e $\alpha = \alpha_V, \alpha_A$ é o tipo da organização, com $\alpha_V > 1 > \alpha_A$.

³⁵ O primeiro artigo a incluir a quantidade e a qualidade da produção na função objetivo da empresa é de Newhouse (1970), modelando a utilidade de hospitais sem fins lucrativos.

Admite-se, neste modelo proposto, que a organização atua com vistas a maximizar sua utilidade, observando o benefício líquido que irá obter com as seguintes estratégias possíveis:

- a) **Estratégia r** : atuar de forma a cumprir os termos constantes do contrato de gestão, entregando somente o suficiente para não sofrer punição, independentemente do resultado social final. Essa OS não dedicará esforço à realização de atividade ou serviço de maior qualidade, a fim de não correr risco de sofrer punição e de não incrementar seu custo c_r (custo institucional burocrático de cumprir os requisitos contratuais e não sofrer punição), mesmo que essa atuação comprometa negativamente o benefício social decorrente de sua atividade. Essa OS aceitará, por exemplo, fornecer produtos/serviços de qualidade inferior à sociedade desde que os critérios do contrato estejam sendo cumpridos. Considerando que essa OS atua sem se importar com a qualidade, normaliza-se em $B_r = 0$ o benefício social gerado por essa OS;
- b) **Estratégia s** : atuar com empenho e dedicação de forma a entregar um resultado de melhor qualidade, contribuindo positivamente para o bem-estar social, ainda que essa atuação possa vir a desencadear maior custo organizacional e risco de punição, pelo emprego de métodos inovadores no desempenho de suas atividades, pelo não cumprimento estrito do contrato ou pelo não atingimento de metas previamente acordadas. Essa OS se ocupará em melhorar seus processos internos, investindo, por exemplo, em atividades para o desenvolvimento organizacional e capacitação profissional, em parcerias externas para otimização de recursos e resultados, em uma cultura altruísta e empregando política de *compliance* ou integridade. Denota-se por $B_s > 0$ o benefício social resultante dessa estratégia. Nesse caso, a OS dedicará esforço numa atuação em prol do bem-estar social, incorrendo, naturalmente, em um custo c_s institucional associado a esse trabalho que resulta em benefício social positivo;
- c) **Estratégia p** : atuar de forma a obter benefício particular direto por meio indevido ou escuso, caracterizado por diferentes tipos de corrupção e desvios, resultando em receita adicional $B_p > 0$ (benefício privado positivo) para os gestores da OS, mesmo que isso aumente o risco de sofrer punição por atuação irregular. Também há, nessa situação, um custo c_p da investida na implementação de uma gestão corrupta, e considera-se que não há benefício social resultante.

Assume-se que o benefício privado obtido por atuação desonesta é maior que o benefício da contribuição para o bem-estar social decorrente da atuação em prol da sociedade, $B_p > B_s$, que há benefício líquido das estratégias (s e p), ou seja, $B_p, \alpha B_s > c_e$, $e \in \{s, p\}$, qualquer que seja seu tipo, $\alpha = \alpha_V, \alpha_A$, e que o custo organizacional de atuar de forma ousada, segundo as estratégias s e p , é maior que o custo decorrente da estratégia r , $c_s, c_p > c_r$, pois para atuar de forma altruísta ou de forma corrupta considera-se que a OS realizou o custo regular burocrático referente às regras estabelecidas pela conjuntura legal e, além, os custos para a atuação s ou p .

Dado que as estratégias, de sentidos opostos, s e p ocorrem por atuação inovadora, têm-se que ambas apresentam risco de punição por atuação corrupta ou pelo não cumprimento contratual ou das regras referentes a esse modelo de parceria – vigentes no âmbito de cada ente federado e que dizem respeito ao arcabouço legal que rege a relação entre a OS e o Estado, como a qualidade dos termos do contrato de gestão e das regras de transparência e formação das OSs, e à qualidade do controle exercido pelas instituições responsáveis pelos controles interno e externo. Considera-se, como consequente punição, a possibilidade de perda da receita decorrente da suspensão da contratação com o Poder Público, bem como o comprometimento de contratações futuras e de doações, especialmente para aquelas organizações que gozam de boa reputação. Assim, o modelo teórico aplicado ao contexto da prestação de serviços públicos por OSs se diferencia do modelo proposto por Bugarin e Meneguim (2016) quando da análise dos incentivos no serviço público à medida que as Organizações Sociais não se sujeitam às mesmas limitações, do princípio da legalidade estrita, que os gestores públicos no desempenho de sua função e, ainda que estejam vinculadas ao contrato de gestão, possuem maior flexibilidade em sua atuação. Justamente essa característica, presente no modelo de parceria via OSs, favorece tanto uma atuação em prol da sociedade, por um lado, como uma atuação em prol do benefício privado, por outro.

Ainda no que se refere ao desenho legal do modelo de OS e da qualidade do controle exercido sobre a atuação das organizações, em cada ente, o presente modelo considera o efeito desse conjunto institucional sobre a receita das organizações, medido por meio de um parâmetro, $\Omega_e(Q)$, dadas as estratégias e . Assim, considerando os custos e benefícios das estratégias de atuação para as OSs, sua utilidade será:

Na escolha da estratégia r :

$$U(r) = \Omega_r(Q) S - c_r + \alpha B_r$$

Na escolha da estratégia s :

$$U(s) = \Omega_s(Q) S - c_s + \alpha B_s$$

Na escolha da estratégia p :

$$U(p) = \Omega_p(Q) S - c_p + B_p$$

para $S = \{S_L, S_J\}$ e $\alpha = \{\alpha_V, \alpha_A\}$.

No modelo proposto, a variável Q traduz a qualidade das regras da parceria e do controle institucional do Estado, que pode ser de dois tipos, consoante descrito abaixo:

- i) **Eficiente ($Q = EF$)**: se refere a uma legislação robusta quanto aos incentivos, clara, com vedações quanto à composição do conselho gestor, com a definição de itens relevantes que devem constar do contrato de gestão, como metas e indicadores de resultado adequados, mecanismos eficientes para a transparência da gestão dos recursos, bem como o exercício regular do controle externo às OSs;
- ii) **Ineficiente ($Q = IN$)**: se refere a uma legislação frágil em termos de desenho de incentivos, com possibilidade de conflito de interesses quando da composição do conselho gestor da OS ou de sua gerência, com metas e indicadores de resultados faltantes ou genéricos no contrato de gestão, inviabilizando a transparência e o controle efetivo, bem como controle externo às OSs inábil e ineficiente.

Considerando que regras compostas por incentivos e controle eficientes ($Q = EF$) geram um ambiente com alto risco de punição a uma organização que escolha a estratégia p de atuação e que, de outra forma, um ambiente com regras e controle ineficientes ($Q = IN$) favorece a impunidade no caso de atuação desonesta da organização, não impactando, assim, no fluxo de receita da OS ao adotar a estratégia $e = p$, de forma que:

$$\Omega_p(EF) < 1$$

$$\Omega_p(IN) = 1$$

Para os casos em que a organização escolhe as estratégias $e = (r, s)$ entende-se que o contexto legal e a qualidade do controle não impactam o fluxo de receitas das organizações, pois tais estratégias compreendem o atingimento do pactuado em contrato, não havendo em princípio margem para punição. Assim, temos que:

$$\Omega_e(Q) = 1$$

para $e = (r, s)$ e $Q = (EF, IN)$.

Ademais, consoante pressupostos descritos anteriormente, o modelo proposto também leva em conta os custos c_e segundo as categorias de OS (L ou J): as instituições longevas possuem custo menor para atuar de forma dedicada à sociedade (c_s), enquanto as instituições jovens possuem custo maior para atuar de forma dedicada à sociedade, relativamente entre si. Isso se deve ao fato de as organizações antigas (longevas), diferentemente das instituições jovens, disporem, por sua prévia existência, de redes consolidadas de atuação altruísta, bem como de uma cultura organizacional voltada à prestação de serviços em prol do benefício social, inclusive utilizando mecanismos de *feedback* como a avaliação dos usuários e políticas de *compliance* e de integridade, incorporando esses resultados para seu aperfeiçoamento no longo prazo.

Ainda, no que refere aos custos segundo as categorias de OS: as instituições longevas possuem custo maior para atuar de forma corrupta (c_p), enquanto as instituições jovens possuem custo menor para atuar de forma corrupta, relativamente entre si, considerando que as organizações mais antigas, por receberem relevante fluxo de receitas a título de doações ou financiamento privado, se encontram sob maior escrutínio de auditorias externas, independentes, devendo transparência a um número maior de atores.

Por fim, tem-se a relação, entre as categorias de organizações, do custo de atuar segundo estratégia r : considera-se, nesse caso, que o custo implicado por essa decisão (c_r) é equivalente entre as instituições, independentemente de sua antiguidade, pois leva em conta apenas o custo organizacional de cumprir as regras do contrato de gestão, conformando regras comuns às OS, no âmbito do mesmo ente. Dessa forma, temos que:

$$c_s(L) < c_s(J)$$

$$c_p(L) > c_p(J)$$

$$c_r(L) = c_r(J)$$

Destarte, a utilidade depende do tipo de OS e do tipo de ambiente institucional (regras e controle):

$$U(r; (Q, I, \alpha)) = \Omega_r(Q) S - c_r(I) + \alpha B_r$$

$$U(s; (Q, I, \alpha)) = \Omega_s(Q) S - c_s(I) + \alpha B_s$$

$$U(p; (Q, I)) = \Omega_p(Q) S - c_p(I) + B_p$$

Para $I = (L, J)$. Como $\alpha B_r = 0$, as utilidades ficam da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
U(r; (Q, I)) &= \Omega_r(Q) S - c_r(I) \\
U(s; (Q, I, \alpha)) &= \Omega_s(Q) S - c_s(I) + \alpha B_s \\
U(p; (Q, I)) &= \Omega_p(Q) S - c_p(I) + B_p
\end{aligned}$$

5.2 DECISÕES ÓTIMAS DAS OSS

De conhecimento dos elementos do modelo, das possíveis estratégias a serem adotadas pela organização e das utilidades apresentadas, analisam-se as decisões tomadas segundo categoria e tipo de OS e segundo o ambiente institucional:

1. Para $Q = IN$, dado que há benefício líquido da adoção de cada estratégia:

$$\begin{aligned}
U(r; (Q, I)) &= S - c_r(I) \\
U(s; (Q, I, \alpha)) &= S - \underbrace{c_s(I) + \alpha B_s}_{> 0} \\
U(p; (Q, I)) &= S - \underbrace{c_p(I) + B_p}_{> 0}
\end{aligned}$$

Comparando as utilidades decorrentes das estratégias s e p com a da estratégia r :

$$U(s; (Q, I, \alpha)) > U(r; (Q, I)) \quad (1)$$

$$U(p; (Q, I)) > U(r; (Q, I)) \quad (2)$$

Para que $U(s) > U(p)$:

$$\begin{aligned}
-c_s(I) + \alpha B_s &> \underbrace{-c_p(I) + B_p}_{> 0} \\
\uparrow & \qquad \qquad \qquad \uparrow \\
\overbrace{\alpha B_s} - B_p &> + \underbrace{c_s(I)} - \overbrace{c_p(I)} \quad (3)
\end{aligned}$$

Observando a desigualdade (3), temos que, para $I = L$ e $\alpha = \alpha_V$, essas serão justamente as OSs que mais terão chance de escolher a estratégia s , num cenário $Q = IN$, pois $c_s(L) < c_s(J)$, $c_p(L) > c_p(J)$ e $\alpha_V > \alpha_A$, de modo que essa chance decresce para $I = L$ e $\alpha = \alpha_A$ – ressalte-se que é pouco provável que uma organização com essas características exista.

Para $I = J$, como $c_s(L) < c_s(J)$ e $c_p(L) > c_p(J)$, somente se αB_s for suficientemente grande essa OS escolherá s . Isso implica que as OSs tipo α_V terão mais chance de adotar a estratégia s , nesse contexto. Ainda, para que uma OS, $I = J$ e $\alpha = \alpha_A$, derive $U(s) > U(p)$ com $Q = IN$, $c_s(J)$ deve ser suficientemente reduzido e/ou $c_p(J)$, suficientemente elevado, o que parece situar-se longe de uma realidade com $Q = IN$, no qual as regras são frágeis –

possivelmente com contrato de gestão impreciso quanto a indicadores e mecanismos de transparência, e com controle externo à OS ineficiente – e inábeis para tornar $c_p(J)$ oneroso o suficiente para que a estratégia ótima dessa OS seja s .

Note que, nesse ambiente $Q = IN$, de (1) e (2), a decisão ótima da OS nunca será r . E o cenário é desolador, pois **apenas OSs com categoria $I = L$ e tipo $\alpha = \alpha_V$ obterão, à um custo alto, utilidade maior com a estratégia s .**

2. Para $Q = EF$:

$$\begin{aligned} U(r; (Q, I)) &= S - c_r(I) \\ U(s; (Q, I, \alpha)) &= S - \underbrace{c_s(I) + \alpha B_s}_{>0} \\ U(p; (Q, I)) &= \underbrace{\Omega_p(Q) S}_{<S} - \underbrace{c_p(I) + B_p}_{>0} \end{aligned}$$

Comparando-se as utilidades decorrentes das estratégias s e r :

$$U(s; (Q, I, \alpha)) > U(r; (Q, I))$$

Para que $U(s) > U(p)$:

$$\begin{aligned} -c_s(I) + \alpha B_s &> S \left(\underbrace{\Omega_p(Q)}_{<1} - 1 \right) - \underbrace{c_p(I) + B_p}_{>0} \\ \underbrace{c_s(I)}_{\downarrow} - \underbrace{c_p(I)}_{\uparrow} &< \underbrace{\alpha B_s}_{\uparrow} - b_p - \underbrace{S(\Omega_p(Q) - 1)}_{>0} \end{aligned} \quad (4)$$

De (4), tem-se que as OSs tipos $I = L$ e $\alpha = \alpha_V$, se tornam mais prováveis para adotar a estratégia socialmente ótima s , pois $c_s(L) < c_s(J)$, $c_p(L) > c_p(J)$, $\alpha_V > \alpha_A$ e, ainda, o último termo da desigualdade, $-S(\Omega_p(Q) - 1)$, que é positivo, é maior para as instituições longevas, visto que $S_L > S_J$.

A novidade, nesse contexto $Q = EF$, diz respeito às OSs tipos $I = L$ e $\alpha = \alpha_A$ e tipos $I = J$ e $\alpha = \alpha_V$, que adotarão a estratégia s também com maior probabilidade, obtendo maior utilidade decorrente dessa decisão, pois, considerando que o termo $S(\Omega_p(Q) - 1)$ é negativo, a diferença entre os custos $c_s(I) - c_p(I)$ necessária para que a decisão ótima seja s , ou seja, necessária para que

$$\alpha B_s - B_p > S(\Omega_p(Q) - 1) + c_s(I) - c_p(I), \quad (5)$$

é menor do que no caso $Q = IN$ (compare (3) e (5)).

Para $I = J$ e $\alpha = \alpha_A$, como $\alpha_A < 1$, somente se $c_s(J) - c_p(J)$ for suficientemente pequeno, essa OS escolherá s , o que se pode esperar tangível quando $Q = EF$, com regras e controles que tornem $c_s(J)$ menor e $c_p(J)$ maior o suficiente.

Ainda, para que $U(r) > U(p)$:

$$\begin{aligned} -c_r(I) &> \underbrace{S(\Omega_p(Q) - 1)}_{<0} \underbrace{-c_p(I) + B_p}_{>0} \\ c_p(I) - c_r(I) &> S(\Omega_p(Q) - 1) + B_p \\ \underbrace{c_r(I) - c_p(I)}_{<0} &< \underbrace{-S(\Omega_p(Q) - 1)}_{>0} - B_p \end{aligned}$$

Nesse caso, para quaisquer tipos $I = (J, L)$ e $\alpha = (\alpha_A, \alpha_V)$, a escolha ótima dependerá do quão pequena é a diferença entre os custos de atuar de forma regular e de atuar de forma desonesta, quanto maior for essa diferença, maior será a probabilidade de a decisão ótima ser r , ou seja, quanto mais custoso for atuar de forma desonesta, $c_p(I)$, e quanto menos custoso for atuar de forma regular, $c_r(I)$, mais chance haverá de a OS escolher a estratégia socialmente *second best* r .

5.3 OTIMIZANDO OS INCENTIVOS

Os resultados encontrados no modelo teórico sugerem que um ambiente composto por uma estrutura legal e institucional do Estado ineficiente tende a atrair comportamento corrupto pelas OSs, estimulando-as a adotarem uma atuação que não retornará benefício social.

Tal desequilíbrio de incentivos faz emergir questões de essencial relevância. Esse modelo de gestão, de prestação de serviços públicos por instituições privadas sem fins lucrativos, com recursos públicos, merece ser fomentado? Há possibilidade de alterações no arcabouço legal dos entes federados que promovam incentivos à atuação altruísta e tornem a atuação corrupta menos interessante? Há, ainda, possibilidade de alterações que prescindam de mudança em legislação e que conduzam a melhorias quanto aos incentivos envolvidos nessa parceria? No intuito de contribuir para a construção de estratégias que respondam a essas questões, a presente seção dispõe da teoria de desenho de mecanismos, aplicada ao modelo de gestão por OS.

Dada análise anterior das decisões das organizações, segundo suas utilidades derivadas de cada estratégia, o modelo teórico proposto enseja a arquitetura de propostas para a melhoria

do desenho dessa parceria. Assim, é possível perceber que há margem para melhor adequar os incentivos estabelecidos pela conjuntura institucional das regras, de modo que o comportamento em prol da sociedade seja recompensado e a organização receba maior utilidade por essa atuação. Essa possibilidade de melhoria pode ser descrita, nos termos do modelo proposto, por:

$$\Omega_s(EF) > 1$$

Tal condição pode ser traduzida pelo encorajamento, com a inclusão de incentivos consentâneos, ao comportamento que gera benefício social.

Nesse caso, para $Q = EF$:

$$\begin{aligned} U(r; (Q, I)) &= S - c_r(I) \\ U(s; (Q, I, \alpha)) &= \underbrace{\Omega_s(Q) S}_{> S} - \underbrace{c_s(I) + \alpha B_s}_{> 0} \\ U(p; (Q, I)) &= \underbrace{\Omega_p(Q) S}_{< S} - \underbrace{c_p(I) + B_p}_{> 0} \end{aligned}$$

Comparando-se as utilidades decorrentes das estratégias s e r :

$$U(s; (Q, I, \alpha)) > U(r; (Q, I))$$

Nessa nova situação, para que $U(s) > U(p)$:

$$\begin{aligned} -c_s(I) + \alpha B_s &> (\Omega_p(Q) - \Omega_s(Q)) S - \underbrace{c_p(I) + B_p}_{> 0} \\ \underbrace{c_s(I)}_{\downarrow} - \underbrace{c_p(I)}_{\uparrow} &< \underbrace{\alpha B_s}_{\uparrow} - b_p - \underbrace{S(\Omega_p(Q) - \Omega_s(Q))}_{> 0} \end{aligned} \quad (6)$$

Como resultado desse novo conjunto de regras, que beneficia a adoção da estratégia s , tem-se que o comportamento em prol da sociedade se torna melhor escolha para mais organizações dos tipos $I = L$ e $\alpha = \alpha_A$ e tipos $I = J$ e $\alpha = \alpha_V$, além das OSs tipos $I = L$ e $\alpha = \alpha_V$, conforme se reduz a diferença entre os custos $c_s(I) - c_p(I)$ necessária para que a decisão ótima seja s . Isso se deve à diferença entre os termos $-S(\Omega_p(Q) - \Omega_s(Q))$, em (6), e $-S(\Omega_p(Q) - 1)$, em (4), na qual ambos os termos são positivos e o primeiro é maior que o último.

Esse novo desenho torna os incentivos mais bem alinhados à prestação de serviços públicos em prol do benefício social e, por conseguinte, com menor custo de controle para o Estado.

Destarte, no que se refere à um redesenho dos ditames legais, a fim de valorizar a adoção da estratégia em prol da sociedade, pontuam-se alterações que promovam a contratação com organizações altruístas (tipo α_V), tais como: instituição de regra, no chamamento público de contratação para parceria com OS, que considere a obtenção de certificações nacionais e internacionais, de qualidade do serviço prestado, concedida por instituições privadas independentes, de notório prestígio na comunidade afim, ou mesmo de certificações conferidas pelo próprio governo, a exemplo do selo Pró-Ética³⁶, conferido pela Controladoria-Geral da União (CGU); que considere, quando da possibilidade de renovação contratual, o atingimento de parâmetros de excelência pré-definidos no contrato de gestão; que considere a adoção de código de ética de conduta, de política de *compliance* ou integridade pela organização; que leve em conta também a implementação pelas OSs de programas de treinamento de pessoal, voluntário ou não, que favoreçam a promoção e o fortalecimento do engajamento social altruísta no setor não lucrativo, com possível contratação de funcionários a partir do público treinado em tais programas.

Consideram-se, ainda, nesse sentido, a redefinição da concessão de subsídios e isenções destinados a instituições sem fins lucrativos, vinculando-os aos resultados entregues pela organização, deixando de configurar benefício atrelado somente à existência da instituição, como o é a atual Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), e a possibilidade de instituição de incentivos à obtenção de recursos via doações como o mecanismo de compensação de recursos de doações: aumento do financiamento governamental para um aumento dos recursos arrecadados pela organização por doação, afastando potencial efeito *crowding-out* e contribuindo para o empenho da instituição em atrair recursos externos, que não o financiamento público, favorecendo, ainda, o comportamento responsável e transparente da organização – pois maior transparência gera confiança na organização pelos possíveis doadores.

Outro ponto relevante, que compreende alteração no regramento definidor da parceria, se refere a alterações que promovam a contratação com organizações que possuam expertise

³⁶ É uma iniciativa que busca fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude.

na consecução da atividade objeto da parceria, como a exigência de um período mínimo de experiência na atividade a ser contratada.

No que se refere às possibilidades de mudanças que prescindem de alteração legal, uma forma natural de valorizar a adoção da estratégia em benefício da sociedade consiste na instituição de prêmios concedidos pelo governo ou por instituições privadas em parceria com o governo, em reconhecimento à prestação de serviços de excelência.

Sobre isso, cabe ressaltar a importância do mecanismo de bonificação no redesenho das parcerias via OSs, notadamente num contexto em que a cultura de punição existente é falha, como observado por Bugarin e Ribeiro (2021), em análise do mecanismo de concessões aeroportuárias no Brasil. Segundo os autores, quanto menor a credibilidade do governo em aplicar efetivamente as penalidades, em caso de descumprimento contratual, maior a probabilidade de a organização contratada não realizar o acordado.

Para lidar com esse equilíbrio adverso, o trabalho citado propõe um desenho alternativo, com mecanismo de bonificação, que substitui a penalidade por descumprimento contratual (que pode não ser aplicada) por uma bonificação *ex-post*, destinada à parte contratada, caso o acordado entre as partes seja de fato realizado. Isso torna a bonificação (o incentivo) parte objetiva do contrato, que não se sujeita à decisão do governo e, portanto, não é afetada pela reputação do governo (BUGARIN; RIBEIRO, 2021).

Do resultado teórico, depreende-se que as alterações citadas constituem um refinamento no arranjo dos incentivos às OSs, existindo ainda a perspectiva a partir dos incentivos relacionados ao custo das organizações ao adotarem suas estratégias de atuação, c_s e c_p . Assim, cuida-se, no conjunto de propostas de redesenho do modelo de parceria entre Estado e OS, das possibilidades de mudanças que concorram para o aumento do custo institucional da organização de atuar em benefício privado e, para a redução do custo de atuar em benefício da sociedade.

Para desencorajar o comportamento desonesto na atuação da OS, cita-se o aperfeiçoamento das regras de transparência, com indicadores de resultado eficientes e monitoramento e avaliação do cumprimento da publicidade dos gastos e do desempenho das organizações na prestação de serviços públicos, com efetiva punição no caso de inobservância da transparência, tornando mais custoso o comportamento desvirtuado das OSs, que terão de se empenhar mais para esconder tal comportamento.

Outra possibilidade, nesse sentido, é a instituição de um sítio oficial e público para registro de denúncias de corrupção e de má prestação do serviço (a qual pode ainda estar

associada à corrupção), dificultando o acobertamento de uma atuação desonesta. A título de exemplo tem-se o site do consumidor.gov³⁷, na área da relação entre empresas e consumidores.

Para promover o comportamento altruísta, consideram-se algumas estratégias direcionadas à redução do custo institucional da OS ao atuar em benefício da sociedade: a constituição de grupos específicos no âmbito de cada ente federado para gerir as parcerias com OSs, que atue também como disseminadores de boas práticas e ideias capazes de gerar benefício social, que concentrem informações de gestões ditosas para viabilizar, de forma menos custosa, a atuação s por OSs, em especial, do tipo *J*, numa sistemática de troca de informação; e a instituição de sítio oficial e público, como o citado anteriormente, que seja passível de registro de elogios quanto à atuação das OSs parceiras do Estado, tornando pública a atuação altruísta da organização e contribuindo para a formação da boa reputação.

Tais propostas de adequação para a melhoria do desenho da parceria com OSs, que consideram a utilização de instrumentos como programas de incentivos, guias orientativos e procedimentais, sem “força cogente, mas que podem ser editados pelo Estado de maneira a envolver os interessados na construção de um desenho regulatório mais adaptável à realidade, sem excluir o uso de outras ferramentas” (MENEGUIN; MELO, 2022, p. 215), compõem uma forma regulatória mais responsiva, a *soft regulation*, e aumentam as possibilidades disponíveis para o enfrentamento do problema regulatório, com menor custo.

Por fim, cabe avaliar as características relacionadas ao contexto legal e ao exercício do controle externo sobre as OSs, quando da atuação em benefício privado, num contexto de incentivos eficientes, mais especificamente, do modelo teórico, relacionadas ao termo $\Omega_p(EF) < 1$: regras quanto à composição do conselho gestor da OS que afastem incentivos adversos, como por exemplo a participação majoritária de diretores de Organizações Sociais como membros do conselho responsável por fiscalizar a aplicação de recursos públicos por esta mesma OS; avaliação de limite superior para os salários dos diretores e outros trabalhadores da organização; critérios obrigatórios a serem incluídos nos contratos de gestão, como indicadores adequados à avaliação por resultados, duração do contrato, adequada ao desenvolvimento do serviço público; qualificação das instituições de controle, responsáveis pela avaliação da prestação dos serviços públicos por OS e do atendimento das regras de transparência, com punições adequadas e executadas quando do descumprimento das normas.

³⁷ <https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/?1664738669121>

Assim, tendo em vista a relevância e o potencial de atuação das Organizações Sociais para o benefício social, tem-se que as considerações para a otimização dos incentivos, que seguem da análise bibliográfica e do modelo teórico construído, podem contribuir sobremaneira para a qualidade dos serviços públicos prestados por instituições sem fins lucrativos, na condição de Organizações Sociais parceiras do Estado.

6. TESTE ESTATÍSTICO

O modelo teórico desenhado a partir do estudo bibliográfico baseia-se nas seguintes hipóteses:

1. Instituições longevas, caracterizadas principalmente pela solidez institucional, com missão e valores organizacionais definidos e internalizados, com cultura organizacional altruísta consolidada, e acentuada experiência na atividade ou serviço objeto da prestação, tendem a atuar com mais seriedade e dedicação, pois têm mais a perder, como a boa reputação construída ao longo do tempo que gera contratos, financiamentos e doações, públicos ou privados;

2. Instituições jovens, caracterizadas por sua formação recente e desenvolvimento organizacional em construção, com processos institucionais internos não consolidados, tendem a atuar com menos seriedade, pois de forma geral têm menos a perder; por vezes formadas apenas com o objetivo de obter vantagens da contratação com o Poder Público, na condição de entidade não lucrativa, sem, contudo, se preocupar com uma atuação altruísta;

3. A qualidade dos normativos que regem a parceria e do controle institucional do ente governamental pode motivar a atuação da OS, considerando que uma legislação eficiente quanto às regras do ajuste (que conte, por exemplo, com previsão criteriosa das etapas de qualificação e chamamento público, com previsão de vedações quanto à composição do conselho gestor, com a definição de itens relevantes que devem constar do contrato de gestão e com previsão de mecanismos de transparência) e o exercício efetivo do controle governamental (que conte, por exemplo, com equipe profissional qualificada e de volume adequado para acompanhar e fiscalizar as parcerias, com promoção e intercâmbio de boas práticas, com possível reconhecimento e premiação de boas práticas) pode aumentar a utilidade de uma OS que atua com seriedade e dedicação, no intento de prestar um serviço ou atividade de qualidade à sociedade, apresentando elementos de recompensa para esse comportamento, bem como pode reduzir a utilidade de uma OS que não busque esses objetivos, aumentando o risco de atuar de forma desonesta;

4. Da mesma forma, uma legislação ineficiente (com incentivos adversos presentes nas etapas de qualificação e chamamento público, bem como com incentivos desfavoráveis à efetiva fiscalização da parceria e ausência ou fragilidade de mecanismos de transparência, por exemplo) ou controle inefetivo (com equipe profissional despreparada ou em volume insuficiente para atender a demanda de fiscalização de parcerias existente, com ausência ou fragilidade na definição de processos internos às instituições responsáveis pelo exercício do

controle, por exemplo) pode aumentar a utilidade de uma OS com comportamento abusivo, pois o risco de ser desonesto, nesse contexto, é menor, tornando atraente o benefício privado de atuar de forma desonesta, bem como pode reduzir a utilidade de uma OS com comportamento altruísta, dedicado ao benefício social, reduzindo as possibilidades de recompensa de tal atuação e aumentando o risco de atuar de forma inovadora, ainda que o objetivo final da atuação seja em prol da sociedade (aqui, considere metas e indicadores de resultado inadequados, por exemplo, elementos que contribuem para esse aumento).

Dado isso, o presente estudo se vale das prescrições da Lei Newcomb-Benford³⁸, como método para avaliação indireta da credibilidade do modelo teórico proposto, para analisar os dados contábeis de nove unidades de saúde geridas por Organizações Sociais, em formato de estudo de caso, na área de saúde.

6.1 LEI DE NEWCOMB-BENFORD E APLICAÇÕES

A Lei de Newcomb-Benford (LNB) trata da frequência dos primeiros dígitos de dados aleatórios (sem intervenção humana) e, ao contrário da homogeneidade esperada, afirma que o primeiro dígito significativo provavelmente será um número pequeno. Segundo a LNB, as frequências dos primeiros dígitos dos valores em um banco de dados são decrescentes do 1 ao 9; o dígito 1 aparece em, aproximadamente, 30% dos itens, enquanto o 9 não atinge 5% desses valores (CUNHA et al., 2016).

Mais precisamente, a Lei afirma que a chance de que o dígito inicial (o da esquerda) seja d é dada pelo logaritmo decimal de $(1+1/d)$, sendo que essa chance diminui quando o dígito aumenta: para $d = 1$ dá 30,1%, mas para $d = 9$ é apenas 4,6%, consoante Tabela 8 abaixo. Ou seja, a chance de o primeiro dígito, nos mais diversos tipos de dados, ser 1 é 30,1%, bem maior do que seria se pensássemos em uma probabilidade homogênea entre os números de 1 a 9, qual seja $1/9$ ou 0,11%.

³⁸ A lei foi descoberta por S. Newcomb em 1881 e F. Benford em 1937, que aprimorou o estudo inicial.

Tabela 8
Distribuição da Lei de Newcomb-Benford

d	$P(d)$	Probabilidade de ser o primeiro dígito
1	30.1%	
2	17.6%	
3	12.5%	
4	9.7%	
5	7.9%	
6	6.7%	
7	5.8%	
8	5.1%	
9	4.6%	

Assim, como seria inicialmente esperado pelo homem encontrar uma distribuição uniforme dos números na natureza, ao manipular os valores de um banco de dados, uma pessoa leiga em geral não se preocupará com as frequências em que aparecem o dígito 1 ou 2 ou demais dígitos na posição de primeiro, segundo ou último dígito dos valores do banco de dados.

Benford demonstrou que esse resultado se aplica a uma ampla variedade de conjuntos de dados, incluindo contas de eletricidade, endereços, preços de ações, preços de casas, números de população, taxas de mortalidade, comprimentos de rios, constantes físicas e matemáticas, pelas leis de potência (muito comuns na natureza) (BENFORD, 1938).

Estudos recentes mostram que a LNB poderia ser utilizada para detectar possíveis fraudes em lista de dados socioeconômicos apresentados em apoio a decisões de planejamento público (VARIAN, 1972), com fundamento na suposição de que as pessoas que registram os números tendem a distribuir os dígitos de maneira uniforme e que, assim, uma comparação da distribuição de frequência de primeiro dígito dos dados com a distribuição esperada segundo a LNB deveria indicar quaisquer resultados anômalos. Seguindo essa ideia, Nigrini (1999; 2012) mostrou que a lei de Newcomb-Benford poderia ser utilizada como um indicador de manipulação de dados na área de contabilidade e auditoria forense.

Assente nesse referencial, são medidas as frequências dos primeiros dígitos dos dados contábeis estabelecendo-se uma comparação entre as frequências esperadas pela Lei de Newcomb-Benford e os valores encontrados. Sobre a diferença encontrada dessa comparação

são aplicados testes estatísticos (como Teste-Z, Teste Qui-Quadrado e Teste da Média dos Desvios Absolutos) para mensurar se a magnitude dessa discrepância representa, ou não, uma desconformidade com a LNB. A não conformidade pode ser interpretada como um indicativo de quais valores possuem maiores índices de terem sofrido manipulação (CUNHA et al., 2016).

Dessarte, no presente estudo, a LNB será aplicada aos dados contábeis de OSs selecionadas, consoante metodologia descrita a seguir, a título de estudo de caso, no intuito de ordenar as organizações quanto à conformidade com a Lei para posterior comparação entre a disposição encontrada das organizações e o previsto a partir do modelo teórico proposto no capítulo 5, no intento de investigar se o modelo teórico apresentado é capaz de descrever o ordenamento encontrado.

6.2 METODOLOGIA

A fim de avaliar a adequação do modelo teórico, adotou-se a seguinte estratégia empírica: foram selecionadas seis OSs, atuantes na gestão de sete unidades de saúde – uma OS atuante na gestão de duas unidades de saúde localizadas em diferentes estados – e testou-se a conformidade dos dados das prestações de contas (demonstrativos contábeis – Balanço Patrimonial, disponíveis nos sítios eletrônicos das organizações) das sete unidades de saúde geridas por essas OSs com a Lei de Newcomb-Benford.

A seleção das organizações se deu na área de saúde pela maior disponibilidade de dados nessa área, considerando que grande parte das OSs exercem atividades no setor de saúde, e foram escolhidas organizações com características indicadas no modelo econômico, como organizações jovens e longevas, que atuam em diferentes estados em distintos contextos legais e institucionais e, ainda, que atuam no âmbito do mesmo ente governamental, a fim de permitir a avaliação da adequação do modelo econômico proposto no estudo de caso analisado.

Os testes estatísticos de conformidade com a LNB foram realizados por instituição, considerando como base de dados os demonstrativos contábeis de todos os anos disponíveis em cada organização, e foram considerados os testes do primeiro dígito e dos dois primeiros dígitos, sob as estatísticas do Teste-Z, do Teste Qui-Quadrado e do Teste da Média dos Desvios Absolutos (MDA).

Importa ressaltar que, de acordo com Nigrini (2012), o teste do primeiro dígito costuma não ser muito representativo na identificação de dados com indícios de manipulação por dividir a base de dados em poucas categorias (9, de 1 a 9). Assim, o trabalho considerou ainda o teste dos dois primeiros dígitos, que divide a base de dados em 90 categorias (de 10 a 99) e faz uma comparação da frequência de cada uma delas com a frequência relativa esperada pela LNB, sendo este um teste mais focado e, portanto, mais apropriado para detectar as categorias de dígitos com indícios de manipulação. O Teste MDA, diferentemente dos anteriores, não leva em conta o número de valores analisados e, por isso, segundo Nigrini (2012) é indicado para bancos de dados extensos.

As Organizações Sociais analisadas foram:

1. Instituto Gnosis: fundado em 2009, o Instituto se destina à prestação de serviços de saúde, incluída a assistência médica, hospitalar e de serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, por meio, ou não, de convênios firmados com organismos públicos ou privados, possibilitando o desenvolvimento, aplicação e gerenciamento de novos produtos, métodos e processos educativos, de gestão, e outros, na área da saúde. Os dados disponíveis se referem aos anos 2014-2020³⁹ e à atuação no município do Rio de Janeiro;

2. Viva Rio: empresa social sem fins lucrativos fundada em 1993 por representantes de vários setores da sociedade civil, como resposta à crescente violência que assolava o Rio de Janeiro. Nesse período, desenvolveu e consolidou atividades e projetos que se tornaram políticas públicas reproduzidas pelo Estado, por empresas, mercado e outras organizações, como a ação praticada no Haiti. Entre suas áreas de atuação estão: a saúde, a educação, artes e esporte, o meio ambiente e a segurança humana. Na área da saúde, atua em parceria com o governo desde o ano de 2009 e atualmente administra 85 equipamentos públicos entre hospitais, emergências e unidades de prevenção, no estado e em municípios do Rio de Janeiro. Os dados analisados se referem aos anos 2010-2020⁴⁰ e à atuação no município do Rio de Janeiro;

3. Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (Cejam): fundado em 1991 por um grupo de médicos, advogados e profissionais de saúde do Hospital Pérola Byington - Centro de Referência da Saúde da Mulher e de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil, o Cejam é uma entidade sem fins lucrativos, criada para dar apoio ao citado Hospital,

³⁹ <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>

⁴⁰ http://vivario.org.br/relatorios_dev

que atua na área de saúde nos municípios do estado de São Paulo e Rio de Janeiro. Os dados analisados se referem aos anos 2010-2021⁴¹, referentes ao município de São Paulo;

4. Pró-Saúde: fundada em 1967, com atuação em todas as regiões do Brasil – desde grandes centros urbanos a comunidades indígenas localizadas em áreas remotas; amparada a partir da experiência católica de trabalho social, a Pró-Saúde também realiza a gestão de unidades educacionais e de projetos sociais. Os dados analisados⁴² se referem à gestão do Hospital Regional Altamira (Pará) e da Unidade de Saúde de Mogi das Cruzes (São Paulo), disponíveis para os anos 2019-2022 (unidade do Pará) e 2019-2021 (unidade do município de Mogi das Cruzes - SP);

5. Fundação Universitária Evangélica (Funev): fundada em 2005, é uma instituição autônoma vinculada à Associação Educativa Evangélica (AEE) – instituição fundada em 1947 por um grupo de missionários e líderes evangélicos, tendo como tarefa fundamental contribuir com a educação e a formação de crianças, jovens e adultos da região de Goiás. A Funev foi qualificada como Organização Social pelo Estado de Goiás em 2011 e é responsável pela gestão do Hospital Estadual de Urgências de Anápolis Dr. Henrique Santillo (Huana), primeiro hospital de urgências do estado de Goiás a ser gerido pelo modelo de Organizações Sociais, sendo a Funev a segunda OS de saúde a estar à frente da gestão. Os dados analisados se referem ao período de 2018-2021⁴³;

6. Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (Imed): fundado em 2013, a Organização Social presta serviços na área de saúde e, atualmente, administra unidades básicas de saúde em Minas Gerais e é responsável pela gestão do Hospital Estadual de Urgência de Trindade (HETRIN), do Hospital Estadual do Centro-Norte Goiano (HCN) em Uruaçu e do Hospital Estadual de Formosa (HEF), todos em Goiás. Os dados analisados se referem à gestão do Hospital Estadual de Trindade, no Estado de Goiás, disponíveis para os anos 2018-2021⁴⁴.

⁴¹ <https://cejam.org.br/etica-transparencia>

⁴² <https://www.prosaude.org.br/portal-da-transparencia/prestacao-de-contas/>

⁴³ https://www.hospitaldeurgencias.com.br/novo/ga-new/#/list_links

⁴⁴ <https://hospital-hetrin.org.br/informacao/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-2019/>

6.3 RESULTADOS

A Tabela 9 a seguir apresenta o resumo dos resultados estatísticos, por OS e local de atuação:

Tabela 9 – Aplicação da Lei de Newcomb-Benford para OSs

Instituição Ano Fundação	Local de Atuação	Amostra	Teste do Primeiro Dígito				Teste dos Dois Primeiros Dígitos			
			Dígitos críticos	Teste Z (1,96)	Teste X ² (15,507)	Teste MDA (0,015)*	Dígitos críticos	Teste Z (1,96)	Teste X ² (112,02)	Teste MDA (0,0022)*
Gnosis 2009	RJ (município)	874	9	2,31	7,57	0,006	45	2,84	145,56	0,0031
			-	-			60	2,31		
			-	-			65	4,46		
			-	-			91	4,11		
			-	-			98	2,88		
Viva Rio 1994	RJ (município)	1072	7	2,18	16,76	0,011	39	2,13	116,71	0,0027
			-	-			40	3,86		
			-	-			56	2,89		
			-	-			67	2,90		
Cejam 1991	SP (municipal)	1453	-	-	3,81	0,004	10	2,46	100,27	0,0022
			-	-			23	2,66		
Pró-Saúde 1967	PA (estadual)	835	2	2,04	25,46	0,018	10	2,94	315,75	0,0043
			3	2,42			31	2,96		
			5	3,01			36	4,01		
			-	-			48	5,15		
			-	-			60	2,67		
			-	-			64	10,10		
			-	-			70	5,47		
			-	-			98	2,52		
Pró-Saúde 1967	SP (Mogi das Cruzes)	463	1	3,05	18,48	0,020	11	3,17	143,56	0,0043
			6	2,14			16	2,99		
			-	-			23	2,05		
			-	-			24	2,01		
			-	-			44	5,19		
			-	-			86	2,09		
			-	-			92	2,94		
Funev 2005	GO (estadual)	1177	-	-	5,95	0,007	27	2,32	86,27	0,0022
			-	-			44	2,37		
			-	-			88	1,97		
Imed 2013	GO (estadual)	935	3	1,94	14,56	0,010	21	2,65	136,18	0,0034
			8	2,26			35	2,10		
			-	-			45	3,89		
			-	-			75	2,65		
			-	-			97	2,13		

Fonte: elaboração própria.

* Como não existem valores críticos objetivos para esse teste, Drake e Nigrini (2000) oferecem como diretriz, baseada em experiências pessoais com bancos de dados testados segundo a LNB, os valores 0,015 para análise do primeiro dígito e 0,0022 para análise dos dois primeiros dígitos, sendo considerados indicativos de não conformidade com a LNB os valores superiores a esses parâmetros.

Da análise, em resumo na Tabela 9, segundo estatísticas dos testes de conformidade com a Lei de Newcomb-Benford, tem-se que a OS Pró-Saúde, com dados analisados referentes à sua atuação nos estados do Pará e de São Paulo, neste último caso em parceria

com o governo do município de Mogi das Cruzes, apresentou valores estatísticos que indicam maior conformidade com a LNB para os dados relativos à unidade gerida pela OS em Mogi das Cruzes, apresentando para essa unidade Teste-Z crítico para dois dígitos (1 e 6) e Teste Qui-Quadrado de 18,48 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para sete categorias (11, 16, 23, 24, 44, 86 e 92) e Teste Qui-Quadrado de 143,56 na análise dos dois primeiros dígitos; enquanto para a unidade de saúde do Pará os valores apresentados foram Teste-Z crítico para três dígitos (2, 3 e 5) e Teste Qui-Quadrado de 25,46 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para oito categorias (10, 31, 36, 48, 60, 64, 70 e 98), sendo que para a categoria 60 o valor crítico foi mais acentuado (10,10), e Teste Qui-Quadrado de 315,75 na análise dos dois primeiros dígitos. Quanto ao teste MDA, os valores encontrados para ambas as unidades foram semelhantes – 0,020 e 0,0043 nas análises do primeiro dígito e dos dois primeiros dígitos, respectivamente, referente aos dados da unidade de Mogi das Cruzes e 0,018 e 0,0043 nas análises correspondentes da unidade do Pará.

Em relação ao ambiente institucional e legal no contexto das duas unidades analisadas, geridas pela OS Pró-Saúde, estado do Pará e município de Mogi das Cruzes, é possível observar diferenças quanto ao contexto para o exercício do controle externo e interno, como por exemplo a quantidade de parcerias a serem fiscalizadas. No estado do Pará, atualmente, existem 24 unidades de saúde geridas por OSs⁴⁵, que representam cada uma delas um contrato de gestão a ser fiscalizado; no município de Mogi das Cruzes, correntemente, existem sete unidades de saúde geridas por OSs⁴⁶, representando sete contratos de gestão a serem fiscalizados. E, consoante apontado pela análise bibliográfica, constante do capítulo 5 deste trabalho, o volume de contratos que demandam acompanhamento pode impactar na efetividade do exercício do controle pelas instituições responsáveis.

Ademais, em relação ao contexto legal das duas unidades analisadas, geridas pela OS Pró-Saúde, é possível observar a presença de dispositivos que favorecem à adequação dos incentivos envolvidos na parceria, apontados pela literatura, na legislação de OSs do município de Mogi das Cruzes (Lei Municipal nº 6.283, de 11 de setembro de 2009), constando, entretanto, esses mesmos dispositivos ausentes na legislação pertinente do estado do Pará (Lei Estadual nº 5.980, de 19 de julho de 1996).

A legislação de OS de Mogi das Cruzes trata, por exemplo, em seu art. 2º, da exigência de comprovação pela organização de desenvolvimento da atividade objeto da parceria por

⁴⁵ <http://www.saude.pa.gov.br/transparencia-publica/contratos/contratos-de-gestao-oss/>

⁴⁶ <https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/pagina/secretaria-de-saude/organizacoes-sociais>

pelo menos 5 anos (art. 2º) para qualificação da entidade, constando ainda a previsão de que será computado nesse quesito o tempo de desenvolvimento da atividade por entidade da qual seja sucessora ou pela qual seja controlada, afastando assim a possibilidade de desconsiderar organizações constituídas a pouco tempo, mas que fazem parte de uma instituição que possui experiência na área.

A citada Lei Municipal dispõe ainda, em seu art. 7º-A, sobre a constituição de Comissão de Avaliação, no âmbito das Secretarias Municipais competentes, com a atribuição específica de analisar os termos da minuta de contrato de gestão, previamente à assinatura do ajuste. Dispõe, além disso, que tal comissão será presidida pelo Secretário Municipal competente ou seu Adjunto e será composta por dois membros da sociedade civil, escolhidos entre os membros do Conselho Municipal da área de atividade envolvida ou dos Conselhos Gestores dos equipamentos incluídos nos contratos de gestão, quando existirem, ou pelo prefeito; dois membros do poder executivo por meio da Secretaria Municipal envolvida, com qualificação para o objeto do ajuste; e um membro indicado pela Câmara Municipal.

Outrossim, a legislação de Mogi das Cruzes trata, em seu art. 8º, da instituição pelo titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social de outra comissão específica, Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, para execução do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato de gestão firmado com a OS no âmbito de sua competência. Trata ainda da composição dessa comissão:

Art. 8º [...]

§ 1º A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá ser integrada por pessoas de notória capacidade e atuação na área objeto da parceria, sendo:

I - dois membros da sociedade civil;

II - três membros do Poder Público Municipal;

II - quatro membros do Poder Público Municipal.

§ 2º A Organização Social apresentará a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente a execução do contrato de gestão contendo comparativa específica das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 3º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão deverão ser ainda analisados pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização periodicamente.

§ 4º A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá encaminhar ao Secretário Municipal competente ou a autoridade supervisora da área de atuação da Organização Social, bem como a Comissão de Avaliação de que trata o artigo 7º-A desta Lei, relatório conclusivo sobre a análise procedida.

Outro dispositivo relevante, apontado pela literatura, para a adequação dos incentivos envolvidos no desenho da parceria, diz respeito aos mecanismos para a responsabilização no desempenho do ajuste. Em seu art. 9º, a lei prevê que os responsáveis pela fiscalização da

execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bem de origem pública por Organização Social, dela darão ciência ao prefeito, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária. Ainda, prevê que, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização comunicarão ao prefeito para que determine as providências cabíveis junto ao juízo competente, a fim de obter a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público (art. 10).

Há ainda previsão na Lei Municipal da possibilidade de desqualificação da entidade como OS, pelo Poder Executivo, quando verificado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, a qual será precedida de processo administrativo, conduzido por comissão especial a ser designada pelo Chefe do Poder Executivo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo aos dirigentes da Organização Social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão, sendo que a desqualificação importará reversão dos bens permitidos e do saldo remanescentes dos recursos financeiros entregues a utilização da Organização Social, sem prejuízo das sanções contratuais, penais e civis aplicáveis e espécie (art. 17).

Por fim, a legislação de Mogi das Cruzes dispõe, em seu art. 18, sobre a exigência de a OS publicar na imprensa oficial, no prazo de 90 dias, contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras de e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Assim, considerando que o teor dos dispositivos citados não consta previsto na legislação de OSs do estado do Pará, a análise feita acima indica que a OS que atua em mais de um ente federado, OS Pró-Saúde no estudo de caso, apresentou maior conformidade estatística (Teste-Z e Teste Qui-Quadrado) com a LNB no local de atuação que possui ambiente institucional e legal mais bem alinhados, com uma legislação melhor desenvolvida, que conta inclusive com disposições sobre o fluxo dos trabalhos que permeiam a atividade de acompanhamento e fiscalização da parceria.

No estudo de caso apresentado, a OS Pró-Saúde, ainda que conste como instituição longeva, fundada em 1967, apresentou valores estatísticos (Teste-Z e Teste Qui-Quadrado)

que indicam menor conformidade com a LNB para os dados relativos à unidade gerida pela OS no estado do Pará, sugerindo, como aspecto incremental ao modelo teórico proposto, a relevância da qualidade do ambiente legal e institucional no desenho de incentivos que conformam uma parceria de sucesso.

Do resultado estatístico, apresentado na Tabela 9 acima, é possível observar que as distintas OSs, atuantes em parceria com o mesmo ente governamental, apresentaram conformidade com a LNB em níveis que refletem sua antiguidade, de modo que as instituições mais antigas apresentaram dados de prestação de contas em maior conformidade com a LNB.

No estado de Goiás, para as OSs Funev e Imed, com datas de fundação 2005 e 2013, respectivamente, os resultados estatísticos foram: a OS Funev apresentou ausência de dígitos críticos pelo Teste-Z, Teste Qui-Quadrado de 5,95 e Teste MDA de 0,007 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para três categorias (27, 44 e 88), Teste Qui-Quadrado de 86,27 e Teste MDA de 0,0022 na análise dos dois primeiros dígitos; enquanto a OS Imed apresentou Teste-Z crítico para dois dígitos (3 e 8), Teste Qui-Quadrado de 14,56 e Teste MDA de 0,010 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para cinco categorias (21, 35, 45, 75 e 97), Teste Qui-Quadrado de 136,18 e Teste MDA de 0,0034 na análise dos dois primeiros dígitos.

Vale lembrar que a OS Funev, apesar de apresentar data de fundação no ano de 2005, consiste em instituição autônoma vinculada à Associação Educativa Evangélica (AEE), a qual existe como entidade sem fins lucrativos desde 1947, fundada por um grupo de missionários e líderes evangélicos com o objetivo de contribuir com a educação e a formação de crianças, jovens e adultos da região de Goiás.

Similarmente, no estado do Rio de Janeiro, para as OSs Viva Rio e Gnosis, fundadas em 1994 e 2009, respectivamente, os resultados dos testes estatísticos foram: a OS Viva rio apresentou Teste-Z crítico para um dígito (7), Teste Qui-Quadrado de 16,76 e Teste MDA de 0,011 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para quatro categorias (39, 40, 56 e 67), Teste Qui-Quadrado de 116,71 e Teste MDA de 0,0027 na análise dos dois primeiros dígitos; enquanto a OS Gnosis apresentou Teste-Z crítico para um dígito (9), Teste Qui-Quadrado de 7,57 e Teste MDA de 0,006 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para cinco categorias (45, 60, 65, 91 e 98), Teste Qui-Quadrado de 145,56 e Teste MDA de 0,0031 na análise dos dois primeiros dígitos.

Ainda, da análise estatística do estudo de caso, é possível observar que no estado de Goiás, a despeito de as estatísticas do teste de conformidade com a LNB apresentadas pelas

OSs Funev e Imed refletirem a antiguidade das instituições, os resultados dos testes (Teste-Z e Teste Qui-Quadrado) quanto aos dados das prestações de contas da OS mais jovem (Imed) expressam baixo nível de não conformidade com a Lei de Newcomb-Benford – se até cinco categorias de dígitos dentre as 90, no Teste-Z dos dois primeiros dígitos, não obedecerem à LNB, não há evidência forte de manipulação (NIGRINI, 2012); considere ainda que os valores críticos para as categorias identificadas não destoam fortemente do valor de referência estatístico (1,96 para o Teste-Z e 112,02 para o Teste Qui-Quadrado, este último referente ao teste dos dois primeiros dígitos).

No que diz respeito ao ambiente institucional e legal do estado de Goiás, a legislação estadual referente às OSs conta com várias alterações realizadas no curso dos últimos dez anos que, consoante análise da literatura pertinente feita no capítulo 5, contribuem para o aperfeiçoamento normativo das etapas de implementação, execução, acompanhamento e fiscalização da parceria.

A Lei Estadual nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, que diz respeito ao modelo de OSs no estado de Goiás, dispõe por exemplo, quanto ao processo de qualificação, de prazo para manifestação do órgão ou entidade supervisores da área correspondente acerca capacidade técnica da entidade na área em que se pretende qualificar como OS, cabendo à Procuradoria-Geral do Estado o exame dos demais requisitos necessários para a concessão do respectivo título. Dispõe ainda que na análise da capacidade técnica deverá ser levado em consideração, dentre outros fatores, a especificação profissional do corpo técnico diretivo da entidade (art. 1º).

Quanto aos requisitos para que as entidades privadas habilitem-se à qualificação como OS, a legislação estadual citada prevê critérios como a existência de Conselho de Administração e Diretoria, especificando regras de composição desses órgãos deliberativos no âmbito da entidade, dispensados no caso de pessoas jurídicas de direito privado qualificadas perante a União, os demais estados e o Distrito Federal, de reconhecida experiência, especialmente técnica, nas áreas de suas atuações, cuja qualificação dar-se-á por decreto do chefe do Executivo, possibilitando a participação de entidades longevas que possuem sistema de direção próprio, prévio à instituição do modelo de parceria via OSs, dotadas de reconhecida expertise na área correspondente.

Com relação à estrutura do Conselho de Administração, a Lei Estadual prevê, em seu art. 3º, a vedação de participação no Conselho e em diretorias da entidade, de cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou por afinidade, até o terceiro grau, do

Governador, Vice-Governador, dos Secretários de Estado, Presidentes de autarquia ou fundação, Senadores, Deputados federais, Deputados estaduais, membros do Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e, ainda, dos integrantes do quadro de direção de quaisquer outros órgãos da Administração direta e indireta, compreendidas as empresas estatais, todos do estado de Goiás. Ainda, prevê que os membros de conselho e diretores, estatutários ou não, de OSs não poderão participar da estrutura de mais de uma entidade como tal qualificada no estado de Goiás.

Outrossim, a regra estadual prevê que o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços compras, alienações e admissão de pessoal, a ser aprovado pelo Conselho de Administração da entidade, deverá vedar a OS de manter relacionamento comercial ou profissional com entidades privadas cujos dirigentes, diretores, sócios, gerentes colaboradores e/ou equivalentes sejam agentes públicos de poder, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, bem assim com cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo, adotivo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de dirigentes e/ou equivalentes da Organização Social os quais detenham poder decisório.

Ainda, consta da legislação estadual previsão de composição do Conselho Fiscal, responsável pela fiscalização da entidade, a ser constituído de no mínimo três membros efetivos e três suplentes, associados, eleitos, e cujas funções são incompatíveis com as de membro do Conselho de Administração ou de órgãos de diretoria da organização (art. 5º).

No que diz respeito à seleção da OS e à celebração do contrato de gestão, a Lei Estadual de OSs do estado de Goiás dispõe que a seleção será via chamamento público e que a decisão do chefe do Executivo quanto à celebração de contrato de gestão com OSs para desempenho de atividade de relevância pública deverá ser fundamentada, mediante demonstração objetiva de que o vínculo de parceria atende a objetivos de eficiência econômica, administrativa e de resultados, com documentação de seu conteúdo nos autos do respectivo processo de seleção e contratação (art. 6º). Dispõe também que cabe ao Secretário de Estado Extraordinário, com atribuição específica na área do Terceiro Setor, apoiar e estimular a qualificação de entidades privadas como OS e oferecer suporte operacional à deflagração de chamamentos públicos junto aos órgãos e às entidades correspondentes à atividade fomentada.

Ainda quanto ao processo de seleção de OSs, a legislação de Goiás trata de quesitos quanto ao edital, à proposta de trabalho a ser apresentada pela organização e ao julgamento das propostas, que sinalizam cautela na escolha da organização parceira:

Art. 6º-C O edital de seleção conterá:

I – descrição detalhada da atividade a ser executada e dos bens, recursos e equipamentos a serem destinados ao fim pretendido;

II – critérios objetivos para a seleção da proposta que, em termos de gestão, eficiência operacional e técnica do serviço público a ser prestado, melhor atenda aos interesses perseguidos pela Administração Pública;

III – exigências relacionadas com a comprovação de regularidade jurídica e fiscal, a boa condição econômico-financeira da entidade, bem como com a qualificação técnica e capacidade operacional da entidade para a gestão da atividade; [...]

Art. 6º-D A proposta de trabalho apresentada pela Organização Social, com especificação do respectivo programa, conterá os meios e recursos orçamentários necessários à prestação dos serviços a serem transferidos, devendo ser acompanhada, ainda, de:

I – plano definidor das metas operacionais indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço do ponto de vista econômico, operacional e administrativo, e os respectivos prazos de execução;

II – comprovação da regularidade jurídico-fiscal, econômica e financeira;

III – documentos demonstrativos de experiência técnica para desempenho da atividade objeto do contrato de gestão.

§ 1º A comprovação da regularidade econômica e financeira a que alude o inciso II deste artigo far-se-á através da apresentação de índices contábeis usualmente aceitos, subscritos por profissional legalmente habilitado.

§ 2º O cumprimento da exigência de que trata o inciso III deste artigo limitar-se-á à demonstração, pela entidade, da sua experiência gerencial na área relativa ao serviço a ser transferido, bem como capacidade técnica de seu corpo funcional, podendo o edital estabelecer, conforme recomende o interesse público e considerando a natureza dos serviços a serem transferidos, comprovação de tempo mínimo de existência das entidades interessadas em participar do procedimento de seleção.

§ 3º Na hipótese de o edital não conter a exigência de tempo mínimo a que se refere o § 2º, as entidades com menos de 1 (um) ano de funcionamento comprovarão experiência gerencial através da qualificação de seu corpo técnico e diretivo.

§ 4º A Organização Social que, com base no § 3º deste artigo, celebrar contrato de gestão com o Poder Público deverá, durante a vigência do ajuste, preservar em seus quadros a referida qualificação do pessoal técnico e diretivo, sob pena de sua desqualificação. [...]

Art. 6º-E São critérios para a seleção e o julgamento das propostas:

I – o mérito intrínseco e a adequação ao edital do projeto e/ou programa de trabalho;

II – a capacidade técnica e operacional da entidade;

III – a adequação entre os meios propostos, os seus custos, os cronogramas e os resultados pretendidos;

IV – a confiabilidade dos indicadores, as fórmulas e os parâmetros definidores da qualidade do serviço;

V – a regularidade jurídica e fiscal da entidade; e

VI – a experiência anterior na atividade objeto do contrato de gestão.

Parágrafo único. Obedecidos os princípios da Administração Pública, é inaceitável como critério de seleção, de pontuação ou de desqualificação o local de domicílio da Organização Social ou a exigência de experiência de trabalho por ela executado no local de domicílio do órgão estatal contratante.

Consta ainda, das disposições da Lei Estadual, previsão de limitação (3%) do repasse mensal feito pelo Poder Público à OS destinado a despesas administrativas, como pagamento de diárias, passagens aéreas, serviços de telefonia e internet móvel, hospedagem e aluguel de

veículos, assim como contratação de serviços de consultoria, devendo ainda ser atendidos os requisitos de vinculação direta à execução do objeto do ajuste de parceria; caráter temporário da despesa; previsão expressa em programa de trabalho e no contrato de gestão, com a respectiva estimativa de gastos; e não se configurar a despesa como taxa de administração, compreendendo-se como tal aquela que possui caráter remuneratório, cujo pagamento é vedado (art. 7º).

Além disso, a legislação do estado de Goiás veda a celebração de contrato de gestão com OS que esteja omissa no dever de prestar contas de ajuste de parceria, seja qual for a sua natureza, anteriormente celebrado com ente da Administração de qualquer esfera da Federação; que tenha tido as contas rejeitadas pela Administração Pública estadual nos últimos cinco anos; que tenha tido as contas de parcerias julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, nos últimos oito anos; e que tenha entre seus dirigentes, do Conselho de Administração e Conselho Fiscal, pessoa cujas contas relativas à aplicação de recursos públicos tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, nos últimos oito anos, pessoa julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo de provimento em comissão, pessoa considerada responsável por ato de improbidade, ainda que não transitada em julgado a decisão condenatória, pessoa que tenha sido responsabilizada ou condenada pela prática de infração penal, civil ou administrativa nas situações que, descritas pela legislação eleitoral, configurem hipóteses de inelegibilidade (art. 8º-B).

Sobre os ajustes, onerosos ou não, celebrados pelas OSs com terceiros, a norma do estado, em seu art. 8º-C, veda a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, do Governador, Vice-Governador, de Secretários de Estado, de Presidentes de autarquias, fundações e empresas estatais, de Senadores e de Deputados federais e estaduais, Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios, todos do Estado de Goiás, bem como de diretores, estatutários ou não, da Organização Social, para quaisquer serviços relativos ao contrato de gestão; bem como veda o estabelecimento de avença com pessoas jurídicas ou instituições das quais façam parte os seus dirigentes ou associados.

Outra vedação relevante que consta da legislação do estado de Goiás sobre OSs diz respeito à limitação do repasse, em sede de contrato de gestão, considerada a específica área de atuação, a uma mesma OS, que não poderá ser superior a 30% dos recursos que, no conjunto, são destinados a outros parceiros provados da mesma área setorial (art. 8º-D). Essa

limitação tende a afastar demasiada dependência do Poder Público em relação aos serviços ou atividades prestados por uma OS.

Quanto aos mecanismos para transparência da parceria, a norma estadual dispõe de forma mais detalhada a respeito dos documentos que devem ser apresentados pela OS, para fiscalização da execução do contrato de gestão pelo órgão ou entidade supervisora, devendo o parceiro privado apresentar, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro e, ainda, a cada seis meses, certidões negativas de débitos perante a Fazenda estadual, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), bem como relação das demandas em que figure como réu, além de decisões judiciais que lhe foram desfavoráveis e os valores das respectivas condenações (art. 10).

Seguindo, com relação à fiscalização da parceria e previsão de mecanismos de responsabilização, a norma dispõe que os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, bem como dispõe que, no caso de haver indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, representarão ao Ministério Público, à Controladoria e à Procuradoria-Geral do Estado, para adoção das medidas cabíveis (art. 12).

Dispõe ainda, em seu art. 12-B, que a OS deve realizar imediata comunicação ao órgão ou à entidade supervisora e à Procuradoria-Geral do Estado acerca das demandas judiciais em que figure como parte, com encaminhamento a este último órgão das informações, dos dados e documentos requisitados para a defesa dos interesses do Estado de Goiás, em juízo ou fora dele, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal daquele que deixar de fazê-lo.

Ainda quanto aos quesitos transparência e fiscalização, consta também, da legislação citada do estado de Goiás, previsão de que a OS deve manter e movimentar os recursos transferidos pelo Estado em conta bancária específica, devendo a instituição financeira possuir nota de classificação de risco superior a índice estabelecido pela Controladoria-Geral do Estado e, nos casos em que houver mais de 1 (um) contrato de gestão celebrado pelo Estado

com a mesma Organização Social, esta deverá possuir conta bancária individualizada para cada um dos ajustes de parceria (art. 14).

Além disso, a norma estadual esclarece que em qualquer caso, e como condição suspensiva à celebração ou manutenção de contrato de gestão em vigor, deverá a Organização Social, relativamente à conta de recursos transferidos pelo Estado, renunciar ao sigilo bancário em benefício dos órgãos e das entidades de controle interno da Administração, para finalidade específica de acompanhamento, controle e fiscalização das respectivas movimentações financeiras.

Finalmente, importa citar dispositivo constante da Lei Estadual quanto à desqualificação de OS. Em seu art. 15, a lei prevê que constituem motivos para a desqualificação da entidade a inobservância de qualquer de seus dispositivos, o exercício de atividades não relacionadas às previstas nos critérios para qualificação como OS, bem como o inadimplemento do contrato de gestão celebrado com o Poder Público. Prevê ainda penalidade no caso de desqualificação da entidade – a entidade que perder a qualificação de Organização Social ficará impedida de requerer novamente o título pelo período de 10 anos, contado da data de publicação do ato de desqualificação.

De resto, no que diz respeito ao ambiente institucional, no arranjo da parceria via OSs do estado de Goiás, vale mencionar iniciativa inovadora da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, de promover uma avaliação da transparência das Organizações Sociais contratadas pelo governo estadual, com resultado divulgado oficialmente, num ranking das OSs mais transparentes⁴⁷.

Destarte, a análise feita acima indica que no contexto institucional e legal do estado de Goiás, o qual pode ser considerado alinhado em direção ao melhor arranjo dessa parceria, mesmo a organização jovem, OS Imed no estudo de caso, apresentou resultados estatísticos razoáveis no teste (Teste-Z e Teste Qui-Quadrado) de conformidade com a LNB.

Por fim, os resultados estatísticos da OS Cejam, fundada em 1991 e caracterizada como uma instituição longa, apontam conformidade dos dados contábeis da organização com a LNB – apresentando ausência de dígitos críticos pelo Teste-Z, Teste Qui-Quadrado de 3,81 e Teste MDA de 0,004 na análise do primeiro dígito, e Teste-Z crítico para duas categorias (10 e 23), Teste Qui-Quadrado de 100,27 e Teste MDA de 0,0022 na análise dos dois primeiros dígitos.

⁴⁷ <https://agenciakoradenoticias.go.gov.br/50054-cge-divulga-ranking-de-transparencia-das-organizacoes-sociais>

Do exposto, conclui-se que os resultados encontrados pela análise estatística no estudo de caso convergem segundo modelo econômico proposto, ensejando a adequação da teoria.

CONCLUSÃO

O objetivo desta tese foi analisar os incentivos existentes na sistemática de prestação de serviços via Organizações Sociais no Brasil e desenvolver e apresentar desenho de incentivos que descreva uma parceria de sucesso, entre Estado e entidades sem fins lucrativos, na condição de Organizações Sociais, na consecução de serviços públicos, considerando a eficiência do gasto e a qualidade dos serviços.

Foram analisadas parcerias via Organizações Sociais estaduais e municipais, segundo experiências ditosas e desditosas e, a partir das informações apreendidas, foi construído modelo teórico, baseado na Teoria da Informação e dos Incentivos, compreendendo os pontos fortes e as vulnerabilidades identificadas nesse formato de parceria, para revisão dos atuais incentivos em prol de um modelo de parceria que privilegie o alcance de resultados, em benefício da sociedade. Para tanto, o trabalho considerou estudos acadêmicos, publicações governamentais e trabalhos de auditorias de órgãos de controle interno e externo, voltados à análise da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos por Organizações Sociais, que se preocuparam em levantar possíveis razões para o desempenho observado.

Abordada de diferentes modos na literatura, apontada ora como um caminho para malversação e desvios de recursos e para privatização de atividades públicas, ora como um arranjo potencial para eficiência do gasto público, a prestação de serviços públicos por Organizações Sociais no Brasil se apresenta segundo experiências variadas, fruto do processo de institucionalização e desenvolvimento do modelo no país, deixando assente uma curva de aprendizado a respeito do trato de problemas públicos e da modelagem de soluções, com manifesta contribuição às políticas públicas.

A partir da análise, foram destacados os elementos apontados na literatura, potencialidades e vulnerabilidades do modelo, que devem ser considerados na arquitetura de um desenho de mecanismo para uma parceria que gere benefícios à sociedade, os quais, de forma geral, podem ser divididos em dois grupos: referentes ao desenho legal decorrente do arcabouço jurídico que rege as parcerias em cada ente; e referentes aos controles interno e externo a serem exercidos pelas instituições do ente público sobre o desempenho das Organizações Sociais na prestação de serviços públicos em parceria com o Estado.

Com relação aos aspectos do desenho legal que orienta a parceria, destacam-se a legislação do ente sobre Organizações Sociais, que conforma importantes incentivos na atuação das organizações, e o contrato de gestão, que disciplina a relação entre as partes,

garantindo meios para a transparência da parceria. Quanto aos aspectos relacionados aos controles interno e externo no modelo de Organizações Sociais, destacam-se a habilidade das instituições públicas em exercer o controle interno e o controle externo.

Ademais, destacam-se, dentre os pontos fortes e fragilidades apontados nas experiências analisadas, as características apresentadas pelos atores envolvidos no modelo de parceria de Organizações Sociais. Além dos atores governamentais, participam do arranjo de parceria a própria organização e a sociedade.

Dentre as características da entidade sem fins lucrativos associadas pela literatura a resultados positivos em termos de benefício social, decorrentes da atuação da Organização Social, destacam-se aquelas relacionadas à maturidade e à vocação da organização – características estas associadas a organizações longevas e altruístas (no sentido que representa a razão de existir da instituição).

Por fim, no que se refere à participação da sociedade no arranjo institucional do modelo de Organizações Sociais, como característica relevante associada a casos de parcerias bem sucedidas, apontada pela literatura, destaca-se o exercício do controle pela sociedade, favorecido por regras que visam garantir a transparência das parcerias, pela existência de canais de comunicação da sociedade sobre o desempenho da organização e pela existência de uma sociedade informada sobre as possibilidades de sua participação no controle.

Os apontamentos quanto às possibilidades de mudanças no desenho de mecanismo que regula o citado modelo de parceria, resultado do trabalho, com vistas ao melhor aproveitamento das vantagens e à redução das vulnerabilidades do modelo de parceria via Organizações Sociais, são:

1. alterações que promovam a contratação com organizações altruístas, tais como: instituição de regra no chamamento público que considere a obtenção de certificações nacionais e internacionais pela organização, de qualidade do serviço prestado, concedida por instituições privadas independentes, de notório prestígio na comunidade afim; que considere, quando da possibilidade de renovação contratual, o atingimento de parâmetros de excelência pré-definidos no contrato de gestão; que considere a adoção pela organização de código de ética de conduta e de política de integridade; que leve em conta também a implementação, pela entidade, de programas de treinamento de pessoal, voluntário ou não, que favoreçam a promoção e o fortalecimento do

- engajamento social altruísta no setor não lucrativo, com possível contratação de funcionários a partir do público treinado em tais programas;
2. redefinição da concessão de subsídios e isenções destinados a instituições sem fins lucrativos, vinculando-os aos resultados entregues pela organização;
 3. instituição de incentivos à obtenção de recursos via doações como o mecanismo de compensação de recursos de doações: aumento do financiamento governamental para um aumento dos recursos arrecadados pela organização por doação, favorecendo o comportamento responsável e transparente da organização, pois maior transparência gera confiança na organização pelos possíveis doadores;
 4. alterações que promovam a contratação com organizações que possuam expertise na consecução da atividade objeto da parceria, como a exigência de um período mínimo de experiência na atividade a ser contratada;
 5. instituição de prêmios concedidos pelo governo ou por instituições privadas em parceria com o governo, em reconhecimento à prestação de serviços de excelência;
 6. aperfeiçoamento das regras de transparência, com indicadores de resultado eficientes e monitoramento e avaliação do cumprimento da publicidade dos gastos e do desempenho das organizações na prestação de serviços públicos, com efetiva punição no caso de inobservância da transparência;
 7. instituição de um sítio oficial e público para registro de denúncias de corrupção e de má prestação do serviço (a qual pode ainda estar associada à corrupção);
 8. constituição de grupos específicos, no âmbito de cada ente federado, para gerir as parcerias com Organizações Sociais, que atuem como disseminadores de boas práticas e ideias capazes de gerar benefício social; e
 9. instituição de sítio oficial e público passível de registro de elogios quanto à atuação das Organizações Sociais parceiras do Estado, tornando pública a atuação altruísta da organização.

Procedeu-se ainda a estudo estatístico, em análise de estudo de caso, utilizando a Lei de Newcomb-Benford, a fim de testar a razoabilidade do modelo teórico desenvolvido. Os resultados encontrados convergiram segundo modelo econômico proposto, ensejando a adequação da teoria.

O modelo de Organizações Sociais, desde seu surgimento na década de 1990 até o momento atual, atravessou paradigmas de atuação estatal e transformações da sociedade. Inicialmente pensado no contexto da Nova Gestão Pública (NPM), o modelo de parceria via Organizações Sociais alcança o surgimento do paradigma estatal Pós-NPM, ou Governança em Redes ou Nova Governança Pública, que acentua a necessidade de modelos de parceria entre o Poder Público e entes de cooperação e colaboração, ao mesmo tempo em que traz novos desafios e requisitos de funcionalidade.

Nesse contexto, como elemento que imprime legitimidade à Nova Governança Pública, a colaboração torna a atuação Estatal mais transparente e democrática, sem comprometer a atuação integrada das instituições políticas e a atuação autônoma da sociedade civil, favorecendo a eficiência, visto que possibilita arranjos organizacionais híbridos, que minimizam desvantagens e maximizam vantagens dos setores envolvidos, eventos não alheios a riscos e perigos e que carecem da observância disciplinada de modelos de parceria.

No curso dessas mudanças, as relações de parceria via Organizações Sociais tenderam a se tornar parte de arranjos mais complexos em rede, segundo interações pluri-institucionais e novos formatos de interação com a sociedade civil, tornando flagrante não somente a manutenção da aplicabilidade do modelo de Organizações Sociais, mas sua maior relevância nesse contexto de transição de paradigmas.

Assim, tendo em vista a relevância e o potencial de atuação das Organizações Sociais para o benefício social, tem-se que as considerações para a otimização dos incentivos, que seguem da análise bibliográfica e do modelo teórico construído, podem contribuir sobremaneira para a qualidade dos serviços públicos prestados por instituições sem fins lucrativos, na condição de Organizações Sociais parceiras do Estado.

Conjectura-se que o modelo teórico proposto por este trabalho seja adaptável a outros modelos de parceria entre o Estado e entidades sem fins lucrativos, como as parcerias com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e as constantes do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por possuírem essas entidades o caráter altruísta presente na parceria via Organizações Sociais, ficando como sugestão de desenvolvimento futuro o estudo quanto à aplicação do modelo apresentado a essas outras parcerias.

Por fim, outro desenvolvimento futuro a partir deste trabalho consiste em aplicar a construção do modelo teórico proposto ao contexto específico de uma área de atuação como

cultura, saúde, educação, esporte, ciência e tecnologia e outras, cujas especificidades podem resultar em modelo teórico aprimorado por área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDRIDGE, A. **The market**. Cambridge: Polity, 2005.
- ANHEIER, H. K. **Themes in international research on the nonprofit sector**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19(4), 1990. p.371-391.
- ANHEIER, H. K. **Nonprofit organizations: Theory, management, policy**. Routledge, 2014.
- ANHEIER, H. K.; KENDALL, J. **Third sector policy at the crossroads: An international non-profit analysis**. Routledge, 2001.
- ANHEIER, H. K.; SALAMON, L.M. **The nonprofit sector in the developing world: A comparative analysis** (Vol. 5). Manchester University Press, 1998.
- BAKCES, A. L. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2013.
- BARBOSA, N. et al. **As Organizações Sociais de saúde como forma de gestão público-privada em Goiás–o caso Huana**. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 1, p. 121-144, 2015.
- BENFORD, F. **The Law of Anomalous Numbers**. *Proceedings of the American Philosophical Society*. 78 (4): 551–572. 1938.
- BOVAIRD, T. **Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services**. *Public administration review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 maio. 1998.
- BRASIL. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 11, Brasília, 1998. p.8.
- BRASIL. **Plano de Reestruturação e Qualidade**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 5, Brasília, 1998. p.7.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, nº 04, Outubro/Dezembro, 1999.
- BRIGNALL, S.; MODELL, S. **An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘new public sector’**. *Management accounting research*, v. 11, n. 3, p. 281-306, 2000.
- BRINKERHOFF, J. M.; BRINKERHOFF, D. W. **Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions**. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, v. 22, n. 1, p. 3-18, 2002.

- BRYSON, J.; CROSBY, B.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74(4), 2014. p. 445–456.
- BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B. **Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos.** *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 46, n. 1, pp. 43-89, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-416146142mbf>
- BUGARIN, M.; RIBEIRO, F. **O paradoxo das concessões nos países em desenvolvimento.** *Revista Brasileira de Econometria*, v. 41, n. 1, pág. 69-100, 2021.
- BUGARIN, M.; VIEIRA, L.; GARCIA, L. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.** Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- CAPOBIANGO, R. P.; DO NASCIMENTO, A. D. L.; SILVA, E. A.; FARONI, W. **Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica.** *REGE-Revista de Gestão*, 20(1), 61-78, 2013. p. 170.
- CARINHATO, P. H. **Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil.** *Revista Aurora*, v. 2, n. 1, 2008.
- CGE-RJ. Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Auditoria nº 51/2019. Organizações Sociais de Saúde.** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Anexo_9_-RA-51_2019-OSS.pdf> Acesso em dez.2022.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação - Ministério da Saúde.** Exercício 2019/Ordem de Serviço 202000027. Brasília, 2020.
- CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **A atuação do Ministério Público em face das Organizações Sociais de saúde.** Brasília, 2019.
- COELHO, S. C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos.** 2 ed. São Paulo: Editora SENAC, 2002. p. 223.
- COIMBRA, M.; MANZI, V. (orgs.). **Manual de Compliance. Preservando a boa governança e a integridade das organizações.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 9.
- COSER, L. **The Functions of Social Conflict.** Glencoe, IL: The Free Press, 1956.
- CUNHA, F.; BUGARIN, M.; PORTUGAL, A. **Seleção de Amostra de Auditoria de Obras Públicas pela Lei de Benford.** Florianópolis: Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), 2016.
- DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The New Public Service. Serving, not Steering.** London: M.E. Scharpe, 2008.
- DING, Y.; JIANG, X.; QI, X. **China.** Makati City, Philippines: Asia Pacific Philanthropy Consortium, 2003.

- DRAKE, P. D.; NIGRINI, M. J. **Computer assisted analytical procedures using Benford's law**. *The Accounting Education* 18, 127-146. 2000.
- EDWARDS, B.; FOLEY, M. W.; DIANI, M. **Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective**, Hanover, NH: University Press of New England, 2001. p. 17.
- ENJOLRAS, B. et al. **The third sector as a renewable resource for Europe: Concepts, impacts, challenges and opportunities**. Springer Nature, 2018.
- EVERS, A.; LAVILLE, J. (Ed.). **The third sector in Europe**. Edward Elgar Publishing, 2004.
- FALCONER, A. P. **A promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. PhD diss., Universidade de São Paulo, 1999.
- FERNANDES, R. C. **Privado porém Público**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.
- FILIPPON, J.; GIOVANELLA, L.; KONDER, M.; POLLOCK, A.M. **A "liberalização" do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde**. *Cadernos de Saúde Pública* vol. 32, nº 8, Rio de Janeiro, 2016.
- FRANÇA, J. A. de. **Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social** / José Antônio de França (coordenador); Álvaro Pereira de Andrade [et al], Brasília, 2015.
- FUX, L.; MODESTO, P.; MARTINS, H. F. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. 2017.
- GAULD, R. **The New Zealand health care system**. *International Profiles of Health Care Systems*. New York, p. 149-158, 2020.
- GAXOTTE, P. **La Révolution Française**. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1957.
- GOLBETTI, S.; ORAIR, R. **Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010**. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 87-112.
- GONÇALVES, H. S. **O Estado diante das organizações não governamentais**. *Organizações Não Governamentais: solução ou problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 47-57.
- GRAEF, A.; SALGADO, V. **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. ANTERO, S. A. (Org.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Editora IABS, Brasília-DF, 2012.
- HARTLEY, J. **Innovation in governance and public services: Past and present**. *Public money and management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

- HOOD, C. **A public management for all seasons?** Public Administration 69(1), p. 3–19, 1991.
- HUSHIE M.; MEISSNER R. (Reviewing editor). **State-civil society partnerships for improving safe water and sanitation coverage in the Northern region of Ghana: An exploratory qualitative study.** Cogent Social Sciences, 4:1, 2018. Disponível em < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2018.1508626> > Acesso em 06 jun.2018.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016.** Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro, n. 32, 2019. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf> > Acesso em 10 jun.2022.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2021.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2022. 116 p. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf> > Acesso em 14 nov.2022.
- JOHNS HOPKINS. **Comparative nonprofit sector project**, Johns Hopkins center for civil society studies, 2021. Disponível em < <https://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector-project/> > Acesso em 11 ago.2021.
- JAMES, E. **The nonprofit sector in International Perspective.** New York: Oxford University Press, 1989.
- KATZ E. & ROSENBERG J. **An economic interpretation of institutional volunteering.** European Journal of Political Economy. Vol. 21, Issue 2, 2005, p. 429-443. ISSN 0176-2680. Disponível em < <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268004000813> > Acesso em 24 jul.21.
- KEARNS, K. P. **Managing for Accountability.** San Francisco: Jossey-Bass, 1996. p. 40.
- KNAPTON, E. J. **Historical Revision. N. XCVIII: The Origins of the Treaty of Holy Alliance.** History, 26(102), new series, 132-140, 1941. Disponível em < <https://www.jstor.org/stable/24401918> > Acesso em 25 ago.21.
- KRAMER, R. **Voluntary Agencies and the Personal Social Services**, in W. W. Powell (ed.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook, New Haven, CT: Yale University Press, 1987.
- KUTI, E. **The Nonprofit Sector in Hungary**, in L. M. SALAMON, H. K. ANHEIER (eds.) The Johns Hopkins Nonprofit Series, Manchester: Manchester University Press, 1996.
- LANDIM, L. **Para Além do Mercado e do Estado?** Filantropia e Cidadania no Brasil. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa. 1993.
- LYNN, L. **What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications.** NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, v. 1, n. 2, p. 17-30, 2008.

- LYONS, M. **Third sector: The contribution of non-profit and cooperative enterprise in Australia**. Routledge, 2020.
- LIPSET, S. M. **American Exceptionalism: A Double-Edged Sword**. New York: Norton, 1996.
- LOPES, J. **Mais um escândalo envolvendo Organizações Sociais**. Agosto, 2017. Disponível em < <https://sindsaude.org.br/noticias/sindsaude-df/5916/mais-um-escandalo-envolven-do-os-s.html> > Acesso em 22 ago.2018.
- LOPEZ, F. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.
- LORD, D. (President). **The Impact of Civil Society Models on Museum Management and Leadership**. Lord Cultural Resources. (2013). Disponível em < <https://www.lord.ca/Media/TrendsInMuseumManagement.pdf> > Acesso em 06 jun.2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, jan/mar, 2010. p. 109-134. Disponível em < <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22> > Acesso em 31 mai.21.
- MATSUDA, R. **The Japanese health care system**. International profiles of health care systems, p. 107-114, 2015.
- MATTA, B. **O modelo de Organização Social de cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação**. Tese de Doutorado. 2013.
- MCCARTHY, K. **American Creed: Philanthropy and the Rise of Civil Society 1700—1865**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2003.
- MEDEIROS, R. **A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil**. In: REIS, E. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.
- MELLO, J.; PEREIRA, A. C. R.; ANDRADE, P. G. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil**. Texto para Discussão, 2019.
- MELO, P. de. **Organizações Sociais em Pernambuco: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão**. Tese de Doutorado. 2012.
- MENDES, J.; BITTAR, O. **Hospitais Gerais Públicos: Administração Direta e Organização Social de Saúde**. Boletim Epidemiológico Paulista - BEPA, 14(164), 2017. p. 33-47.
- MENEGUIN, F. B.; MELO, A. P. **Uma nova abordagem para a regulação econômica: soft regulation**. 2022. p. 215.
- MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G. **The Hollow State: private provision of public services**. Em INGRAM, H.; SMITH, S. R. (Eds.). **Public policy for democracy**. Washington, DC: Brookings Institution, 2000. p. 222-37.

- NAJAM, A. **The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation.** *Nonprofit Management and Leadership* 10(4), 2000. p. 375–97.
- NEWHOUSE, J. P. **Toward a Theory of Nonprofit Institutions: an economic model of a hospital.** *The American Economic Review*, vol. 60, nº 1, 1970. p. 64-74.
- NIGRINI, M. **Benford's Law. Applications for Forensic Accounting Auditing, and Fraud Detection.** John Wiley & Sons, Inc.: Hoboken, New Jersey, 2012.
- NIGRINI, M. **I've got your number.** *Journal of accountancy*, 187(5), 79-83, 1999.
- NORTH, D. C. **Instituions, Institutional Change, and Economic Performance - Political E of Instituions and Decisions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSBORNE, S.P. **The New Public Governance.** *Public Management Review*, 8(3). 2006. p. 377-387.
- OSBORNE, S.P. **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.** London: Routledge, 2010.
- ONGARO, E. **The Napoleonic administrative tradition and public management reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain.** In: *Tradition and public administration.* Palgrave Macmillan, London, 2010. p. 174-190.
- PESTOFF, V.; BRANDSEN, T; VERSCHUERE, B. (red.) **New Public Governance, the Third Sector and Co-Production.** Routledge, 2012.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Governance without government: rethinking public administration?.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, 1998. p. 223-43.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity.** Oxford university press, 2017.
- REITER, R.; KLENK, T. **The manifold meanings of 'post-New Public Management' – A systematic literature review.** *International Review of Administrative Sciences* 85(1): 11–27, 2019.
- RODRIGUES, M. C. P. **Terceiro Setor: para que serve?** *Conjuntura Econômica*. jan. 1997. p. 14-45.
- RODRIGUES, A.; SALLUM, S. **Análise econométrica da eficiência dos hospitais estaduais de Santa Catarina: um comparativo entre modelos de gestão.** Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2017.
- RODRIGUES, R.; BITTAR, O.; MAGALHÃES, A.; MENDES, J. **Rede hospitalar estadual: resultados da Administração Direta e das Organizações Sociais.** *Revista Administração em Saúde*, 16 (654), 2014. P. 111–122.

- ROSENAU, P. V.; LINDER, S. H. **Two decades of research comparing for-profit and nonprofit health provider performance in the United States**. *Social Science Quarterly*, v. 84, n. 2, p. 219-241, 2003.
- SALAMON, L. M., ABRAMSON, A. **The federal budget and the nonprofit sector**. Washington: Urban Institute Press, 1982.
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. **In search of the nonprofit sector I: the question of definitions**. *Voluntas*, V.3 N. 2, 1992.
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. **Defining the Non-Profit Sector: A cross-national analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- SALAMON, L. M. **The rise of nonprofit sector**. *Foreign Affairs*. V. 73 N. 4, 1994. p. 109-22.
- SALAMON, L. M. **Partners in Public Service: Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995.
- SALGADO, V. **Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidades do Terceiro Setor**. 2013.
- SALGADO, V. **A Lei Federal de Organizações Sociais e sua regulamentação no âmbito do Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. **Promessas e resultados da nova gestão pública no brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo**. *Revista de Administração de Empresas*, 48 (3), 2008, p. 64–80.
- SAVAGE, O.; PRATT, B. **The history of UK civil society**. INTRAC (International NGO Training and Research Centre), Oxbridge Court, Osney Mead, Oxford, UK. January 2013. Disponível em < <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/09/Briefing-Paper-38-The-history-of-UK-civil-society.pdf> > Acesso em 29 ago.2021.
- SILVA, V.; BARBOSA, P.; HORTALE, V. **Parcerias na saúde: as Organizações Sociais como limites e possibilidades na gerência da Estratégia Saúde da Família**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 1365-1376. 2016.
- SMITH, D. H. **Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 20 N. 2, Summer, 1991.
- SMITH, J. M.; FLINDERS, M. V. **Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government**. St. Martin's Press, INC., Scholarly and Reference Division, 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 1998. p. 3-15.
- SMITH S. R.; LIPSKY M. **Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1993.
- SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Texto para Discussão, 2015.

- SOUZA, F. A. de; FLORES, M. M. L. **Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão.** Revista Eletrônica de Educação, v.11, n.1, jan./maio, Goiás, 2017. p.217-229.
- STOKER, G. **Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?** American Review of Public Administration 36(1), 2006. p. 41–57.
- TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Repasses Públicos ao Terceiro Setor.** São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses%20p%C3%BAblicos%202020.pdf> > Acesso em dez.2022.
- TONELLOTO, D. et al. **Hospitais de alta complexidade do Estado de São Paulo: uma análise comparativa dos níveis de eficiência obtidos pelos modelos de gestão de administração direta e de organização social.** Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 4, p. 1-21, 2019.
- VARIAN, H. **Benford's Law (Letters to the Editor).** The American Statistician, 26(3), 65, 1972.
- VERAS, M. O. **Parceria público-privada na saúde: análise dos hospitais públicos geridos por Organizações Sociais.** Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.
- VERNIS, A.; IGLESIAS, M.; SANZ, B.; SAZ-CARRANZA, A. **Nonprofit Organizations: Challenges and Collaboration.** Palgrave MacMillan, 2006.
- VIEIRA, J. P. **Fragilidades dos mecanismos de controle das Organizações Sociais de Saúde no município do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado. 2016.
- WEISBROD, B. **Nonprofit Economy.** Cambridge: Harvard University Press, 1988.
- XIMENES, A. **A apropriação do fundo público da saúde pelas Organizações Sociais em Pernambuco.** 2015.
- YAMAUCHI, T.; SHIMIZU, H.; SOKOLOWSKI, S. W.; SALAMON, L. M. **Japan**, in L. M. SALAMON, H. K. ANHEIER, R. LIST, S. TOEPLER, S. W. SOKOLOWSKI, and Associates (eds.) **Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector**, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.