REFORMA GERENCIAL E A GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - UM APORTE SOBRE ESSA PRÁTICA NA ÁREA DA SAÚDE

MANAGEMENT REFORM AND MANAGEMENT BY SOCIAL ORGANIZATIONS - A CONTRIBUTION ON THIS PRACTICE IN THE HEALTH AREA

Edy Lawson Silva Santos, IFRJ/Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil, edy.santos@ifrj.edu.br

RESUMO

O que é reforma administrativa? Como se deu? Quais são as características? Essas são as perguntas norteadoras desse trabalho. A partir delas, a reforma Bresser de 1995 será analisada e inserida dentro de uma perspectiva histórica que remonta desde o período colonial até os dias atuais. A fim de compreender os impactos da última reforma no atual quadro da gestão pública brasileira, foi levantada dentro de todas as proposições, aquela considerada a de maior efetividade, as Organizações Sociais, que atualmente são um método de gestão compartilhada utilizado por governos nas três esferas do executivo para implementação de políticas públicas. O recorte feito para esse levantamento compreende a área da saúde e, para apresentar uma visão abrangente a respeito desse modelo foram levantados e analisados nove artigos escritos nos últimos cinco anos. Os resultados alcançados apontam para a necessidade de observância dos níveis de accountability democrática esperados desse modelo e como os Estados tem sido lenientes com o tema. Por fim aponta-se a defasagem encontrada em todas as propostas de reforma empreendidas até aqui e seu esgotamento precoce devido à geração de resultados pouco expressivos.
Palavras-Chave: *Reforma administrativa, Organização Social, Saúde, Gestão pública, Reforma Gerencial.*

Abstract

What is administrative reform? How did it happen? What are the characteristics? These are the questions that guide this work. From them, the Bresser reform of 1995 will be analyzed and inserted within a historical perspective that dates back to the colonial period to the present day. In order to understand the impacts of the last reform in the current brazilian public management framework, it was raised within all propositions, the one considered the most effective, the Social Organizations, which are currently a shared management method used by governments in the three spheres of the executive for the implementation of public policies. The cut out of this survey comprises the health area and, to present a comprehensive view of this model, nine articles written in the last five years were collected and analyzed. The results achieved point to the need to observe the levels of democratic accountability expected from this model and how states have been lenient with the theme. Finally, it is pointed out the lag found in all the reform proposals undertaken so far and their early exhaustion due to the generation of insignificant results.

Keywords: *Administrative Reform, Social Organization, Health, Public Management, Management Reform.*

1 INTRODUÇÃO

No século XXI, mesmo diante de várias contradições, existe um acordo quase unânime que atravessa a realidade de indivíduos distribuídos por todo globo. O mundo mudou, e continua mudando rapidamente. Esse novo cenário global, mundializante, propõe novos horizontes e novas expectativas para os atores que o compõe, ampliando os desafios e complexificando as relações (CASTELLS, 1999).

As novas conformações dessa rede global colocam em evidência dois importantes fatores: O comportamento do Estado e a volatilidade dos sistemas econômico e financeiro. Sendo assim, os Estados nacionais precisam representar seus interesses, garantir sua sobrevivência e buscar crescimento dentro de um espaço inóspito e de alto grau de competição. Competição, regida por sua vez, por um sistema econômico e financeiro que ultrapassa os limites geográficos, criando cadeias de relacionamento transnacionais e interdependentes (GONÇALVES, 2005).

Esse Estado contemporâneo é o resultado de um processo histórico que atravessou os séculos e consolidou algumas práticas, eliminou outras e numa terceira via apresenta movimentos cíclicos com substituição e retomada de comportamentos passados. Nesse último aspecto vemos a ascensão e queda de modelos de governo, de períodos com acentuação do autoritarismo e outros períodos de maior ordenamento democrático, com momentos com maior ou menor participação da sociedade civil na construção dos modelos de governança (BRESSER-PEREIRA, 2009).

São muitas as transformações a que foram submetidos os Estados – especialmente o Brasil – por esse motivo as interpretações dadas a esses fenômenos que culminam na contemporaneidade com o surgimento do Estado democrático, que no Brasil entre períodos democráticos e ditatoriais, se consolida em 1988 com a promulgação da constituição cidadã, também são diversas.

Diante disso esse trabalho se propõe a buscar respostas para: O que é reforma administrativa? Como se deu? Quais são as características? O objetivo é avançar a discussão acadêmica a respeito de reforma administrativa e a implantação do modelo de Gestão por Organizações Sociais (OSs) na Área da saúde, modelo esse que teve inspiração na última grande reforma administrativa de Bresser-Pereira em 1995. Esse artigo traça uma breve linha histórica das reformas administrativas que ocorreram no Brasil e culminaram na última grande reforma de 1995, reforma Bresser, e avança a discussão utilizando uma bibliometria na área da saúde.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para elaboração desse trabalho será criado um caminho analítico dos principais marcos da administração pública desde o Brasil colônia até os dias atuais e por fim ambiciona-se compreender o grau de aplicabilidade das propostas inclusas nessa reforma nas constituições da política e da administração pública contemporânea. Nesse caminho, para conseguir alcançar o objetivo proposto por este trabalho, foi realizado um levantamento e revisão bibliográfica que diz respeito às Organizações Sociais na Saúde. A pesquisa foi realizada no Portal de periódicos CAPES, no SCOPUS e no SCIELO.

Apenas o último apresentou um número minimamente aceitável de resultados que podiam ser submetidos à triagem. Por esse motivo as outras duas fontes foram descartadas. No portal foram pesquisados trabalhos em todos os índices sob o código de busca "Organizações Sociais na Saúde", publicados em português, no período de 2010 e 2015.

Foram encontrados 34 resultados, submetidos à triagem a fim de averiguar a aderência ao tema. Após análise foram selecionados nove trabalhos que diziam respeito ao objeto de estudo desse artigo.

3 UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA: O BRASIL E SUAS TRANSFORMAÇÕES

No esforço de entender os contornos dados, principalmente, à definição de Estado, Edson de Oliveira Nunes, em seu livro A Gramática Política do Brasil, afirma que:

> O Brasil pertence ao grupo de países que adotaram, nos últimos 50 anos, uma economia capitalista moderna e internacionalizada. Países que procuram implantar uma ordem capitalista moderna tem que criar novas instituições. A operação de um sistema capitalista moderno exige comportamentos individuais e institucionais compatíveis com a lógica da produção econômica. A moderna ordem econômica capitalista penetra todas as esferas da vida social e estende-se a outras instituições; a lógica de mercado torna-se a regra predominante para a organização da vida política e social, e os comportamentos individuais também são embutidos na lógica da produção econômica. (NUNES, 2010, p.31)

Nesse mesmo sentido, Fernando Henrique Cardoso ao prefaciar um dos livros do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, que trata da reforma do Estado para a cidadania já no fim do século XX, fala a respeito das expectativas que recaem sobre esse Estado do novo milênio e defende que:

> Percebe-se que o tema vai muito além da mera reforma administrativa ou do simples redesenho de organogramas. Envolve, na realidade, princípios éticos e conteúdo político. Está ligado, não a eliminação do Estado, mas precisamente à sua reconstrução em moldes mais efetivos. Uma reconstrução que pressupõe a superação de dilemas obsoletos, como o que pretendia forçar-nos a optar entre o estatismo exacerbado e o livre mercado, e que tampouco se deixa manietar por uma falsa identificação entre o público e o estatal. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.8)

Para Bresser-Pereira, economista e ex-ministro de Estado, em seu livro Construindo o Estado Republicano, "um novo Estado social-liberal e republicano está emergindo como resposta aos desafios lançados pela globalização e pela crise endógena do Estado socialdemocrático (ou, nos países em desenvolvimento, do Estado desenvolvimentista)" (2009, p.13). Esse olhar renovado sobre os moldes do Estado – considerando-o de forma integral e tendo como participantes outros atores – interfere nas conformações dada às distribuições de poder e obriga governos e instituições a revisitar o formato adotado para administração pública.

Sob a égide dessas perspectivas, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser-Pereira implementam em 1995 aquela que, até hoje, foi a última iniciativa de uma Reforma do Estado e de seu aparelho. Esse trabalho tratará a respeito dessa Reforma, caracterizada por seus precursores de Reforma Gerencial, que culmina na construção de um modelo de gestão compartilhada da coisa pública, a criação das Organizações Sociais (OS's).

O Brasil, assim como outros países emergidos durante o período colonial experimentaram a construção de processos administrativos diferentes de outros países, com ênfase aos europeus (CARDOSO, 1970). Para entendermos a constituição do Estado brasileiro e suas transformações, é indispensável deixar claro a que termos recorremos para construir nossa perspectiva analítica. Bresser-Pereira, em seu livro Construindo o Estado Republicano, apresenta uma definição de Estado ao apontar que:

> O termo "Estado" pode ter vários sentidos, apesar de sua longa utilização. [...] O Estado é uma entidade abstrata – a "pessoa artificial" de Hobbes –, significando, em sentido estrito, a organização ou o aparelho formado por políticos e servidores públicos dotados de poderes monopolistas para definir e fazer cumprir a lei sobre os indivíduos e as organizações de um dado território nacional. Em sentido amplo, o Estado, além de ser essa organização burocrática que é a única dotada de poder "extroverso", é a soma das instituições, partindo da constituição nacional e definindo o sistema jurídico, o sistema de direitos e obrigações ou as regras do jogo social. A cada forma de Estado nesse sentido amplo corresponde um sistema político ou um regime político. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.15-16)

Sob essa definição é possível fazer uma retomada histórica que remonta a chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, seu estabelecimento e nosso processo de construção social que mantinha uma relação interdependente com os processos de gestão do Estado, uma vez que os padrões sociais vividos, nesses mais de 500 anos de história, influenciavam os regimes administrativos, que por sua vez influenciavam os padrões sociais. Por isso compreender os modelos de gestão empregados e seus desdobramentos, implica na compreensão da ordem social vigente.

Ainda no período colonial, no início do século XVI o país era dividido em capitanias hereditárias e a administração era organizada hierarquicamente. Os níveis eram quatro: Instituições metropolitanas, Administração central, regional e local, com exceção para os temas eclesiásticos, que ficavam a cargo da mesa de consciência e ordens (COSTA, 2008).

Essa estrutura estava subordinada ao secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos e o Conselho Ultramarino. Frederico Lustosa Costa, ao analisar esse processo, explica que "a síntese histórica de Caio Prado Júnior, aponta como principais características da administração colonial – a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade" (2008, p.834).

A administração privada, de grande parte, das capitanias hereditárias foi um fracasso e isso fez com que a coroa portuguesa assumisse o controle, centralizando decisões que antes ficavam a cargo de ordenamentos locais. Dessa forma, surge o Governo Geral na Bahia em 1549, que mais tarde foi para o Rio de Janeiro tornando-se o vice-reino. Mas, seus poderes limitados tolhiam sua autonomia e restringiam seu campo de ação. A centralização das decisões na Coroa portuguesa esvaziava o poder de governadores e juízes que atuavam no país, e por se tratar de um imenso território, a distância e a lentidão da comunicação, culminaram num sistema frágil e ineficaz.

Ainda segundo Costa, as dificuldades na constituição de um Estado organizado e autossustentado eram atenuadas pela criação de "instituições simétricas às da administração da metrópole, pecavam pelo artificialismo mimético que tornava as normas supérfluas e ineficazes" (IDEM, p.835). Para o autor "o formalismo das regras, o braço curto da autoridade e a corrupção generalizada ensejavam o autoritarismo daqueles que deviam se impor aos súditos entregues ao abandono, com os próprios meios que deles conseguissem extrair" (IBIDEM).

A chegada da Família Real Portuguesa em 1808 ao Brasil contribuiu para que o Estado se constituísse, de fato, e se projetasse sobre o território. Os portugueses trouxeram a bordo das caravelas todos os arquivos e documentos que facilitariam a tomada de decisão e direcionariam as escolhas feitas para país. O governo tinha condições de tomar decisões mais rápidas, ditar políticas e interferir nos rumos dados à práxis política.

Com o retorno do Rei Dom João VI à Portugal, que tinha por objetivo reassumir o controle da metrópole, o Príncipe Dom Pedro I é colocado à frente da colônia. Ele promove algumas mudanças e declara a independência do Brasil em 1822, além de recomendar em carta os rumos que deveriam ser dados à república, agora independente. A carta redigida pelo Príncipe que outorgada em 25 de março de 1824 passou a ser a primeira constituição brasileira e seu conteúdo mantinha a monarquia e substituía a divisão que antes era das capitanias em quatro poderes políticos: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. Abrucio, Pedrote e Pó, no seu texto sobre a formação da burocracia brasileira afirmam que:

> O fato é que a burocracia imperial tinha essas duas características. Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. [...] A alta burocracia respondia, basicamente, ao imperador, o mesmo que concentrava em si todos os quatro poderes definidos pela Constituição de 1824. (ABRUCIO; PEDROTE, PÓ, 2010, p.32)

Em meio a crises Dom Pedro I abdica do trono, deixando seu filho de cinco anos de idade no lugar. O país passa a ser governado por uma Regência trina em 1832, que deu alguns passos rumo à

descentralização, criando órgãos legislativos nas esferas provinciais e um sistema de divisão de renda entre o governo central e provincial.

O crescimento do movimento republicano, incidentes envolvendo militares e governo, junto com a crise dos gabinetes empresariais estimularam o Golpe de 1889. Na vigência do novo regime foi criada a nova carta de 1891 e foram convocadas novas eleições. Os poderes ficaram mais nitidamente separados e o país tornou-se uma república federativa com estados politicamente Autônomos, o que atendia aos interesses das elites do país. Esse período ficou conhecido como República Velha e durou aproximadamente 40 anos.

O período seguinte foi denominado de Estado nacional, e foi formado pela cristalização das principais características do Estado brasileiro e marcado pela criação de novas instituições e diferenciação do aparelho do estado. A reforma representou a passagem do Brasil Agrário para um Brasil industrial, houve um enfraquecimento das elites agrárias e a ascensão de novos grupos oligárquicos no cenário político.

A crise de 1929 contribuiu para esse processo, pois, a dificuldade de importar produtos industrializados estimulou iniciativas de produção industrial no Brasil. Nessa época há o primeiro período de Getúlio Vargas na presidência, que cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que, apesar de não romper diretamente com a elite cafeeira, contribuiu para a ampliação e fortalecimento da burguesia industrial.

O país depois da pressão e revolta dos setores liberais, teve a promulgação da Constituição de 1934, que mesmo tendo uma vida duração curta, foi importante para devolver parte da autonomia para os estados – não tanto quanto na República Velha – e restaurar o poder do legislativo. Em 1937 há uma nova constituição e um novo golpe militar. A ditadura fecha o Congresso Nacional e institui o Estado Novo.

O governo centralizou a organização do Estado brasileiro em todos os setores e níveis, criou bases para a industrialização, investindo em energia e transporte. Esse período é marcado pela racionalização burocrática do serviço público, criação de normas e mecanismos de controle. Foram criadas várias empresas estatais e organismos especializados e, dentre outras mudanças, há a consolidação de normas administrativas na tentativa de simplificar a legislação vigente.

Essa reforma era inspirada no modelo weberiano de burocracia seguindo como referência o modelo estadunidense que estava voltada para a racionalização de métodos de trabalho, administração de pessoal e do orçamento e o principal executor e líder dessa reforma foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), organizado em 1938. A expectativa com esse modelo era a

superação do patrimonialismo e o DASP foi bem sucedido até 1945, quando aconteceram várias nomeações para cargos, até então públicos, sem a realização de concurso. Nesse cenário iniciou-se o processo de redemocratização do Brasil.

A Constituição de 1946 reestabeleceu direitos e garantias individuais, ampliou direitos sociais e devolveu autonomia aos estados. Vargas retorna ao poder, eleito pelo voto popular, em 1950, porém os poderes do presidente foram limitados pela constituição de 1946. Ele continua a agenda de reformas, cria outras 13 empresas estatais e promete investir na indústria de base, transportes e energia além de aumentar os direitos dos trabalhadores o que requeria aumento da intervenção do estado no desenvolvimento econômico. Ele cometeu suicídio em 1954, motivado por pressões militares e ameaças de deposição.

Depois de um período conturbado, o presidente eleito Juscelino Kubitscheck de Oliveira (JK) toma posse em 1956. Com um plano de metas bem arrojado contendo 36 objetivos e a pretensão de avançar 50 anos em 5, o mandato de JK foi marcado pela construção de Brasília e investimentos em energia, indústria, transporte e produção de alimentos. Os avanços no governo de JK foram importantes, mas ele – assim como os governos anteriores – não conseguiu eliminar as práticas clientelistas contraditórias e prejudiciais ao modelo burocrático.

Na década de 70, com mais um golpe militar, foi estabelecido um dos marcos regulatórios da administração pública do século XX, o Decreto-Lei nº200, que mesmo dentro de um regime ditatorial, preservava o padrão desenvolvimentista instituído por Vargas e fortalecido por JK.

Nesse período várias instituições, consideradas importantes até os dias atuais, foram criadas. Dentre elas o Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e os conhecidos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), foram criados sob a gestão militar. Até a década de 80 o Brasil viveu sob conjecturas distintas um mesmo objetivo dado à gestão pública. O interesse de moderniza-la, tornando-a efetiva e profissionalizada (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Os anos 80, tinham um país inserido num cenário mundial desfavorável, fazendo com que depois de quase um século de esforços voltados para o desenvolvimento nacional fosse necessário reavaliar suas perspectivas a respeito dos rumos que seriam dados à administração pública. Por fim, a década de 80 ficou conhecida como a década perdida[1] e ratificou a necessidade de revisão do modelo

[1] Bresser-Pereira afirma que "ao invés de perceber que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva, e de reformar o Estado para reconstruí-lo, o Brasil insistiu em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma indefinida política industrial, com isto se enfraquecendo politicamente. Ora, essa estratégia não fazia sentido para a nação, dada a crise do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado na

de gestão pública vigente e exigiu esforços para redemocratização e alterações estruturais e conjecturais no aparelho do Estado.

A promulgação da constituição de 1988 foi precedida por esse largo debate a respeito do papel do Estado na garantia de direitos considerados fundamentais – segurança, saúde, educação, lazer e etc. – e quais deveriam ser, frente a essas demandas, os princípios balizadores dos contornos dados ao Aparelho do Estado.

Na tentativa de abarcar todas as demandas sociais, direcionar o modelo de atuação governamental e trilhar um caminho similar ao dos países desenvolvidos, a constituição cidadã de 1988 foi o marco da descentralização política e administrativa – que antes eram concentrados sob a égide Federal – e envolve estados, munícipios, sociedade civil e instituições de direito privado no ciclo de políticas públicas.

Tal mudança objetivava maior efetividade na prestação dos serviços, garantindo-se a transparência nos processos de gestão e a democratização das decisões tomadas. Esse movimento de reforma constitucional almejava um novo paradigma de gestão que priorizasse a instauração do modelo – já experimentado por diversos países ao redor do mundo – de Welfare State (W.S). O W.S ou Estado de bem-estar social tem como principal característica o investimento prioritário do Estado na manutenção dos serviços considerados fundamentais para garantia do bem-viver do indivíduo, portanto, desde saúde, educação, cultura, lazer e etc. tornam-se responsabilidade do Estado e esse como garantidor destes direitos deve atuar para universalizar o acesso e garantia de usufruto para toda sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2009)

Os anos seguintes à promulgação da nova constituição, marcados pela crise do Estado brasileiro – alta inflação, aumento da dívida externa e forte retração da economia – inviabilizaram a implementação de várias propostas da constituição e o Brasil se via mais distante de suas expectativas de criação de um Estado de bem-estar social, ao invés disso, segundo Marcel Bursztyn, no Brasil "ao contrário da saturação, do envelhecimento do WS, em nosso caso vivemos uma atrofia precoce de seu desenvolvimento" (1998, p.153).

4 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO: DO MODELO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL

---

década de 80. O discurso perdera começo, meio e fim. Em consequência abriu-se espaço para que as ideias neoliberais e 'globalistas' entrassem de roldão no país a partir da quase hiperinflação de 1990." (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 20)

Em 1995 assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, que diante do cenário econômico e social determina o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado[2] (PDRAE). A justificativa para tal proposição era que:

> A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. [...] Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.4).

Dentro das expectativas da Reforma priorizava-se a maximização da governança dos serviços e atividades exclusivas do Estado, além de aumentar a efetividade e o raio de alcance na implementação de políticas públicas que passariam a ser executadas por agências autônomas de caráter público não estatal, chamadas de Organizações Sociais (O.S's).

Para Bresser-Pereira:

> Reformar instituições e o aparelho do Estado nas democracias contemporâneas é um desafio que envolve competência técnica e virtude republicana. As democracias modernas são liberais porque se baseiam na liberdade individual e na competição de mercado; sociais porque tentam garantir os direitos sociais ou oferecer proteção social; e republicanas, por um lado, porque devem proteger o patrimônio público e, por outro, porque seus cidadãos têm a obrigação de promover o interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.21).

O termo "Organizações Sociais" surge dentro dessa formulação, sendo apresentado como uma das vias para o processo de transição que permitiria um salto no modelo de gestão pública brasileira, elevando-a de seu padrão clientelista, patrimonialista e burocrática para o patamar – dos países tidos como desenvolvidos e de 1º mundo – de uma administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001). Paulo Modesto, que foi assessor especial do ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil, define Organizações Sociais como sendo:

> [...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado. (MODESTO, 1997, p.31).

Modesto entende que "as organizações sociais, por todo o exposto, são organizações especialmente vocacionadas a travar parcerias com o Poder Público para atividades de interesse

[2] O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República.

coletivo" (1997, p.36) graças a seu caráter colaborativo, que representa fortemente a premissa de parceria, lógica defendida pelo paradigma da *new public managment.*

Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, defendia que:

> Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar esses serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceria muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania (AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, 1995, p.3).

Os debates a respeito da constitucionalidade das Organizações Sociais se prolongaram, assim como as expectativas de reforma do aparelho do estado, que foram exaustivamente porfiados pelo legislativo, judiciário e entidades representantes da sociedade civil. Somente em 15 de Maio de 1998 foi sancionada a Lei nº 9.637[3] que trata da regulamentação das Organizações Sociais, expressando às expectativas do debate constitutivo de sua geração.

> Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes: I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - controle social das ações de forma transparente (LEI Nº 9.637, Das organizações sociais, 1998).

As deliberações realizadas até aqui, assim como o pleito a respeito da importância de mudanças estruturais – principalmente no que tange a implementação de ações que ratificam as proposições para mudança na estrutura de gestão do aparelho do Estado foram sintetizadas nas três diretrizes citadas acima. **Garantir o atendimento do cidadão** – que recebe o título de cliente – na prestação de serviços, a **ênfase em resultados e cumprimento de prazos** e o **controle social das ações de forma transparente**[4].

Fernando Henrique Cardoso ratificou essa necessidade quando afirmou que:

> Muitos confundem a reforma do aparelho estatal com um mero exercício de aprovação pelo Congresso Nacional [...] mas, o verdadeiro processo de redefinição do Estado para que ele possa atender os seus objetivos contemporâneos é um processo, não um ato. Envolve toda uma mudança de mentalidade. [...] O Estado tem que se abrir a certas pressões da sociedade, mas a

[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.

[4] Grifos nossos

> sociedade também tem que aprender a dialogar com o Estado, de uma maneira que seja adequada aos objetivos da população (CARDOSO, 2006, p. 16).

Desde sua vigência, a proposta de gestão por Organizações Sociais tem ganhado espaço nas diversas esferas de governança e tem suscitado diversos debates que elucubram opiniões variadas a respeito de sua efetividade. Um dos pontos centrais, utilizados por seus defensores é o aumento nos níveis de *accountability* democrática, termo que diz respeito:

> [...] a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade. O controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais amplo de accountability ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010, p.113).

Não é possível ignorar os ganhos nos níveis de *accountability* dentro da relação Estado e Sociedade, desde a inauguração da constituição de 1988. Como exemplo desse movimento evolutivo, temos as associações de bairros, consumidores, voluntariado, conselhos consultivos e deliberativos, etc., que nos últimos anos tornaram-se a vanguarda da participação da sociedade civil na esfera pública (TORRES, 2004).

5 A GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAS E A SAÚDE PÚBLICA

Como apresentamos inicialmente, para compor este trabalho utilizou-se nove artigos que versam sobre Organizações Sociais na área da saúde. Em seu artigo, Fonseca e Leite (2011) fazem uma análise teórica a respeito do processo de descentralização realizado a partir da promulgação da constituição cidadã de 1988. Ao analisar o processo de redemocratização, que aconteceu concomitante ao processo de reforma do Estado, proporcionando possibilidades de descentralização e novas alternativas criadas pelo *empowerment* de outros atores – municípios, estados e entidades privadas. Como conclusão desse trabalho os autores sinalizam o aumento da tensão na relação entre os diversos atores envolvidos e como se fazem necessários arranjos mais complexos para compreender essa nova realidade.

O resultado da descentralização discutida nesse trabalho abriu o caminho para o crescimento exponencial da legislação que versa a respeito do funcionamento e da regulação de entidades de finalidade pública, mas, de direito privado, como as Organizações Sociais (FONSECA; LEITE, 2011).

No artigo de Silva, Lima e Teixeira (2015) é realizado um levantamento a respeito dos marcos regulatórios surgidos nos estados e municípios a partir da promulgação da reforma gerencial no fim do século XX.

Além disso o trabalho busca compreender os mecanismos de controle sugeridos pelas regulamentações locais e como eles tem sido efetivos na garantia da *accountability*. Como resultado, esse trabalho apresenta dados quantitativos que nos permitem localizar as cidades e estados com maior número de instituições de controle, números de decretos e leis direcionadas para atender a regulação e fiscalização das entidades vinculadas ao Estado (SILVA; LIMA; TEIXEIRA, 2015).

Nesse mesmo sentido o artigo Contreiras e Matta (2015) observam o processo de regulação do governo municipal de São Paulo sobre as Organizações Sociais, e buscou caracterizar o processo de criação dos contratos de gestão e reconhecimento das entidades responsáveis pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e compreender como se deu a regulação da administração municipal na busca do cumprimento dos contratos de gestão firmados.

A partir de uma análise documental e de uma revisão bibliográfica o texto conclui que o processo de "privatização" do sistema de saúde da cidade de São Paulo se dava antes mesmo da regulação da nova reforma administrativa, proposta pelo governo federal em 1995, através dos conhecidos convênios, e que o Estado não consegue criar mecanismos de controle efetivos que garantam um regime de *accountability* aceitável (CONTREIRAS; MATTA, 2015).

O artigo elaborado por Júnior, Nascimento e Costa (2011) também buscou entender o impacto da reforma na assistência básica à saúde fornecida pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e como a entrada de novos atores, como Organizações Sociais, altera as conformações dadas a todo o processo, desde a contratação de recursos humanos até a chegada do serviço ao cidadão.

Utilizando a cidade de São Paulo como ponto de partida as autoras fazem uma análise positiva a respeito desse nova relação que tem sido constituída desde o final do século XX, que segundo elas expandem as concepções costumeiras de público e privado. Nesse trabalho, através de uma revisão bibliográfica elas se propõe a compreender os mecanismos que propiciaram essa aproximação de esferas, antes, consideradas dispare, mas, não apontam resultados efetivos, apenas sua expectativa positiva em relação ao que pode acontecer a partir desse modelo (JÚNIOR; NASCIMENTO; COSTA, 2011).

Nos artigos de Baggenstoss e Donadone (2014) e Barbosa (2010), sob a luz da teoria oferecida e a partir de levantamentos documentais oferecem uma perspectiva abrangente, porém, generalista a respeito da efetividade das propostas da reforma de 1995. Mas, apontam para a importância da criação

e do reconhecimento de mecanismos de controle que garantam a legalidade da atuação dessas entidades na gestão compartilhada.

A preocupação dos autores, expressa nas linhas dos trabalhos analisadas, não pode ser desconsiderada. Garantir a efetividade da utilização dos recursos, diante de um processo desburocratizado e descentralizado é, de fato, um desafio para regimes administrativos nas três esferas. Isso fica evidente no artigo de Tibério e Sousa (2010), resultado do trabalho – apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública (06 a 08 de maio de 2009 – Brasília, DF) – que estuda as mudanças experimentadas no âmbito da gestão pública a partir da proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995 que inaugura a possibilidade de gestão compartilhada por Organizações Sociais.

A análise partiu de indicadores demográficos e socioeconômicos da população da região. Além, disso os autores levaram em conta variáveis da rede básica de saúde e relatórios da organização social de saúde responsável pelo hospital no período compreendido entre 2004 e 2007. As conclusões do trabalham apontam em duas direções distintas, a primeira que diz respeito à Organização Social e sua contribuição positiva para o direcionamento efetivo dos recursos investidos pelo Estado e sua capacidade prática de gestão das demandas da população. A segunda diz respeito ao Estado, e trata da insolvência da burocracia que circunda a esfera municipal. A insuficiência da quantidade de unidades de atendimento foi o ponto principal da observação, pois, segundo o trabalho, esse é o único hospital da região e mesmo que possuísse uma gestão eximia, não conseguiria atender 100% do contingente.

Resultados que reforçam essa preocupação são encontrados no artigo de Carneiro e Carsalade (2014) que realizam a análise a partir de um estudo de caso exploratório utilizando uma abordagem qualitativa, no período de agosto de 2012 a janeiro de 2013, no município do Rio de Janeiro. A pesquisa de campo desenvolveu-se em três etapas: levantamento de documentos; quatro entrevistas semiestruturadas; e grupos focais. A expectativa do trabalho era compreender os impactos dessa nova proposta de gestão pública no fornecimento do serviço de Atenção Básica à saúde. Como conclusão do levantamento realizado, as autoras não apontam desformias que inviabilizem o modelo, mas, entendem que o Estado precisa observar com critério as motivações e os resultados colhidos dentro dessa proposta. Entender a realidade das instituições contratadas e as condições dadas, por exemplo, à mão-de-obra é indispensável e segundo elas, o Estado não pode se eximir dessa responsabilidade.

Por fim, considera-se importante apresentar, também, a perspectiva dos estudiosos que veem nesse modelo traços antagônicos aos interesses reais da sociedade. Em seu artigo, Andreazzi e Bravo (2014) a partir da análise do processo de mudança na gestão de unidades de saúde no Estado do Rio de Janeiro, as autoras tecem críticas diretas à todo processo de reforma do aparelho do Estado realizada

em 1995, e diferente daquilo que é defendido pelos precursores da reforma, os autores do artigo entendem que existe um processo de privatização em curso quando o Estado envolve outros atores na operacionalização do fornecimento de serviços tratados como essenciais pela constituição cidadã de 1988.

A partir de um levantamento documental e de uma revisão bibliográfica o trabalho busca construir um caminho teórico que elucida os motivos pelos quais poderiam ser observados movimentos de inconstitucionalidade no processo de envolvimento de outros atores no fornecimento de serviços públicos essenciais, como saúde.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma administrativa empreendida por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser-Pereira em 1995, não foi uma exclusividade da república brasileira. A demanda por respostas à agitação global promovida por crises fiscais e desajustes econômicos em diversas partes do Globo obrigava os Estados nacionais a se movimentarem em busca de soluções que os colocassem de volta nos trilhos do crescimento, garantindo-lhes governança e governabilidade. (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Mas, dentro da realidade dos países, à época chamados de emergentes ou em desenvolvimento, o Brasil foi pioneiro ao decidir emplacar diante do atual cenário vivido pelo país no final do século uma reforma administrativa gerencial, aos moldes da *new public management* norte-americana e britânica. No entanto, a própria equipe liderada por Cardoso e Bresser-Pereira sabiam das dificuldades encontradas pelo caminho para implementação de uma reforma que propunha mudanças estruturais e exigiria comportamentos e respostas coletivas não exigidas anteriormente.

Para isso a primeira grande decisão foi a de reformar o aparelho do Estado e a reforma do Estado foi adiada. Nesses moldes o MARE atuou para corrigir problemas de ordem administrativa, amarradas ainda pelo modelo burocrático – típico método weberiano de profissionalização e proteção do aparelho do Estado contra o clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo tão recorrentes no século XIX.

O projeto apresentado pelo ministro Bresser-Pereira fazia jus ao título de reforma e estava em consonância com perspectivas internacionais (KETTL, 2006) e conforme o planejamento estabelecido poderia produzir bons resultados. Mas, como bem aponta Flávio da Cunha Rezende em seu livro “Por

que falham as reformas administrativas" existe uma descontinuidade, um claro abandono, deixando com que as propostas se percam ou sejam arquivadas pelo caminho (2004).

Ao fim, tendo compreendido os caminhos da administração pública brasileira, levantando o marco da última reforma empreendida em 1995 e fazendo uma análise da produção científica em torno do tema devemos fazer alguns apontamentos. O processo de publicização proposto na reforma Bresser previa a continua participação do Estado como agende planejador, regulador e fiscalizador do fornecimento dos serviços considerados responsabilidade do Estado, como no caso estudado por esse trabalho, a saúde.

E ao analisar o material construído por diversos autores nos últimos cinco anos encontramos a mesma sinalização, justa, da ausência de cumprimento da parte que cabe ao Estado e citada anteriormente. A descontinuidade da implementação da reforma criou zonas cinzentas que não estão sendo observadas pelo Estado e que podem gerar prejuízos graves. A perspectiva gerencial, aquela apresentada por Bresser-Pereira em 1995, e utilizada para regulamentar a contratualização de Organizações Sociais que gerenciam de maneira compartilhada o fornecimento dos serviços na área da saúde, não isenta o Estado, ou como é de se pensar, não deve desonera-lo de sua responsabilidade, mas incrementar novos atores que permitirão ganhos na relação custo-benefício.

REFERÊNCIAS

ANDREAZZI, Maria de Fátima; BRAVO, Maria Inês; Privatização da Gestão e Organizações Sociais na saúde. Revista Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.499-518, 2014.

BAGGENSTOSS, Salli; DONADONE, Julio Cesar. A saúde pública intermediada por organizações sociais, arranjos e configurações nas últimas duas décadas no Brasil. Revista de Estudos Latino Americanos. México, v.1, n.2, p.69-98, 2014.

BARBOSA, Nelson Bezerra. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. Revista Ciência e Saúde coletiva. São Paulo, v.15 n.5 p.2497-2506, 2010.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Construindo o Estado republicano. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, W.; SACHS, I. Org(s). Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Reforma do Estado para a cidadania. 1ª Edição. São Paulo: 34, 2002.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. Revista do Serviço Público. v.49. n.1. p.141-163, 1998.

CASTELLS, Manoel. A Sociedade em Rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura. Trad: Roneide Venâncio Majer. 2ª Edição. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARDOSO, Fernando H. Reforma do Estado In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter. Org(s). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 15-19.

CARNEIRO, Carla Cabral; CARSALADE, Maria Inês. Novos modelos de gestão do trabalho no setor público de saúde e o trabalho do agente comunitário de saúde. Revista Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro, v.13 n.1, p.45-65, 2015.

CONTREIRAS, Henrique; MATTA, Gustavo Corrêa. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. Caderno de Saúde Pública. Rio de Janeiro, v.31, n.2, p.285-297, 2015.

COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública. v.42. n.5. p.829-874, 2008.

FONSECA, Francisco; LEITE, Cristiane Kerches. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. Revista Organizações e Sociedade. Salvador, v.18, n.56, p.99-117, 2011.

JUNIOR, Nivaldo Carneiro; NASCIMENTO, Vânia Barbosa; COSTA, Ieda Maria. Relação entre Público e Privado na Atenção Primária à Saúde: considerações preliminares. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo, v.20, n.4, p.971-979, 2011

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L.; SPINK, P. Org(s). Reforma do Estado e administração pública gerencial: Trad: Carolina Andrade. 7ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-121.

LEI Nº 9.637. Das organizações sociais. Brasília, 15.05.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.html>. Acesso em: 27 mar. 2016 às 19h00min.

MODESTO, Paulo E. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. Revista do Serviço Público. v.48. n.2. p.27-57, 1997.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Gramond, 2010.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que falhas as reformas administrativas? 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SILVA, Vanice Maria; LIMA, Sheyla Maria; TEIXEIRA, Marcia. Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. Revista Saúde em Debate. Rio de Janeiro, v.39, n. especial, p.145-159, 2015.

TIBÉRIO, Amanda Alves; SOUSA, Erica Macedo. Considerações sobre Avaliação de Estabelecimentos de Saúde sob Gestão de OSS: o caso do Hospital Geral do Grajaú. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo, v.19, n.3, p.557-568, 2010.

TORRES, Marcelo Douglas. Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004.