

O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público-privadas

Antonio Sousa Alves¹, Albiane Oliveira Gomes²

¹ Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL. Centro de Ciências Humanas, Sociais e Letras - CCHSL. Rua Godofredo Viana, 1300, Centro. Imperatriz - MA. Brasil. ² Universidade Estadual do Maranhão - UEMA.

Autor para correspondência/Author for correspondence: aslaves2@gmail.com

RESUMO. Este artigo discute e analisa as estratégias atuais de institucionalização da lógica gerencial na gestão pública por meio das parcerias público-privadas. Partimos das reconfigurações do Estado capitalista e das múltiplas determinações desse processo para a relação entre o público e o privado na educação, em especial a partir das determinações da Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990. Neste sentido, serão abordadas as particularidades da Reforma do Estado no Brasil, assim como as inter-relações dos mecanismos do Terceiro Setor no interior das instituições públicas a partir das parcerias público-privadas. A análise bibliográfica e documental permitiu identificar que os princípios gerenciais típicos do mundo dos negócios adentraram as políticas sociais, entre elas as de educação.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Parcerias público-privadas, Terceiro Setor, Gestão Gerencial.

Managerialism in Brazilian public management via public-private partnerships

ABSTRACT. This article discusses and analyzes the current strategies to institutionalize the management logic in public management through public-private partnerships. We start from the reconfigurations of the capitalist State and the multiple determinations of this process for the relationship between the public and the private in education, especially from the determinations of the State System Reform in the 1990s. In this sense, the particularities of State Reform in Brazil will be addressed, as well as the interrelationships of Third Sector mechanisms within public institutions through public-private partnerships. The bibliographic and documentary analysis allowed for the identification that the typical managerial principles of the business world have entered social policies, among them those of education.

Keywords: State Reform, Public-Private Partnerships, Third Sector, Managerial Management.

El gerencialismo en la gestión pública brasileña a través de asociaciones público-privadas

RESUMEN. Este artículo discute y analiza las estrategias actuales para institucionalizar la lógica de gestión en la gestión pública a través de alianzas público-privadas. Partimos de las reconfiguraciones del Estado capitalista y de las múltiples determinaciones de este proceso para la relación entre lo público y lo privado en la educación, especialmente a partir de las determinaciones de la Reforma del Aparato del Estado en la década de 1990. En este sentido, se abordarán las particularidades de la Reforma. el Estado en Brasil, así como las interrelaciones de los mecanismos del Tercer Sector dentro de las instituciones públicas basadas en alianzas público-privadas. El análisis bibliográfico y documental permitió identificar que los principios de gestión propios del mundo empresarial entraban en las políticas sociales, entre ellas las de educación.

Palabras clave: Reforma del Estado, Alianzas Público-Privadas, Tercer Sector, Gestión Gerencial.

Introdução

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de (1995-2002), a Reforma do Estado formulada por Luiz Carlos Bresser Pereira teve como fator principal o estabelecimento de metas para cumprimento das exigências apresentadas pelos organismos internacionais, entre elas: liberação comercial; programa de privatizações; e a estabilização do Plano Real. Esse conjunto de medidas foi intitulado de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

A Reforma do Estado brasileiro intensificada durante o governo FHC seguiu, de forma implícita ou explícita, uma gama de diretrizes neoliberais, dentre as quais podemos destacar o controle do Estado em relação a seus gastos com pessoal, com receitas e despesas em todos os setores para possibilitar maior flexibilização das ações que seriam essenciais para o progresso, segundo o discurso oficial.

Particularmente a partir da década de 1990, a relação entre o público e o privado sofre mudanças. A crise vivida pelo capital suscitou à época novas estratégias de superação, como: a explosão da globalização de mercado; definição do neoliberalismo como estratégia política e econômica; a reestruturação produtiva; e a

Terceira Via¹. Estes foram alguns dos exemplos de alternativas à crise estrutural global do capital.

Outra discussão presente nesse cenário, importante para redefinir o papel do Estado, foi o fato de a crise fiscal ser parte do movimento de crise do capital, e não causadora da crise, como diagnosticado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via. Como justificativa de que a crise estava no Estado e não no capital, o governo brasileiro apresentou a Reforma do Aparelho do Estado, elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Entre os seus teóricos e criadores, destacamos Bresser Pereira (1997, p. 12), para quem a origem da crise está justamente no Estado. Para ele:

A crise do Estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza.

Entre os teóricos que defendem a Terceira Via e os teóricos neoliberais, há

um consenso de que a crise não pode ser do capital em razão de ter suas raízes no Estado. Os defensores dessa perspectiva consideram que o Estado efetivou gastos excessivos com políticas sociais, de modo que esse descontrole econômico provocou a crise fiscal. A diferença de pensamento das duas concepções se dá pela estratégia de superação da crise adotada: para os neoliberais, a saída da crise se dá pela privatização, enquanto para os teóricos da Terceira Via a solução está no Terceiro Setorⁱⁱ.

Nessa perspectiva, o Terceiro Setor materializa a relação entre público-privado por ser uma estratégia de afirmação de reconfiguração do Estado capitalista. Para Peroni (2006, p. 12): “com o público não-estatal a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado”. Dessa forma, as políticas sociais passam a ser executadas pelo público não-estatal através de duas concepções: do público, que passa a ser de direito privado, ou quando o Estado estabelece parcerias com instituições do Terceiro Setor.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta um quadro referencial de análise que nos possibilita discutir as estratégias atuais de institucionalização da lógica gerencial presente nas parcerias público-privadas a partir da Reforma do Estado capitalista no Brasil.

O plano diretor da reforma do aparelho do Estado e o público não estatal

Em 1995, teve início no Brasil a reforma da gestão pública ou Reforma Gerencial do Estado. Deu-se com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda Constitucional nº 19, a qual dispõe sobre os princípios e as normas da administração pública.

O PDRAEⁱⁱⁱ foi elaborado ainda no primeiro semestre de 1995, tomando como base as experiências recentes em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido – país onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo.

Nesse contexto, surgiu no Reino Unido a *New Public Management* com uma nova prática de administração pública – a gerencial. Embora influenciada por ideias neoliberais, ela de fato não podia ser confundida com as ideias da direita, pois muitos países social-democratas na Europa estavam envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas (Abrucio, 2007).

No Brasil, nos primeiros quatro anos do governo de Fernando Henrique Cardoso

(1995-1998), a reforma foi executada no nível federal por meio do MARE sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.

A temática da reforma do Estado no Brasil esteve presente na agenda política internacional desde os primeiros anos da década de 1980. De certa forma, a reformulação do aparelho do Estado entrou na agenda dos governos como resposta à crise econômica que paralisou econômica e politicamente os países nos últimos decênios do século XX.

Para Castro (2008 p. 1), “a reforma do Estado burocrático, ou seja, da administração pública é em função da necessidade que está posta de uma administração pública eficiente que tem como objetivo reconstruir o Estado”. Ainda para a autora, a reforma administrativa no Brasil teve por objetivo a implantação da reforma gerencial por meio dos seus mecanismos de descentralização. Assim, o Estado “deve ter indicadores objetivos preocupados mais com os resultados do que com o controle do processo, a exemplo do que ocorre na área

da administração de empresas” (Castro, 2008, p. 1).

Uma reforma estrutural que sistematize uma nova perspectiva da relação entre o Estado e a sociedade civil é o aspecto central na análise de seu mentor intelectual, Bresser Pereira:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. O Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (Bresser Pereira, 1997, p. 16).

A reforma do aparelho do Estado brasileiro na década de 1990 partiu de políticas em que os governos combinaram tentativas de mudanças institucionais e de ajuste fiscal com a finalidade de melhorar o desempenho do setor público. Para tanto, utilizaram medidas destinadas a controlar a expansão dos gastos públicos, transformar o padrão das despesas governamentais e promover importantes inovações

institucionais, alterando a matriz institucional de organização e funcionamento dos aparatos do Estado (Abrucio, 2007).

Para Bresser Pereira (1997), os componentes ou processos básicos da reforma do Estado que levaram ao desenvolvimento do Estado Social-Liberal do século XXI foram:

- a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os

governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (Bresser Pereira, 1997, p. 18).

Ainda para o autor, “outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade” (Bresser Pereira, 1997, p. 19). Para Behring (2008, p. 177), a reforma do Estado no Brasil seguiu os caminhos de: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – a abertura comercial e a privatização –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica para fortalecer a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficácia. Diante disso, o ajuste fiscal cabe à equipe econômica (Planejamento e Fazenda).

Nesse sentido, fez-se necessário instituir elementos de gestão que produzissem resultados imediatos da redução das responsabilidades do Estado e de aumento do poder de participação da iniciativa privada em questões que antes eram exclusivas do Estado.

Assim, há uma institucionalização dos mecanismos de privatização,

publicização e terceirização, conforme evidencia a Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Bases da Reforma do Estado no Brasil



Fonte: Elaborado a partir de Bresser Pereira (1997).

A delimitação do tamanho do Estado foi, possivelmente, o curso de ação mais perceptível da reforma. Houve uma grande redução do tamanho do Estado por meio de programas de privatização, terceirização e publicização. O diagnóstico era de que o Estado havia crescido muito em termos de pessoal e, principalmente, em termos de receita e despesa.

Nesse sentido, reformar o Estado brasileiro significava, em primeiro lugar, redefinir o papel do Estado, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe eram específicas (Bresser Pereira, 1997).

A reforma do Estado no Brasil distingue três áreas de atuação: (i) Setor de Atividades Exclusivas do Estado, (ii) Setor de Serviços Não-Exclusivos do Estado e

(iii) Setor de Bens de Serviços para o Mercado.

(i) Setor de Atividades Exclusivas do Estado

A concepção adotada foi de que essas atividades deveriam permanecer dentro do Estado. Para tanto, verticalmente, deveria haver um núcleo estratégico, e horizontalmente, secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras. Como são passíveis de concessão, os investimentos na infraestrutura e nos serviços públicos não seriam, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado. No entanto, a responsabilidade por esse setor continua sendo do Estado, que muitas vezes é obrigado a investir diretamente.

Nesse sentido:

Setor de Atividades Exclusivas, onde fica o Núcleo Estratégico do Estado que formula políticas públicas, legisla e controla sua execução, composto pelos três poderes onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar, a exemplo da previdência básica, educação básica, segurança e outros. A definição de leis, imposição da justiça, manutenção da ordem, arrecadação de impostos, regulamentação das atividades econômicas. Ainda foram consideradas atividades correspondentes ao Estado: formulação de políticas na área econômica e social; realização de transferências para a educação, saúde, assistência e previdência social (Bresser Pereira, 1997, p. 182).

(ii) Setor de Serviços Não-Exclusivos do Estado

No domínio do Setor de Serviços Não-Exclusivos do Estado, inserem-se as atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor via efetivação de políticas em diferentes segmentos sociais. Para Bresser Pereira (1997, p. 182), “nesse setor o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, como as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus”.

Entre os dois extremos – atividades exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado –, existiu uma série de atividades que nem são exclusivas do Estado nem deveriam ser privadas (voltadas para o lucro e o consumo privado). Entre elas, as atividades na área

social e científica, como escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, hospitais, ambulatórios etc. Para estas atividades, a Reforma não implicaria privatizações, e sim “publicização” dos serviços – em outras palavras, implicaria transferência para o setor público não estatal. Para Bresser Pereira, a concessão de atividades para o setor público não estatal não seria uma ação oposta à privatização, e sim complementar.

A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria que abrem novas perspectivas para a democracia (Bresser Pereira, 1997, p. 27).

Behring (2008, p. 200) apresenta alguns elementos centrais do processo de privatização presentes no PDRAE no Brasil, tais como: “atrair capitais, reduzindo a atividade externa; redução da

dívida interna; preços mais baixos para os consumidores; qualidade dos serviços; e eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes em mãos do Estado”.

(iii) Setor de Bens de Serviços para o Mercado

O PDRAE instituiu, para a nova organização do Estado, o Setor de Bens de Serviços para o Mercado. Assim, “o Setor de Bens de Serviços para o Mercado, a exemplo de empresas não assumidas pelo capital privado”, correspondem a formas de propriedade estatal. “Estatual para os dois primeiros; pública não estatal para o terceiro; no caso do último, a propriedade estatal não é desejável, mas devem existir regulamentação e fiscalização rígidas” (Bresser Pereira, 1997, p. 182).

Ainda de acordo com o ex-ministro, ao longo do século XX, o Estado investiu em setores cujos investimentos eram considerados pesados demais para que o setor privado pudesse fazê-los, além de em setores monopolistas que poderiam ser autofinanciados (a partir dos elevados lucros que poderiam ser praticados). No entanto, a partir da década de 1980, a situação configurada é o oposto disso. A mesma razão que levou à estatização de certas atividades econômicas – falta de recursos – impôs, a partir de meados da década de 1980, a sua privatização. “Agora

era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitando dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito” (Bresser Pereira, 1997, p. 24).

Além do problema fiscal, o ex-ministro também apontava o controle estatal como ineficiente quando comparado com o controle do mercado. Além disso, havia o risco de o setor público submeter as empresas estatais a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, comprometendo a capacidade da empresa de ser competitiva e gerar lucros (seu objetivo por natureza). Dessa maneira, não só se considerou necessário (por conta da crise fiscal do Estado), como também conveniente (devido à maior eficiência e menor subordinação a fatores políticos) o processo de privatizações.

As atividades principais seriam as que são próprias ao governo, nas quais se exerce o poder de Estado, como legislar, regular, policiar etc. Mas para que estas ocorram de forma adequada é necessária uma série de atividades ou serviços auxiliares, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e outros. Salvo raras exceções, estes serviços deveriam ser terceirizados para pudessem ser realizados competitivamente,

gerando economia de recursos para o Tesouro.

Para Abrucio (2007), acompanhando a tendência mundial, o Brasil foi um dos alvos privilegiados de tal transformação no papel do Estado, que se intensificou no período (1995-2002), com a gestão FHC. Na medida em que combinava ajuste fiscal com mudança institucional, a reforma da gestão pública foi um dos aspectos centrais deste processo de mudanças.

Nessa perspectiva, Bresser Pereira define as principais características da administração pública gerencial no Brasil ou “nova administração pública”:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (Bresser Pereira, 1997, p. 42).

Com o PDRAE, a questão da propriedade privada é essencial no modelo da reforma gerencial. No domínio dos serviços sociais e científicos – principalmente de saúde, de educação fundamental, de garantia de renda mínima – e da própria realização de pesquisa científica, a propriedade deve ser essencialmente pública não estatal, porque, segundo o discurso oficial, essa seria a melhor alternativa para que o país pudesse ter progresso por meio de reformas do Estado brasileiro como ponte para a privatização disfarçada das parcerias público-privadas (Vale, 2017).

Aqui a questão do público não estatal configura-se como elemento central da administração gerencial e da negação do Estado na efetivação dos serviços sociais. Assim, o PDRAE institui o discurso de que os serviços sociais não devem ser privados nem estatais, mas devem fazer parte de um

regime de propriedade pública não estatal, no qual as organizações são de direito privado, porém, com finalidades públicas, sem fins lucrativos. Essa é uma diretriz que marca a redefinição do papel do Estado no contexto da reforma e que trouxe diversas consequências para os setores sociais como a educação, que passou a se organizar numa lógica de empresa que produz mercadorias porque houve a penetração dos ideais mercantis em um espaço de formação humana – a escola (Vale, 2017).

Entendemos, contudo, que, nessa defesa da reforma gerencial, o que prevalece é o interesse em responsabilizar os cidadãos pelos resultados, sendo enfática a utilização de mecanismos de fiscalização e de premiação, de avaliação de desempenho individual e institucional, pautada em princípios de eficiência e produtividade (Alves, 2015).

De acordo com Castro (2008), as reformas efetivadas no Brasil durante a década de 1990 tiveram como principal estratégia a reforma na gestão pública do Estado. Dessa forma, estruturou-se uma reforma do Estado de cunho neoliberal, em que as políticas sociais sofreram os efeitos centrais desse processo através dos mecanismos de privatização, descentralização e focalização.

Para a autora, esse cenário apresenta o mercado como regulador e provedor de

uma economia benéfica à austeridade fiscal do Estado, efetivando-se assim uma mudança de paradigma da efetivação das políticas sociais, em que o Estado passa a ser essencialmente regulador, e não executor, de modo que algumas atividades permanecem sob sua responsabilidade e serão executadas de forma descentralizada.

Concordamos com Castro (2008 p. 1) quando nos indica que o papel do Estado se reconfigura a partir das diretrizes do neoliberalismo, passando a ser “um Estado articulador e financiador da reestruturação produtiva sob a lógica do mercado. O resultado desse processo é a privatização ou mercantilização dos direitos sociais”.

Terceiro Setor e a lógica das parcerias público-privadas

Não é nossa intenção aprofundar as discussões sobre o Terceiro Setor e suas implicações nas políticas sociais, mas trazer para o debate os aspectos conceituais que sustentam a análise do objeto aqui exposto. Assim, a partir da concepção de Montaño (2010), analisamos a perspectiva de terceiro setor aqui apresentada, pois para ele o conceito de terceiro setor está envolto em ideologias neoliberais, uma vez que esse termo foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, sinalizando de forma clara o interesse de classes.

Compreendemos que a privatização do público ou a privatização do Estado brasileiro se efetivou a partir de um processo de perversão da própria ação do Estado, pois aqueles serviços públicos resultantes de uma longa luta pela democracia e cidadania foram cooptados por interesses particulares, sedimentados no clientelismo político. Assim, é possível compreender que o público não estatal define as relações entre: o espaço público, ou seja, aquilo que é próprio das ações do (Estado); o privado (Mercado), com todas as suas políticas econômicas e estratégias gerenciais; e o quase-mercado (Terceiro Setor), baseado na atuação de políticas sociais.

Ao analisar o conceito de Terceiro Setor^{iv}, Montañó (2010) identifica uma série de debilidades teóricas e conceituais. Para o autor, a construção do termo “terceiro setor” se dá a partir de um recorte do campo social em três distintas esferas, em que o **Estado** = primeiro setor (político), o **mercado** = segundo setor (econômico) e a **sociedade civil**^v = terceiro setor (social). Essa estratificação, no entanto, tem um caráter “neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social” (Montañó, 2010, p. 63).

Nesse sentido, o autor defende que:

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (Montañó, 2010, p. 23).

Desse modo, o terceiro setor colocase como uma nova estratégia do capital na efetivação das políticas sociais, que não seriam nem objeto do Estado nem do mercado, já que o terceiro setor “não está à margem da lógica do capital e do lucro privado (e até do poder estatal). Ele é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo, e sim integrado ao sistema” (Montañó, 2010, p. 157, grifo do autor).

Nessa perspectiva, Rico (1998) o analisa o terceiro setor e o relaciona com a filantropia empresarial^{vi}. Para a autora, a discussão sobre o terceiro setor, bem como

sua área de abrangência (público, porém, privado), passa pela concepção de um Estado enxuto, mínimo na execução das políticas sociais e que repassa para a sociedade (pessoas físicas + pessoas jurídicas) a responsabilidade da intervenção da ação social. Ainda para a autora, “é condição para a compreensão de filantropia empresarial a sua inserção no chamado terceiro setor e sua ação na área pública, com recursos privados” (Rico, 1998, p. 26).

O terceiro setor configura assim um conjunto de organizações sociais que não são pertencentes nem à esfera pública (estatal) nem à esfera privada (mercado) e que não têm fins lucrativos, mas que conseguem benefícios particulares ao atuarem junto ao Estado já que “é uma ação social “bondosa” paga pelo setor público via parcerias público-privadas!” (Vale, 2017, p. 64)

Montaño (2010) enfatiza que:

... “terceiro setor” numa *perspectiva crítica e de totalidade*, refere-se a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta à “questão social”, seguindo os valores da solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua* (Montaño, 2010, p. 186, grifo do autor).

Compreendemos assim que a realidade social não pode ser dividida em partes (primeiro, segundo e terceiro setor). Isso, porque, segundo Montaño (2010), essa divisão elimina a possibilidade da perspectiva crítica de totalidade, tornando o conceito de terceiro setor ideológico, positivista, institucionalista e estruturalista.

Após a institucionalização do PDRAE nos primeiros anos do governo de FHC, foi criada uma série de documentos para legitimar as entidades vinculadas ao terceiro setor. Neste sentido, através de seus mecanismos políticos, o governo federal sancionou um conjunto de leis que normatizou as parcerias público-privadas, a atuação do voluntariado junto à execução das políticas públicas e a definição do espaço de atuação do terceiro setor, a citar: “as organizações não governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC) ... dentre outros exemplos” (Montaño, 2010, p. 56).

Na mesma direção, os governos estaduais criaram uma estrutura jurídico-política com a finalidade de promover a relação entre o público (Estado) e o setor privado (mercado) na gestão das políticas de caráter público (Luz, 2019).

Assim, a institucionalização do terceiro setor, com a regulamentação das Organizações Sociais (OS) e das

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), segue uma agenda de publicação de leis criadas em nível federal ou estadual. Dessa forma, figuras jurídicas como fundações estatais e serviços sociais autônomos são apenas algumas a serem mencionadas na institucionalização da relação Estado-sociedade (Peci et al., 2008, p. 1140).

O Quadro 1, a seguir, apresenta as principais leis que regulamentaram as entidades do terceiro setor com o objetivo de fortalecer a relação do público e do privado no contexto da reforma do Estado.

Quadro 1 - Alguns marcos regulatórios que institucionalizam as parcerias público-privadas no governo de FHC.

GOVERNO	DOCUMENTO	OBJETIVO
FHC	A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o Serviço Voluntariado, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física e entidade pública.
FHC	A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.
FHC	A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e institui e disciplina o termo parceria.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Palácio do Planalto (2014).

O quadro em tela apresenta alguns dos mecanismos jurídico-políticos criados pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). É nessa perspectiva que são regulamentadas jurídica e politicamente as organizações sem fins lucrativos ou organizações sociais, com vistas a estabelecer uma parceria entre o público e o privado.

A regulamentação das organizações sociais tem por objetivo sistematizar o marco legal ou orientar as ações do terceiro setor, ampliando assim a atuação desse

segmento junto às ações desenvolvidas pelo Estado.

A Lei nº 9.608/98, conhecida como Lei do Voluntariado, foi o primeiro dispositivo a regulamentar as atividades voltadas para o terceiro setor após a institucionalização do PDRAE. Entre outras coisas, ela definiu que:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que

tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício (Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998).

A Lei nº 9.637/98 dispõe sobre as Organizações Sociais, qualificando-as como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. De acordo com o previsto nessa lei:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

...

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

De acordo com o exposto na Lei, as entidades qualificadas como OS firmarão a parceria com o setor público (Estado) por

meio do instrumento “Contrato de Gestão”, o que dispensa a necessidade da licitação pública.

Outra característica que merece destaque é a presença do conceito de cidadão-cliente, que emerge do corpo da lei e já estava anunciado no PDRAE, em que prevalece a efetiva prestação de serviços pelas OS com base em indicadores qualitativos e quantitativos do que foi estabelecido através do “Contrato de Gestão”. Isso reforça o incentivo às parcerias e fortalece a presença do setor privado (mercado) na gestão das políticas públicas (Alves, 2015).

Na lógica da reforma gerencial, aquele denominado cidadão-cliente é responsável individualmente pela qualidade dos serviços contratados, e os mecanismos de participação do usuário configuram apenas uma instância jurídica à qual o indivíduo pode recorrer quando se sentir prejudicado pelos serviços disponibilizados.

Tratando sobre essa questão, Neto e Pessoa (2011) revelam que o público não estatal é priorizado como um mecanismo de mediação entre o público-estatal e o privado mercantil, por meio de uma nova administração pública vinculada à gestão social. Desse modo, a gestão social é a forma administrativa de atuação do terceiro setor; nesse modelo, assenta-se a

imbricação entre o público e o privado na execução de serviços e bens aos quais não se aplicam todas as dimensões do mercado.

A Lei nº 9.790/99, que trata das OSCIP, foi promulgada um ano após a criação das organizações sociais (OS). Esta legislação tem por objetivo possibilitar a outorga de título a outra categoria de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do terceiro setor, com objeto social mais amplo e aperfeiçoado do que a legislação anterior (Lei nº 9.637/98) que dispõe sobre as organizações sociais OS.

De acordo com o texto nessa lei:

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o

fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

De acordo com o art. 3º, podem solicitar a qualificação como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, ou saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; entre outros.

As OSCIP podem receber recursos públicos por meio de “Termo de Parceria”, um novo instrumento jurídico definido por esta lei. Antes os repasses se davam exclusivamente por meio de convênios, o que obrigava tanto o governo quanto as entidades parceiras a seguirem o disposto nas instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 01/1997 e nº 03/1993. O “Termo de Parceria” é um instrumento menos rigoroso do que os convênios na aplicação dos recursos recebidos do governo (Peci et al., 2008).

Ainda para Peci et al. (2008, p. 1139),

Os novos instrumentos jurídicos acima mencionados foram responsáveis por viabilizar a estratégia de cooperação do governo com o terceiro setor e o setor privado, ao longo dos últimos anos. Seu denominador comum é composto das relações de natureza contratual, estabelecidas não apenas entre os vários níveis de governo, mas também entre o governo, o setor privado e o terceiro setor. Acordos de resultados, parcerias público-privadas e termos de parcerias estabelecidos com OSCIPS são alguns exemplos desse movimento de contratualização.

Consideramos que, além de reconfigurar o papel do Estado frente às questões do setor privado (mercado), a Lei das OSCIP também reorientou o papel de muitas organizações da sociedade civil e redefiniu sua relação com o Estado. Isso aconteceu na medida em que muitas OS passaram a mudar sua configuração jurídica para atender às novas exigências do terceiro setor – entendendo que o terceiro setor agrega um conjunto de instituições sociais que não faz parte da administração direta nem indireta do Estado, como ONGs, associações,

sindicatos, institutos, fundações, centros voluntários, entre muitos outros, os quais podem estabelecer parcerias com o poder público (Estado), desde que comprovem ser uma organização sem fins lucrativos (Luz, 2019).

Novos marcos da reforma gerencial do Estado nos governos Lula e Dilma Rousseff

Neste item, analisamos alguns dos mecanismos jurídico-políticos criados pelos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) para institucionalizar as parcerias público-privadas e legitimar as entidades que compõem o terceiro setor – Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) e Organizações da Sociedade Civil (OSC).

O Quadro 2, abaixo, apresenta as principais leis que regulamentaram as entidades do terceiro setor com o objetivo de fortalecer a relação do público e do privado no cenário recente do governo brasileiro.

Quadro 2 - Alguns marcos regulatórios que institucionalizam as parcerias público-privadas nos governos Lula e Dilma.

GOVERNO	DOCUMENTO	OBJETIVO
LULA	Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública

<p>LULA</p>	<p>Plano de Gestão do Governo Lula, “Gestão pública para um país de todos”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003)</p>	<p>O Plano Plurianual 2004-2007 é a tradução, em Programas, do compromisso do Governo de vencer a fome e a miséria, construir uma sociedade dinâmica e moderna, gerar empregos e riqueza e estabelecer justiça social. O PPA constituirá um projeto de Brasil alinhado com os ideais de equidade e dinamismo, exigindo do Estado um novo perfil de atuação, que transforme esse compromisso em realidade.</p>
<p>LULA</p>	<p>Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007</p>	<p>Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.</p>
<p>LULA</p>	<p>Carta de Brasília, que apresenta uma proposta de gestão pactuada pelo Ministério do Planejamento e Secretários Estaduais de Administração (2009).</p>	<p>A Carta de Brasília da Gestão Pública foi assinada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ela estabelece uma agenda estratégica conjunta para mobilizar a sociedade em torno da melhoria da gestão pública.</p>
<p>DILMA ROUSSEF</p>	<p>Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011.</p>	<p>Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC, do Conselho de Governo, e dá outras providências.</p>

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Palácio do Planalto (2014).

A Lei nº 11.079/04 foi o primeiro ato jurídico-político do governo Lula na continuidade do processo de celebração das parcerias público-privadas. Essa lei regulamenta as normas gerais para licitação e contratação de parcerias entre o setor público (Estado) e a iniciativa privada (mercado) no âmbito da administração pública, envolvendo todos os entes federados (União, Estados e Municípios).

De acordo com a lei:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública

direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

...

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

...

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

Nessa lei, as parcerias público-privadas passam a ser executadas a partir de um “Contrato Administrativo de Concessão” na modalidade patrocinada ou administrativa. É possível perceber que, quando se propõe uma concessão patrocinada, a lei prevê e legitima a possibilidade de ônus pecuniário para o ente público, ou seja, uma contrapartida financeira do Estado para a iniciativa privada. Já a concessão administrativa não possibilita a contrapartida financeira, mas apenas o contrato de prestação de serviços entre o ente público e o setor privado, o que pode favorecer ao Estado financiar o custo total de serviços prestados pelo setor privado (Luz, 2019).

Também identificamos na Lei das parcerias público-privadas a preocupação de manter o discurso em torno da política de responsabilidade fiscal, conforme evidencia o inciso IV do artigo 4º. Sabe-se que essa preocupação com o controle dos gastos, em particular dos gastos com as políticas sociais, é uma característica que atravessou os governos de cunho neoliberal.

Sob a égide do discurso voltado a evitar uma suposta crise fiscal, que seria a responsável pelo colapso econômico, o Estado passa a traduzir uma política econômica de austeridade, de controle das finanças públicas e de legitimação de marcos jurídicos em nome da governança. Esse cenário já havia sido vislumbrado quando da efetiva aplicação da política de descentralização do governo de FHC, com a criação da Lei 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Alves, 2015).

Na concepção de Luz (2019, p. 80):

A legislação brasileira, desde a década de 1990, vem, contribuindo para institucionalizar e consolidar as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, dando continuidade a uma das características do Estado brasileiro: a de que a subvenção ao setor privado, historicamente, ocorre de forma indireta, amparada por determinados mecanismos jurídicos que possibilitam, por exemplo, a isenção de impostos, a subvenção de programas e os projetos da iniciativa privada etc.

Ainda no governo Lula, foram instituídos outros dois importantes documentos que trataram das parcerias entre o setor público e o setor privado. O primeiro refere-se ao Plano de Gestão do Governo Lula, *Gestão pública para um país de todos*, dentre cujas metas se estabelece que:

Nas organizações do Poder Executivo Federal, o Plano de Gestão

Pública deverá contemplar, no médio e longo prazos, a redefinição das estratégias, a recomposição da força de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados. Inclui ainda a construção de um novo padrão de relacionamento entre o governo e as empresas estatais, no qual fiquem definidos os marcos da gestão empresarial e da gestão voltada ao interesse público (Brasil, 2003, p. 8).

O segundo foi o Decreto nº 6.094/07, em que o governo federal aprovou o Plano de Metas Todos pela Educação e, com ele, apresentou as diretrizes para a implantação de parcerias na gestão da educação. Isso fica evidente no texto da Lei, que em seu artigo 2º, inciso XXVII, dispõe sobre a necessidade de os entes federados (União, Estados e Municípios) “firmar[em] parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007).

Com essa prerrogativa e dentro da possibilidade de sua autonomia, os governos estaduais e municipais seguem o receituário do governo federal, com a instituição de marcos jurídico-políticos cujo objetivo foi o de legitimar suas parcerias com a iniciativa privada na gestão das políticas públicas educacionais (Alves, 2015).

Ainda no governo Lula, nos anos de 2008 e 2009, foi assinada a Carta de Brasília da Gestão Pública. Ela se traduz em um documento que apresenta as diretrizes do governo para a administração pública e estabelece uma agenda estratégica conjunta para mobilizar a sociedade civil em torno da gestão pública.

O primeiro documento legal a tratar das parcerias público-privadas no governo Dilma Rousseff foi o Decreto nº 7.478/11, que Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC). Essa Câmara foi criada com o objetivo de discutir competitividade e aprimorar a gestão pública, não só na formulação de mecanismos de controle da qualidade de gasto público, mas também no estabelecimento de diretrizes para otimizar custos, receitas e qualidade de serviços, além de aprimorar o país em sua estrutura gerencial como um todo em longo prazo.

A CGDC é composta por grandes empresários e ministros e visa a assessorar a presidência na melhoria da gestão pública, a fim de reduzir custos, aumentar a produtividade e a competitividade, otimizar sistemas de compras, entre outros.

Entendemos que a presença dos grandes empresários à frente da CGDC consolida a inserção do modelo de administração gerencial dentro do espaço público, pois parte da referência ao modelo

de administração utilizado no setor privado, orientado para resultados, minimização de custos.

Assim, de acordo com Alves (2015), é possível compreender que o modelo gerencial de administração apontado pelo PDRAE tem como características: ser público, não estatal; ser privado, sem ser completamente mercado. Assim, a atuação do setor público não estatal invade todas as políticas públicas. Nesse sentido, o governo brasileiro implementou um conjunto de estratégias para a mudança na gestão das políticas sociais, de forma particular no que se refere à inserção do setor privado, através das entidades do terceiro setor, na gestão das políticas públicas.

Nessa direção, entendemos que a implementação das organizações do terceiro setor é uma estratégia central do PDRAE, apresentando como seu propósito mais geral permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado, levando à crescente absorção de atividades sociais pelo terceiro setor.

É importante destacar que as organizações públicas não estatais atuam em três dimensões dentro da administração das políticas públicas: na organização,

execução e controle social dos serviços (Neto; Pessoa, 2011),

Para Bresser Pereira (1997, p. 13):

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Já para Maria da Glória Gohn:

As OSs e as Oscips fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, inserem-se no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas nas OS eles não estarão mais sujeitos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, portanto, não serão mais funcionários públicos no sentido lato do termo. ... Registre-se, ainda, que as OS ou Oscips têm de se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do terceiro setor que estão se qualificando (Gohn, 2008, p. 99).

Assim, uma vez qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e

a administrar bens e equipamentos do Estado. A relação entre a Organização Social e o espaço público será efetivada a partir de um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público (Bresser Pereira, 1997).

Desse modo, concordamos com o entendimento de Peroni e Pires (2010, p. 61) quando afirmam que as OS e as OSCIP “são pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas do Estado), com o apoio da administração”.

Ainda para as autoras, quando uma instituição é:

Qualificada como Organização Social, com ela se firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98 se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes ...”, no qual discriminará atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução (Pires & Peroni, 2010, p. 61).

Cabe ressaltar ainda que as organizações sociais (OS) foram concebidas como instrumentos

responsáveis pela implementação da estratégia de publicização através do Programa Nacional de Publicização (PNP) de 1998, que teve como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, com base no pressuposto de que esses serviços serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cidadão-cliente mediante controle social (Bresser Pereira, 1997).

Na proposta de reforma do Estado, com a publicação do PDRAE, o cidadão passa por um processo de adjetivação, tornando-se o cidadão-cliente. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “não há dúvidas de que as Organizações Sociais constituem-se em um instrumento de privatização do qual o governo se utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” (Di Pietro, 1999, p. 201).

Segundo Chauí (1999), a reforma do Estado teve um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da república. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Nesse sentido, a reforma do Estado encolhe o espaço público democrático dos

direitos e amplia o espaço privado não só onde isso é previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados.

Considerações finais

As muitas configurações que o Estado assume com o propósito de manter e proteger o capital se imbricam à dinâmica da política de educação, na medida em que conduzem a ordem política, social e econômica através dos processos ideológicos. Por isso, é necessário considerar as configurações do estado brasileiro no capitalismo e suas diversas formas de manutenção do capital, que se dão por meio de políticas de equidade social em todos os segmentos sociais e de inúmeros marcos regulatórios que estabelecem a legalidade dessas políticas.

A relação entre o público e o privado tem origens históricas, porém, é na década de 1990 que ela ganha contornos refinados de política neoliberal. Foi sua manifestação que variou de acordo com o tempo e a época. O embate entre os partidários da educação pública e os da educação privada no Brasil remonta a outros momentos da história e das políticas educativas no Brasil. Essa relação se sustenta pelos vínculos de um Estado patrimonial, cuja

feição tem cumprido um papel de destaque enquanto política de equidade social, não se constituindo efetivamente como um direito social.

As análises realizadas neste artigo nos revelaram alguns indicadores que demonstram, especialmente a partir da reforma do Aparelho do Estado, a institucionalização das parcerias público-privadas em decorrência de marcos regulatórios e da inserção dessas parcerias no âmbito de políticas públicas de Estado, em particular as educacionais.

As parcerias público-privadas ganharam uma nova configuração a partir dos marcos da Reforma do Estado no Brasil e da inserção das entidades do terceiro setor na orientação e execução de políticas sociais. Nesse sentido, há uma diminuição do poder do Estado e uma efetiva extensão da ação do mercado, ou seja, o setor privado passou a atuar na coordenação das políticas sociais em todas as esferas da administração pública.

Referências

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista da Administração Pública*, edição comemorativa, 67-96. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>
- Alves, A. S. (2015). *As parcerias público-privadas e as feições da Gestão*

Gerencial na Educação (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Pará, Pará.

Behring, E. R. (2008). *Brasil em contra-reforma: desconstrução do Estado e perda dos direitos* (2ª ed.). São Paulo: Cortez.

Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (2007). Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela educação. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxkfnay3>

Bresser Pereira, L. C. (1997). *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>

Castro, A. M. D. A. (2008). Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América latina. *RBPAAE*, 24(3), 389-406.

Chauí, M. (1999, 9 de maio) A universidade operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado. *Folha de São Paulo* [artigo on-line]. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxoc84cc>

Coutinho, C. N., Nogueira, M. A., & Henriques, L. S. (2007). *Antonio Gramsci – Cadernos do Cárcere – Notas sobre o Estado e a política*. Vol. 3, 3.ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira.

Di Pietro, M. S. Z. (1999). *Direito Administrativo* (10ª ed.). São Paulo: Atlas.

Giddens, A. (2005). *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia* (5ª ed.) Rio de Janeiro: Record.

Gohn, M. G. (2008). Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização. In Souza, D. B. (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania* (pp. 99). São Paulo: Xamã.

Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. (1998). Dispõe sobre o serviço voluntariado e dá outras providências. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2h5fur8>

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. (1998). 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. Recuperado de <https://tinyurl.com/y29c62re>

Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5yew9cv>

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público/privada no âmbito da administração pública. Recuperado de <https://tinyurl.com/y48y5kx2>

Luz, L. X. (2019). Marco legal do público e do privado na educação no contexto Pós-Reforma do Estado. In Adrião, T., & Peroni, V. (Orgs.). *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna* (pp. 72-84). Goiânia: ANPAE.

Montaño, C. (2010). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão*

emergente de intervenção estatal. São Paulo: Cortez.

Peci, A., et al. (2008). Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 42(6), 1137-1162. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000600006>

Peroni, V. M. V. (2006). Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *ECCOS: Revista Científica*, 8, 111-132. <https://doi.org/10.5585/eccos.v8i1.461>

Peroni, V. M. V., & Pires, D. O. (2010). Terceira via e terceiro setor: aspectos jurídicos e consequências para a política educacional brasileira. *Políticas Educativas*, 3(2), 56-73.

Rico, E. M. (1998). O empresariado, a filantropia e a questão social. *Revista Serviço Social & Sociedade*, (58), 60-66.

Vale, C. (2017). *Subsunção do público ao privado na educação paraense* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Pará. Recuperado de: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5426999

ⁱ A terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (Giddens, 2005, p. 336).

ⁱⁱ ... o uso “predominante” do conceito de “terceiro setor” expressa uma noção claramente diferenciada do que entendemos que realmente esteja em questão. A perspectiva de análise hegemônica parte de *traços superficiais, epidérmicos* do fenômeno, o

mistificaram e o tornaram *ideológico*. A perspectiva hegemônica, em clara inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, isola os supostos “setores” um dos outros e concentram-se em estudar (de forma desarticulada da totalidade social) o que entende que constitui o chamado “terceiro setor”: estudam-se as ONGs, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais etc., porém desconsideram-se processos tais como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, enfim, descartam-se as transformações do capital promovidas segundo os postulados neoliberais ... Nossa abordagem sobre o “terceiro setor” não parte do conceito de um fenômeno isolado, mas, por ter como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital como um todo, chega ao “terceiro setor” como um fenômeno partícipe dessas transformações gerais, como produto delas (Montaño, 2010, pp. 51-52).

ⁱⁱⁱEntende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (Bresser Pereira, 1997, p. 12).

^{iv} ... a “origem” do “terceiro setor” apresenta alguns problemas: (i) “surgiu na década de 1980, numa construção teórica, com a suposta preocupação de certos intelectuais ligados a instituições do capital por superar a eventual dicotomia público-privado? Teria data anterior, nas décadas de 60 e 70, com o auge dos chamados ‘novos movimentos sociais’ e das ‘organizações não-governamentais’? Seria uma categoria vinculada às instituições de beneficência, caridade e filantropia, dos séculos XV e XIX (ou no Brasil, com as Santa Casas de Misericórdia, Cruz Vermelha etc.)? Sua existência data da própria formação da sociedade, conforme os contratualistas analisam? ... Tão incerto quanto a origem é sua evolução conceitual. Se o termo foi cunhado nos EUA na transição dos anos 1970, ele vem diretamente ligado a outro conceito: a filantropia. Assim, o III Encontro Ibero-Americano do terceiro Setor, organizado no Rio de Janeiro, em 1996, pelo Gife, e que introduziu no Brasil o conceito de ‘terceiro setor’, é continuidade do primeiro e segundo Encontro Ibero-Americano de Filantropia,

organizados na Espanha e México, respectivamente (Montaño, 2010, p. 55).

^v O conceito de sociedade civil apresentado aqui, não se relaciona com o apresentado por Gramsci e por Marx. Para Gramsci: o conceito de “sociedade civil” como portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito ... enquanto Marx identifica sociedade civil com base material, com infraestrutura econômica, “a sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura” (Coutinho, 2007, pp. 121-122).

^{vi} A filantropia empresarial é esse espaço público, porém privado. É o espaço onde coexistem o Estado, o mercado e o Terceiro Setor. A filantropia empresarial ao dividir a sociedade não está prestando favores ou doando benefícios (Rico, 1998, p. 228).

Como citar este artigo / How to cite this article

APA

Alves, A. S., & Gomes, A. O. (2020). O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público-privadas. *Rev. Bras. Educ. Camp.*, 5, e10863. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10863>

ABNT

ALVES, A. S.; GOMES, A. O. O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público-privadas. **Rev. Bras. Educ. Camp.**, Tocantinópolis, v. 5, e10863, 2020. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10863>

Informações do artigo / Article Information

Recebido em : 27/10/2020

Aprovado em: 10/11/2020

Publicado em: 04/12/2020

Received on October 27th, 2020

Accepted on November 10th, 2020

Published on December, 04th, 2020

Contribuições no artigo: Os autores foram os responsáveis por todas as etapas e resultados da pesquisa, a saber: elaboração, análise e interpretação dos dados; escrita e revisão do conteúdo do manuscrito e; aprovação da versão final publicada.

Author Contributions: The author were responsible for the designing, delineating, analyzing and interpreting the data, production of the manuscript, critical revision of the content and approval of the final version published.

Conflitos de interesse: Os autores declararam não haver nenhum conflito de interesse referente a este artigo.

Conflict of Interest: None reported.

Orcid

Antonio Sousa Alves



<http://orcid.org/0000-0003-3020-5544>

Albiane Oliveira Gomes



<http://orcid.org/0000-0002-2242-5654>