
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: Gênese e Questionamentos – o caso brasileiro.

Ivan Antônio Pinheiro – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Luciano José Martins Vieira – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

Antigas na sociedade brasileira, bem como integrantes do Terceiro Setor, o que hoje é denominado de Organização Social (OS) constitui um fenômeno recente, mais especificamente, surgido em 1997. Criadas no seio da Reforma do Aparelho do Estado, as OSs foram concebidas para reduzir o tamanho do Estado, conferir-lhe agilidade, flexibilidade e facilitar a inovação, enfim, para melhorar a gestão. Todavia, os mecanismos utilizados pelo governo para a sua implementação, aparentemente, mais têm gerado controvérsias do que soluções. Para analisar esse fenômeno, os autores percorrem e investigam as mais recentes contribuições de estudiosos de dois campos do conhecimento: o da Administração e o do Direito. Embora escrito na forma de ensaio, o texto mantém comprometimento com o rigor exigido às pesquisas. A conclusão, a julgar pelas fontes consultadas, é surpreendente: há os que saúdam a iniciativa, percebendo-a como um avanço, mas há também quem nelas identifique um retrocesso. Em que pese ser ainda questão em aberto, pelos motivos e pela argumentação que desenvolve, conclui que se trata de um perigoso retrocesso.

Palavras - chave: Organização Social, Terceiro Setor, Reforma do Aparelho do Estado.

ABSTRACT

Social Organization (SO), which has long been present in the Brazilian society and is part of the Third Sector, is a recent phenomenon, more specifically dating from 1997. Developed during the Reform of the State Apparatus, the SO was conceived to reduce the State size, providing it with agility, flexibility, and facilitating innovation to improve management. However, the mechanisms used by the government to implement them seem to have generated more controversies than solutions. To analyze such phenomenon, the author searches and investigates the most recent contributions made by scholars of two knowledge areas: Business Management and Law. Although it is written as an essay, the text is committed to the rigor required by research studies. Based on the sources used in this study, the conclusion is surprising: some welcome this initiative, perceiving it as an advance, but there are also some that identify a throwback in the SO. Considering that this is still an open-ended issue, for the reasons and argumentation it develops, conclusion is that this is a dangerous throwback.

Key words: Social Organization, Third Sector, Reform of the State Apparatus.

INTRODUÇÃO

Embora as Organizações Sociais (OSs) não sejam recentes no quadro institucional brasileiro, observa-se, desde o final dos anos 90 do séc. passado, o seu ressurgimento, sobretudo, como entidades às quais os governos recorrem para implementar determinadas políticas públicas (a expressão Organizações Sociais, no contexto aqui considerado, que de pronto se esclareça, induz ao erro quanto significado que encerra, não só ao leigo mas também àqueles que não atuam na área específica, como, na seqüência, será visto). Qual seria a causa desse súbito renascimento? A resposta a essa questão, em detalhes, encontra-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Contudo, paralelamente ao repentino interesse e importância atribuída às OSs, teve início um amplo debate sobre a propriedade, ou não, de o setor público recorrer a essas instituições para a concretização dos seus objetivos. Segundo alguns autores, determinados princípios fundadores do Estado e, por extensão, da atuação governamental estariam sendo violados, bem como, se ponderadas as vantagens frente às desvantagens, as primeiras não seriam tão videntes e tampouco livres de questionamentos os ganhos para a sociedade. Acredita-se, pois, que por esses motivos se justificam os continuados estudos sobre o tema-título deste trabalho.

Destarte, após situar as OSs no contexto contemporâneo, no mundo e no Brasil, em uma narrativa em que os focos se alternam, o texto localiza a análise em um período mais recente: aquele delimitado pelas condições sociais, políticas e econômicas que circunscreveram o ambiente em que foi promulgada a Carta de 1988 (BRASIL, 2006b), esta, celebrada por Ulysses Guimarães, à época Deputado e Presidente da Constituinte, como a Constituição Cidadã. Ato contínuo à sua promulgação, e a bem da verdade, até mesmo antes, quando o texto ainda estava adquirindo forma, recrudesciam as críticas, de inúmeros estudiosos, aos princípios estruturantes da Carta em gestação. Entre tantas, a manifestação de mais viva lembrança parece ser a do ex-Presidente J. Sarney, que alertara para a condição de ingovernabilidade que ao país conduziria o novo texto; passados quase 20 anos, não se pode dizer que o ex-Presidente estava de todo errado. É, pois, em um contexto de reforma do Estado via constitucional, numa tentativa de superar as dificuldades trazidas pela Carta de 88, que surgem as Organizações Sociais com a acepção que hoje a elas se atribui. Assim, após uma breve retrospectiva histórica, a análise das características jurídicas, bem como do *modus faciendi* desse “novo” braço operacional para a implementação de políticas públicas no Brasil, os autores dão início, então, à discussão que insinua no título deste ensaio que é, também, o seu objetivo.

1 O TERCEIRO SETOR: DAS ORIGENS AO SÉCULO XXI

Mas, afinal, por que de início referir-se ao Terceiro Setor se o objeto de estudo são Organizações Sociais? Ora, porque de acordo com Alcofarado (2004, p. 2), “a Organização Social é um tipo de organização do Terceiro Setor [...]”.

Para os fins a que se propõe este estudo, desnecessária se faz uma regressão tão longínqua e detalhada na história do mundo ocidental, uma vez que as mais antigas referências situam e localizam, na Grécia antiga, o surgimento do Terceiro Setor, havendo também alusões ao tempo do Império Romano; que seja, pois, delimitado o período: o início da Era Moderna.

Dois fenômenos da Era Moderna, a urbanização acelerada e as novas possibilidades (e quantidades) de produção tornadas possíveis pela Revolução Industrial trouxeram como subproduto indesejável, a chamada questão social, cuja raiz pode ser localizada no desemprego que, desde então, tem sido a regra ao invés de a exceção. Problemas até então

circunscritos à esfera privada (saúde, educação, habitação, entre outros), adquirem, a partir de então, dimensão pública, requerendo, para o seu encaminhamento, a intervenção de terceiros. Do auxílio individual, espontâneo, esporádico e *ad hoc*, aos empreendimentos organizados, foi um passo. Assim, a instituição de Fundos Mútuos ou a organização na forma de Cooperativas figuram entre as primeiras soluções encontradas para enfrentar a questão social, tendo em vista, senão eliminar, pelo menos minimizar os seus efeitos. Surgem, assim, conforme o ordenamento jurídico de cada Estado nacional, as novas entidades filantrópicas que, ao lado das ações individuais, terão como preocupação central mitigar o sofrimento, nas suas mais diversas acepções, de um número crescente de pessoas; um conjunto que, se por um lado é difuso, por outro, em comum entre os seus elementos, pode ser encontrado o traço, senão de exclusão, de distanciamento do pleno exercício da cidadania. Por vezes impelidas por razões humanitárias, por expiação de culpa, ou até mesmo por uma visão pragmática e estratégica que sinaliza a necessidade de um mercado crescente e sustentável, as novas entidades se multiplicarão à grande velocidade.

Tais fatos constituem a gênese do Setor Solidário, Setor Coletivo, Setor Independente ou, como atualmente é mais conhecido, o Terceiro Setor – “gênero do qual são espécies todas as sociedades civis sem fins lucrativos, inserindo-se aqui a quase totalidade das fundações, em especial as fundações particulares” (RAFAEL, 1997, p. 6), ao que Salamon (*apud* ALVES, 2000, p. 153) acresce: “[terceiro setor] composto de (a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário”. Resumindo, o Terceiro Setor (TS) corresponde às pessoas jurídicas que, apesar de constituídas na forma de direito privado, atuam em áreas de nítido interesse público, sendo este o argumento utilizado quando o Estado com ele contrata parcerias para implementar determinadas políticas públicas.

Não obstante o recrudescimento da questão social, vez por outra acentuada por crises, nem tanto o liberalismo político, mas sobretudo o econômico, avança e se impõe como ideologia dominante, em que pese as críticas, com destaque à marxista (1818-1883). Justifica-se, assim, o distanciamento dos governos frente à questão social, vista como um problema individual, de foro privado. Entretanto, aos poucos, a questão social adquire uma nova dimensão, passando a ser argüida e demandada como uma questão de justiça social (HELLER e FEHÉR, 1998). Embora existam registros anteriores (SELDON, 2000), foi somente no início do século XX, com a Crise da Bolsa, em 1929, que o Primeiro Setor (o Estado) será chamado para solucionar os problemas gerados pela atuação do Segundo Setor - o Mercado, responsável pela atividade empresarial.

Suporte teórico ao novo posicionamento do Estado, doravante interventor no domínio econômico e social, não faltou, sendo o mais consistente o formulado por Keynes (1883-1946), que trouxe uma nova compreensão sobre a atuação do Estado na economia. Na perspectiva jurídica, a Teoria da Evolução dos Direitos amplia e legitima o novo papel atribuído ao Estado Democrático e de Direito (STRECK e MORAIS, 2000; BOBBIO, 2004). Estava, pois, o Estado legitimado a intervir no domínio econômico através de políticas públicas anti-cíclicas, compensatórias e com propósito desenvolvimentista, ainda que para estes fins fosse necessário contrair dívidas e provocar desequilíbrios fiscais. Para resolver a questão social, duas seriam as formas utilizadas pelos governos: a direta, quando operando através do seu aparelho (órgãos e entidades) e, a indireta, quando articulado e em parceria com a sociedade civil, notadamente o Terceiro Setor que, no Brasil contemporâneo correspondem às Associações e às Fundações (BRASIL, 2006j).

Estrutura-se, então, a partir de então (final do século XIX), nos EUA e na Europa, o *Welfare State*, ajustado às especificidades locais (SEN, 2000). Cresce, assim, tanto a oferta

dos chamados serviços públicos (transporte, água e saneamento, etc.) quanto a assistência do poder público (seguro desemprego, auxílios diversos, etc.) aos menos favorecidos, total ou parcialmente custeadas com os recursos do Tesouro. Sobre as vantagens líquidas do *Welfare State* há muitos questionamentos e discussões, sendo que as mais recentes têm sido conduzidas pelos propositores da *Theory of Public Choice* (SELDON, 2000; TULLOCK, SELDON e BRADY, 2005; entre outros).

Nessa trajetória, o Terceiro Setor, gradualmente e por motivos diversos, ocupa espaços, ora atuando isoladamente, ora em parceria com o Estado, ora por este estimulado, bem como se especializa em diversas áreas. Vale observar que, se por um lado, a ascensão mais recente do Terceiro Setor é (também) uma expressão do reconhecimento do “insucesso do Estado como promotor das políticas de desenvolvimento social e a necessidade de estimular a participação da sociedade civil nessa empreitada” (FISCHER e FALCONER, 1998, p. 15), por outro, significa também admitir que o mercado não é (foi) suficientemente sábio para solucionar, *per se* e tempestivamente, antes que transformados em crises, problemas que, segundo analistas mais à esquerda do espectro político, têm origem no individualismo e na busca exacerbada pelo lucro – identificados, entre outros, por Touraine (2006), como características dos tempos modernos, sobremodo na civilização ocidental. Na mesma linha aponta Pinheiro (2005), para quem o TS opera tanto nas lacunas deixadas pelo Estado, quanto nas fendas do mercado e, grosso modo, as suas unidades básicas de análise são as denominadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades que atuam nas mais diversas áreas: desenvolvimento econômico local, proteção ao meio-ambiente, defesa dos direitos civis, entre outras, algumas de caráter laico, outras religiosas, havendo também, ao lado das que levantam bandeiras políticas, as apolíticas. A propósito: Silva Neto (2006) esclarece que as ONG correspondem ao gênero do qual as OSs são espécies, ficando, desta forma estabelecidos os vínculos estreitos mantidos entre os construtos Terceiro Setor, Organizações Não-Governamentais e Organizações Sociais.

Portanto, e por oportuno, registre-se que do final do século XIX até o início do terceiro quartel do século XX o Terceiro Setor cresce ao lado do Estado, pois este daquele precisa, eis que atua como um efetivo braço operacional e complementar para a implementação das chamadas políticas sociais.

No Brasil, o surgimento e a expansão organizada do Terceiro Setor possuem as características do seu tempo - a forte coloração política -, dado que contemporâneos dos movimentos de contestação aos governos militares após 1964. No dizer de Fischer e Falconer (1998, p. 14), “para o bem e para o mal, seguindo múltiplas tendências ideológicas, ele [o Terceiro Setor] já nasceu com um componente de politização que, praticamente, substitui o componente filantrópico do setor nos Estados Unidos”. Não que anteriormente a esse período não se tenham registrado iniciativas filantrópicas; elas ocorriam com dimensão mais reduzida, pois, relativamente ao Primeiro e ao Segundo, o Terceiro Setor era de pouca expressão por motivos históricos que adiante serão apreciados.

Após as primeiras décadas do pós-guerra, eventos econômicos (alta do petróleo) e políticos (guerra árabes x israelenses) se combinam, nos anos 70, para dar origem a uma nova crise, também de repercussão mundial. Posteriormente, já com outros elementos e mais ampla, a crise terá um novo caráter e dimensão, sendo identificada como a crise do Estado Moderno, fenômeno multi-facetado e que reúne, entre outros, os seguintes elementos: 1) político-institucionais - questionamento ao modelo de democracia representativa; 2) econômico-financeiros - crescentes desequilíbrios nas contas públicas, a crise fiscal; e, 3) elementos de natureza gerencial - insuficiência do modelo burocrático como forma de organização e gestão do Estado. Conforme assinalado por Forjaz (2000), embora com visões de mundo elaboradas a partir de posicionamentos ideológicos completamente distintos, diversos autores convergem e apontam para as crescentes limitações, ao final do séc. XX, do

Estado Nacional, o que veio a exigir um completo repensar quanto ao seu papel e, por conseguinte, quanto à sua estrutura e forma de operar.

Não se pense que a Crise do Estado não atingiu, também, o Terceiro Setor, ao contrário, sendo este em parte dependente daquele, foi um dos que mais sentiu os efeitos, sobretudo no que tange às fontes de financiamento. Não obstante, Osborne e Gaebler (1992), Bridges (1995), Rifkin (1995), Salamon (1998) e Wallerstein (2002), entre tantos outros, constataram que o Terceiro Setor é, senão a melhor, uma das mais promissoras vias para equacionar os problemas da sociedade pós-industrial (também referida como a era pós-moderna) em razão de certas características que a distingue, a exemplo da complexidade, da incerteza e do extremo dinamismo. Fischer e Falconer (1998) destacam também o que com pequenas variações pode ser encontrado em outros autores: as características do TS, a sua flexibilidade, a agilidade e a forma de organização adhocrática que se contrapõem, com vantagens, à burocracia prevalente nas estruturas estatais.

Por oportuno, um segundo registro: ao final do século XX pode ser observado um novo surto de crescimento do Terceiro Setor; todavia, agora por motivos diversos, pois, se antes, de certo modo crescera ao lado do Estado, agora cresce para substituí-lo na prestação de determinados serviços.

2 DE UTILIDADE PÚBLICA A ORGANIZAÇÃO SOCIAL

De acordo com Barreto (2006), o primeiro diploma legislativo referente ao que hoje é reconhecido como Terceiro Setor, foi a Lei Federal nº 91, de 28 de agosto de 1935. Com efeito, ainda segundo o autor, tratava a lei, do reconhecimento de uma entidade como sendo de utilidade pública (2006, p. 1):

Art. 1º. As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no paiz [sic] com fim exclusivo de servir desinteressadamente á collectividade [sic] podem ser declaradas de utilidade publica, provados os seguintes requisitos: a) que adquiram personalidade jurídica; b) que estão em effectivo funccionamento [sic] e servem desinteressadamente á collectividade [sic]; c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados.

À época, ainda segundo o mesmo autor, o título de utilidade pública era um mero distintivo, do qual não derivava nenhuma vantagem direta, conforme se depreende do Art. 3º da Lei: “nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salva a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flammulas [sic], bandeiras ou distintivos [sic] próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e a da menção do título concedido” (BARRETO, 2006, p. 1). Entretanto, com o tempo, constata o autor: “o título que, inicialmente, era apenas honorífico, passou a abrir as portas das benesses estatais [benefícios, isenções, financiamentos públicos, entre outras], desvirtuando-se sua idéia original” (BARRETO, 2006, p. 1).

Desde então, inúmeros textos legais vieram a conferir os mais diversos benefícios às organizações reconhecidas como de utilidade pública. Para se ater aos tempos mais recentes e ficar limitado à legislação federal, bastam dois exemplos: a Lei nº 8.212 (BRASIL, 2006e), conhecida como a Lei Orgânica da Seguridade Social e, o Código Tributário Nacional, a Lei nº 5.172 (BRASIL, 2006a) que, nos Art. 9º e 14, confere tratamento diferenciado às organizações tituladas como de utilidade pública.

Contudo, e já se encaminhando para o término desta breve contextualização histórica, cabe observar que, nesses tempos, denominar uma entidade como sendo uma Organização Social, equivalia a dizer que ela era titular do reconhecimento de utilidade pública, tanto por parte das autoridades governamentais, quanto aos olhos da sociedade em geral.

Em razão das limitações impostas pela própria natureza do fenômeno, não é possível, com a clareza de dados confiáveis, afirmar até que ponto o crescimento observado no TS é devido: 1) a um puro sentimento altruísta – referindo-se à realidade norte-americana, Seldon (2000, p. 57) cita que “um impulso elementar de compaixão instintiva judaico-cristã – a doação caritativa [...] teria aumentado em função da renda e da afluência geral”; 2) a uma estratégia para colher benefícios especiais do Estado, tendo à frente os grupos mais organizados, prática que Tullock, Seldon e Brady (2005) identificam como *rent seeking*; ou, o que talvez seja mais provável, 3) a ambos. Contribui para obscurecer a realidade dos fatos a existência, entre as estatísticas que registram o crescimento do TS, de um número indefinido, mas supostamente grande, de entidades “de fachada”, ditas “fantasmas”, criadas para encobrir ilícitos - registradas como TS, mas atuando com desvio de finalidade. Sobre o tema, para maiores detalhes pode ser consultado o *site* da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG, 2006) de onde se extrai que, em 2001, após as ONGs terem sido objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pelo Congresso Nacional, teve início a tramitação de um Projeto de Lei que pretende estabelecer um rigoroso controle social sobre o TS¹.

3 AS CRISES AO FINAL DO SÉCULO XX

Se os anos 70 foram de crise para a maioria das economias desenvolvidas, no Brasil esses anos são saudados como a década do Milagre Econômico, ocasião em que o crescimento do PIB superou a média das principais economias. Na década seguinte, quando as demais economias já apresentavam os sinais de recuperação, a crise atingiu, com todo o vigor, as economias emergentes e endividadas, a exemplo do México e do Brasil, entre outras. No caso brasileiro, a expressão Década Perdida, com frequência utilizada para caracterizar a situação sócio-econômica do país nos anos 80, parece ser auto-explicativa, dado que predominavam: queda na atividade econômica, desemprego, dívida pública crescente, inflação, bem como se deterioravam os principais indicadores sociais, a exemplo da concentração de renda medida pelo índice de Gini. E é exatamente por essas condições que cresce, também nesse momento, a demanda pelos serviços prestados pelo Estado.

Quando combinados, os elementos da crise tendem a potencializá-la. De um lado, aumentam as demandas (sociais – saúde, educação, etc.) sobre o Estado, e, por conseguinte as despesas públicas; de outro, diminuem as fontes de financiamento, pois, além da queda da atividade econômica (impacto na arrecadação pelo Tesouro), cresceu o grau de informalidade da economia.

Resulta desse quadro uma queda ainda mais acentuada na qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Como subproduto natural desse processo cresce a insatisfação dos cidadãos (eleitores), por vezes manifesta na forma de declarada animosidade. Tendo em conta que para o cidadão ordinário² não é clara a distinção entre os entes do Estado (governo e demais instituições), amplia-se, assim e cada vez mais, a voz e a adesão ao grupo dos que propõem reduzir o tamanho (peso) do Estado ou, senão, limitar a sua atuação.

¹ Ao leitor mais atento não passará despercebido o fato de que ora se faz referência às OS, ora ao TS e, ora às ONGs. Sem dúvida que, a rigor, há diferenças, e diga-se, sutis, que distinguem as instituições que denominam; contudo, tendo por base as referências cruzadas já trazidas a esse trabalho e, os seus objetivos e escopo, não há prejuízo em intercalar e considerar essas expressões como se fossem sinônimas. Trata-se, antes, de um recurso para não deixar o texto cansativo ao leitor.

² Sobre o cidadão não instruído e os riscos para a democracia, vide Bobbio (1986).

É nesse contexto, analisado em detalhes por Prado (1994), que após conferir poder constituinte aos congressistas então eleitos, que é escrita a nova Carta Constitucional que veio a ser promulgada em 1988.

Conforme já mencionado, é conhecido o manifesto de J. Sarney, então Presidente da República, alertando para o fato de que o país, com a nova Constituição, se tornaria ingovernável; todavia, é de Skidmore (*apud* PRADO, 1994, s.p.) a seguinte citação: “o problema do Brasil não é de homens nem de recursos. É da Constituição de 1988 (CF/88). Ela tornou o país rigorosamente ingovernável. Pior: nas mãos de um aparelho político permissivo que manipula um sistema administrativo ultrapassado”.

Mas quais seriam os elementos da Constituição (BRASIL, 2006b) que justificariam esses juízos, bem como que relação mantém com as Organizações Sociais? É o que será visto nas próximas seções.

4 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na opinião de diversos juristas, alguns citados por Prado (1994), se a CF/88 possui virtudes, igualmente possui vícios, cabendo aqui salientar, entre estes, os que também foram apontados por L. C. Bresser Pereira (BRASIL, 1995, p. 27-8), ex-titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado:

[...] um dos seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados [...] a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser culpada pela crise do Estado [...] a conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes [...] um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Precisamente, o engessamento e a falta de flexibilidade citadas têm origem nas determinações do Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2006b, p. 1):

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego [...];

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo e licitação pública [...].

Como se verifica, o Art. 37 se estende para além das fundações e autarquias, atingindo todas as entidades da Administração Indireta. Dois aspectos adicionais, também inscritos na CF/88, complementam e justificam o quadro pessimista vislumbrado pelos analistas: 1) o estabelecimento de uma nova matriz de transferências constitucionais, a partir da qual a União acumularia perdas líquidas; e, 2) a criação de novos gastos sociais sem, contudo, previsão

explícita das fontes de financiamento – não foi por acaso que Ulysses Guimarães saudou a nova Carta como Constituição Cidadã, a mais rica em direitos individuais e coletivos.

A praticamente unanimidade verificada tanto na situação quanto, em parte, na oposição ao governo³ em torno do quadro descrito nas seções anteriores, foi determinante para que de imediato tivesse início um projeto de reforma constitucional. Defendido por vários segmentos, o projeto pretendia ir além daquela reforma que, de início, já houvera sido acertada – quanto à forma e ao sistema de governo. O conturbado Governo Collor de Melo, e a interinidade de Itamar Franco, pela absoluta falta de governabilidade, não permitiram maiores avanços na reforma do Estado, exceto pela execução da primeira etapa do Programa de Desestatização – Lei nº. 8.031 (BRASIL, 2006c). Destarte, é somente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso que surge a mais nova e articulada iniciativa de reforma administrativa, cujos fundamentos e diretrizes podem ser encontrados no PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Não cabe aqui, pela sua extensão, analisar o elenco de todas as propostas sugeridas por Bresser Pereira (BRASIL, 1995), mas, tão somente, ressaltar as mais diretamente pertinentes ao tema ora analisado. Além do propósito de “enxugar” (reduzir o tamanho do Estado), uma segunda diretriz que emerge do PDRAE é, curiosamente, o esforço no sentido de resgatar a condição de governar, isto é, a de exercer a governança – a de planejar, implementar e controlar políticas públicas através do aparelho de Estado; condição que requer o retorno às condições de flexibilidade e agilidade anteriores e perdidas com a CF/88. Ademais, sendo a agilidade e a flexibilidade condições *sine qua non* à introdução de inovações no setor público, uma vez satisfeitas as primeiras, mais facilmente seriam atingidas as inovações necessárias ao Estado.

5 AS NOVAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Dentre as inúmeras mudanças e programas com o propósito de enxugamento do Estado, bem como de resgatar a flexibilidade e a agilidade perdidas, ressalta a diretriz da publicização dos serviços do Estado:

[...] uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nessa categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc. [...] por isso a reforma do Estado nessa área não implica privatização, mas “publicização” – ou seja, transferência para o setor público não estatal. A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do processo de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal, existem uma terceira e uma quarta formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não-estatal e a propriedade corporativa [...] fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos, mas para o interesse geral, não podem ser consideradas privadas: são organizações públicas não-estatais, fazem parte do terceiro setor, ou são “organizações sem-proprietários” (*nonowned*), na expressão de Mintzberg [...] a expressão publicização, por mim [L. C. B. Pereira] sugerida para significar a transformação de entidades estatais em entidades públicas não-estatais, mas especificamente em organizações sociais (PEREIRA, 1998, diversas páginas).

³ E o tempo veio a confirmar esse quadro.

Com efeito, por intermédio da Medida Provisória nº 1.591/97, posteriormente convertida na Lei nº 9.637 (BRASIL, 2006g), foi instituído o Programa Nacional de Publicização, que autoriza o Poder Executivo, por meio da qualificação de entidades privadas como Organizações Sociais (OSs), a transferir-lhes a gestão de bens e serviços públicos cujas atividades sejam dirigidas: ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio-ambiente, à cultura, e à saúde. No modelo proposto no PDRAE, as OSs são “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 60). Silva Neto (2006) observa que o modelo de OSs tem inspiração na experiência britânica que deu origem a *quango – quasi autonomous non governmental organizations*.

Um primeiro ponto a ser observado é que, doravante, a expressão Organização Social (OS) terá adicionado ao seu significado habitual, um outro, estranho ao senso comum. Até então, o Terceiro Setor basicamente era constituído: 1) por iniciativas individuais; e, 2) por organizações privadas sem fins lucrativos, tendo, essas últimas, crescido em colaboração com o Estado. Desde então surge uma nova figura no seio do TS: aquelas organizações que “nascem” do próprio aparelho estatal. De acordo com as informações divulgadas pelo governo federal, uma vez tomada a decisão, o fluxo de criação das OSs deve observar as seguintes etapas: 1) criação da entidade não-estatal, isto é, de interesse público, com personalidade jurídica de direito privado e sem finalidade lucrativa (Associação, Fundação ou Consórcio); 2) extinção da entidade estatal; 3) qualificação da entidade recém criada como Organização Social; 4) elaboração do contrato de gestão; e, 5) assinatura do contrato com a entidade criada. A Figura 1, a seguir, ilustra o novo quadro que emerge no Terceiro Setor:

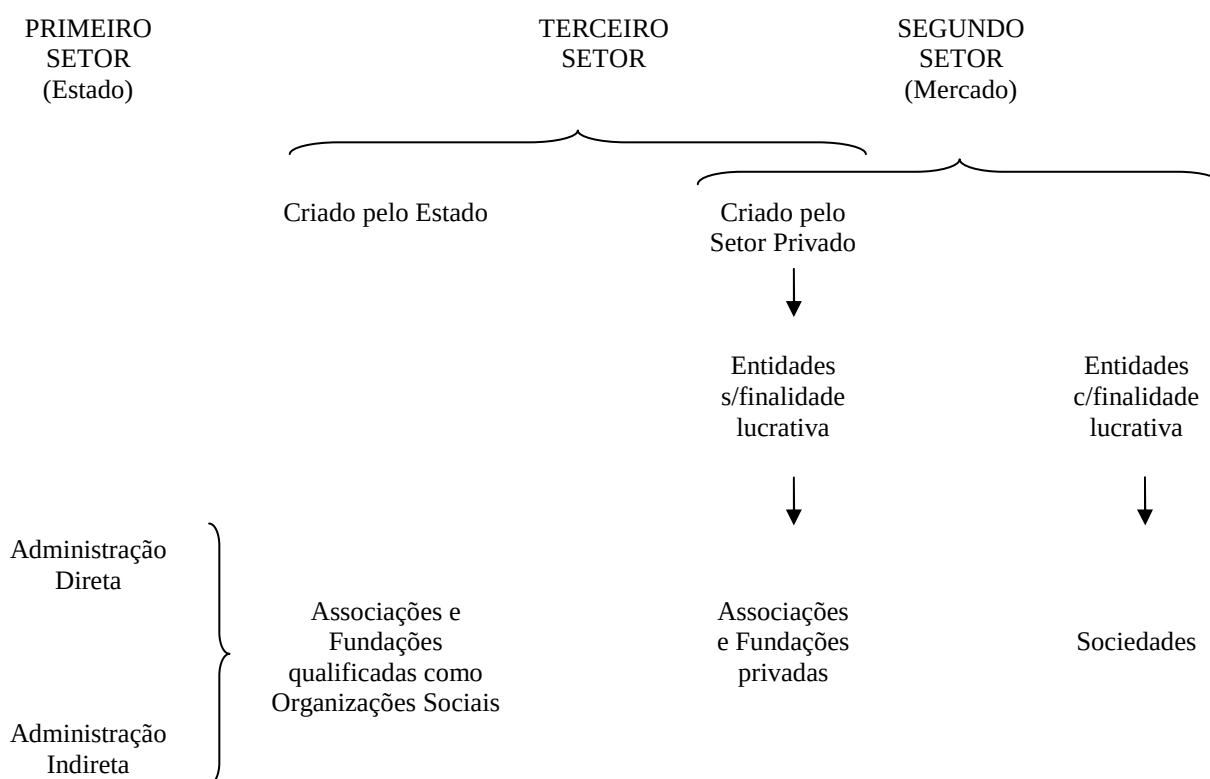


Figura 1 – A Nova Configuração do Terceiro Setor

Vale dizer que, em um primeiro momento, nada se modifica, nem na forma nem qualidade dos serviços prestados, uma vez que o novo ente (a OS) absorve os servidores e o patrimônio do ente extinto, bem como continua a ser provido com recursos do orçamento público. Uma alteração na Lei nº 8.666 (BRASIL, 2006f) – a Lei de Licitações, introduzida pela Lei nº 9.648 (BRASIL, 2006h), autoriza que o poder público a contratar com a OS recém criada, mediante processo sumário, isto é, com dispensa de licitação – o Art. 24 passa, então, a contar com o inciso XXIV: “[...] para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”. Nesse caso, como esclarece Justen Filho (2004, p. 235), a dispensa não se deve às questões de desequilíbrio no custo x benefício do processo, mas porque o “Estado busca realizar outros fins” – fins estes que adiante se tornarão mais evidentes. De pronto, essa autorização para a dispensa equivale a dizer, em outras palavras, que a OS absorve, também, e na integralidade, as competências, direitos e obrigações do ente extinto.

Finalmente, o vínculo entre o governo e a OS se mantém, basicamente, através de dois mecanismos: o Contrato de Gestão e a participação majoritária nos órgãos de deliberação superior (Conselhos) da estrutura do novo ente.

Mas de que maneira o governo atingiria os seus objetivos (enxugamento, flexibilidade, agilidade e inovação) através das novas Organizações Sociais?

6 AS POSSIBILIDADES GERENCIAIS A PARTIR DAS NOVAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Considerando que os servidores do ente estatal extinto passam a integrar um Quadro em Extinção (BRASIL, 2006g, Art. 22, I), a médio e longo prazo o governo estará descomprometido das obrigações até então regulamentadas sob a égide do Regime Jurídico dos Servidores Públicos – Lei nº 8.112 (BRASIL, 2006d), promovendo, desta forma, o enxugamento pretendido. Além disso, os integrantes do novo quadro passam a ser contratados ao abrigo da Consolidação das Leis Trabalhistas, portanto, se a reposição do efetivo se verificar em níveis salariais inferiores ao do ente extinto, haverá aí, também, uma economia adicional para os cofres públicos.

Dispõe ainda a Lei Federal das Organizações Sociais (BRASIL, 2006g) que, embora os princípios da Administração Pública devam ser observados (Art. 7º), as OSs terão regulamento próprio para, com o emprego de recursos provenientes do Poder Público (Art. 17): contratar obras e serviços; efetuar compras e, contratar efetivo (Art. 4º, VIII). Assim, livres da rigidez (“o engessamento”) dos procedimentos devidos em um processo licitatório, bem como sem ter que cumprir os trâmites exigidos para um concurso público, as OSs readquirem a flexibilidade e a agilidade perdidas com a CF/88.

No que tange à gestão de pessoal, Marconi (2004, s.p.) salienta as vantagens reunidas pelas OSs:

[...] quando são demandadas competências muito específicas, às vezes dificilmente observáveis em um concurso público, fato que pode levar à seleção de uma pessoa com perfil inadequado, um processo seletivo distinto pode ser mais adequado; desta forma, a possibilidade de adoção de diversos mecanismos de recrutamento deve ser explorada nas organizações sociais [...] de acordo com a especificidade dos perfis desejados para as vagas ofertadas [...] adicionalmente, deve-se ressaltar que, como a estrutura de carreiras pode ser menos rígida no regime celetista que no estatutário, o ingresso não precisa ocorrer necessariamente no seu nível inicial para todos os funcionários; assim, pode-se contratar pessoas mais experientes, com maior acúmulo de competências, para os níveis mais elevados da carreira, tornando assim a estrutura de incentivos [...] mais eficiente.

Evidentes, também, as vantagens que resultam de um processo de compras que não obriga a instruir um processo de licitação, sobretudo no que se refere à agilidade e à ausência da possibilidade de contestações judiciais que sobrestam indefinidamente os processos. A agilidade e a maior simplicidade, por sua vez, favorecem a economicidade, a atualização tecnológica e a inovação.

Antes mesmo do Programa Nacional de Publicização (Art. 20) ser uma realidade, alguns estados membros da federação já davam curso a iniciativas semelhantes. Levy (2004, s.p.), tendo analisado uma dessas experiências, conclui que:

[...] a implantação das OS de Saúde em São Paulo pode ser considerada bem sucedida, ainda que diferentes aspectos da boa governança possam ainda não ter sido contemplados [...] a experiência do Brasil aponta para a fraqueza institucional da entidade supervisora como uma das maiores vulnerabilidades do processo [...] um aspecto menos satisfatório, que pode ser destacado diz respeito à transparência a *stakeholders* situados na Sociedade Civil [...] o caso das OS da Saúde de São Paulo é um exemplo inspirador para quem esteja procurando construir um bom sistema de governança [...] é perfeitamente possível, e com vantagens, construir uma estrutura governamental mais enxuta, focalizada, eficiente e eficaz, transferindo para terceiros a implementação das políticas públicas.

O alerta de Levy (2004) já havia sido identificado por Ramos (1997, p. 93):

[...] um dos grandes entraves à “contratualização” apontados pelas diversas experiências é a insuficiência de capacitação dos órgãos supervisores em elaborar e monitorar o contrato de gestão. Evidentemente, a questão da gestão efetiva das bases de conhecimento da organização aqui se coloca de forma aguda; essa gestão diz respeito não apenas aos conhecimentos técnicos, específicos de cada instituição administrada (saúde, educação, petróleo, mineração, etc.) como também aos conhecimentos tácitos sobre a própria relação contratual em si.

Por oportuno, cabe esclarecer que a experiência brasileira no sentido da contratualização não é original, tendo sido adaptada da Europa, onde há o registro de várias experiências (França, Suécia, Inglaterra, entre outros), e tampouco surge com o PDRAE e mais especificamente com o Programa Nacional de Publicização. As iniciativas anteriores, nos anos 80, quando foram assinados Contratos de Gestão com a Cia. Vale do Rio Doce e a com a PETROBRAS, bem como as do início do Governo Collor de Mello, no âmbito do Programa de Gestão das Empresas Estatais, não prosperaram. Entre outros motivos, para explicar esse insucesso, Di Pietro (2005, p. 253) assinala “que a França, que parece ter sido o berço do instituto [Contratos de Gestão] tem um direito administrativo em grande parte jurisprudencial, muito menos legislado do que o nosso, deixando muito espaço para as inovações feitas pela Administração Pública”.

Fenômeno recente, em que pese o registro de alguns êxitos - entre outros já citados, vide também Alcofarado (2004) -, sob a ótica da gestão é precipitado tecer um juízo definitivo sobre as Organizações Sociais, isto é, se representam um avanço ou um retrocesso no ambiente das políticas públicas no Brasil. No tocante à realidade em nível federal, Torres (2004) avalia que o modelo de implementação das OS não foi bem-sucedido, uma vez que até o início do governo Lula havia sido criadas sete organizações sociais (sendo cinco ligadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia), enquanto que os estados contavam com 50 organizações sociais. Os motivos apontados para tal situação foram (TORRES, 2004, p. 188):

- A interposição, pelos partidos de oposição, de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) contra a natureza jurídica das organizações sociais,

arrefecendo os ânimos e provocando insegurança nos atores envolvidos no processo de criação dessas instituições;

- Devido ao sucesso, rapidez, flexibilidade e bom gerenciamento do Comunidade Solidária, as Oscips, em grande medida, ocuparam um espaço anteriormente concebido para as organizações sociais;
- A transformação de uma autarquia em organização social exige sua extinção por lei, o que naturalmente acarreta morosidade e incertezas;
- As indefinições do modelo trouxeram insegurança. O exemplo do repasse de verbas é crucial: como ele exatamente se dará? Essas verbas estarão sujeitas aos contingenciamentos usuais da administração pública? A execução orçamentária será realizada pelo Siafi? Como estará sujeita ao controle interno e externo?
- A falta de uma estrutura clara de incentivos não atraiu os dirigentes públicos, que nunca souberam precisamente quais as reais vantagens do modelo de organizações sociais, preferindo não enfrentar as resistências e inseguranças internas que essas transformações em geral despertam.

Ademais, algumas críticas já elaboradas sobre o modelo federal foram incorporadas pelos legisladores estaduais e municipais (SILVA NETO, 2006), sinalizando que o campo é amplo, variado e particularmente dinâmico, propício, pois, a se constituir em objeto de acompanhamento, análise e estudo. Assim, resulta que as OSs estaduais e municipais, embora sejam espécies de um mesmo gênero, podem apresentar grandes diferenças, sendo, portanto e de pronto, incorreto fazer referência às OSs como uma entidade única – cada caso deverá ser apreciado à luz da criatividade e da liberdade dos legisladores locais.

Contudo, o maior questionamento às OSs tem origem nos operadores do Direito.

7 AS NOVAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: A VISÃO DOS OPERADORES DO DIREITO

A crítica de maior abrangência e de maior contundência nasce da intenção do Poder Executivo em contrariar a vontade do legislador constituinte, atuando através de Medidas Provisórias, Emendas à Constituição, Leis Ordinárias e mediante a edição de Decretos – normas de menor hierarquia e de rito mais simplificado; destas, a mais grave, as Medidas Provisórias, criam fatos consumados de difícil retorno à condição anterior e, no caso dos Decretos, pelo avanço em áreas de competência do legislador.

Bahia e Carvalho (*apud* SILVA NETO, 2004, p. 13) afirmam que:

[...] a discricionariedade desse processo [a escolha, por parte do Poder Executivo, sem licitação, de uma OS], eivado de subjetivismo, agride os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, legalidade e igualdade, afrontando, assim, os artigos 5º. e 37 da Carta Magna. Tal conduta afastaria o administrador do bem comum, que é o critério balizador da atividade administrativa.

O mesmo autor cita ainda outros doutrinadores, a exemplo de Odete Medauar e Celso Antônio Bandeira de Mello; contudo, é Di Pietro (2004, p. 418 e 421) quem observa e reclama: “[...] elas [as OSs] são a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público [...] seria importante que esta [a legislação] fosse alterada, para imprimir ao instituto um mínimo de moralidade que se espera na administração da *res publica*”.

O repúdio jurídico às OSs, se não refreou novas iniciativas⁴, fez com que se identificasse uma nova alternativa institucional: as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), figura “prima-irmã” das primeiras e que também têm recebido, em razão da polissemia do termo OS, a denominação de Organizações Sociais. Sobre as OSCIPs, não cabe aqui maior aprofundamento, pois é tema que pela sua complexidade requer outro estudo. Mas vale tão somente a referência à legislação federal básica: Lei nº 9.790 (BRASIL, 2006i), alterada pela MP nº 2.216-37, de 31.08.2001; Lei nº 10.539 (BRASIL, 2006k); regulamentada pelos Decretos nº 3.100, de 30.06.1999 e nº 4.507, de 11.12.2002 e, por fim, apresentar uma perspectiva comparada entre as duas entidades.

Quanto às semelhanças entre as OSs e as OSCIPs:

- idéia comum de concessão de uma sobre-qualificação;
- restrição expressa à distribuição pela entidade de lucros ou resultados, ostensiva ou disfarçada, através, por exemplo, de pagamento de salários acima do mercado;
- atuação identificada com áreas sociais como pré-requisito à qualificação;
- exigência de um Conselho de Administração nas OSs e Fiscal nas OSCIPs;
- detalhamento de exigências estatutárias para que a entidade possa ser qualificada;
- exigência de publicidade de vários documentos da entidade e a previsão de realização de auditorias externas independentes;
- criação de um instrumento específico destinado à formação de vínculo de parceria e cooperação com o setor público: Contrato de Gestão com as OSs e, Termo de Parceria com as OSCIPs;
- possibilidade de remuneração dos diretores da entidade que respondam pela gestão executiva, observados os valores praticados pelo mercado; e,
- previsão expressa de um processo de desqualificação e de sanções e responsabilidades da entidade em caso de fraude ou atuação ilícita.

Já as diferenças entre as OSs e as OSCIPs podem ser vistas no Quadro 1, a seguir:

⁴ Circunstância que, diga-se, também se modifica conforme se alternam as visões políticas dos titulares e dos partidos políticos que ocupam o Poder Executivo. Exemplo recente se verificou no governo do Estado do Rio Grande do Sul, onde nos três últimos mandatos se intercalaram no Poder o PMDB, o PT e, novamente, o PMDB. Enquanto o PMDB se mostrou alinhado com as OS, o PT se opôs.

Organizações Sociais	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
✓ Áreas de atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. ✓ Privatização do público – rumo ao “desmonte do Estado” na prestação de serviços sociais? ✓ Acolhe servidores públicos. ✓ Já “nasce” com o Contrato de Gestão. ✓ Corpo decisório: presença majoritária do Poder Público. ✓ Regramento mais específico porque direcionado às atividades exclusivas da organização.	✓ Áreas de atuação: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação gratuita; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; promoção do desenvolvimento sustentável; desenvolvimento de tecnologias alternativas; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. ✓ Publicização do privado. ✓ Não acolhe servidores públicos. ✓ Passível de assinar com o Poder Público um Termo de Parceria. ✓ Corpo decisório: não é obrigatório e de regra não se verifica a presença do Poder Público. ✓ Regramento mais genérico.

Quadro 1 - Diferenças entre as OSs e as OSCIPs

Não se pense, todavia, que sobre as OSCIPs não pairam críticas; sobre o assunto vide, entre outros, Barreto (2006).

À GUIA DE CONCLUSÃO

Ao término deste ensaio, à questão inicial, duas respostas podem ser encaminhadas: a do ponto de vista do gestor e a do ponto de vista do operador do direito. Conforme visto, no ponto de vista do primeiro terá sido contabilizado um avanço se o enxugamento, a agilidade, a flexibilidade e a inovação forem elevados à categoria de objetivos maiores; todavia, se domina na Administração Pública o princípio da legalidade, os avanços na gestão não podem se verificar à margem das críticas levantadas pelos operadores do Direito, o que, forçosamente, levaria ao reconhecimento de que houve um retrocesso. Em que pese, na sua origem em idos tempos, o princípio da legalidade ter revelado preocupação com eficiência, hoje, ao lado de ser uma garantia da sociedade, que assim se protege do voluntarismo dos agentes públicos, em particular daqueles que interinamente detêm o poder, dadas as características do ambiente contemporâneo, em que a agilidade, a flexibilidade e a inovação, na maior parte das vezes constituem exigências, ele (o princípio) tem sido, também por vezes, um entrave à eficiência, à eficácia e à efetividade da ação dos governantes e gestores públicos.

A experiência e o dia-a-dia da Administração Pública brasileira recomendam a permanente e redobrada cautela frente a qualquer iniciativa que resulte na ampliação dos graus de discricionariedade do agente público.

Alternativas? Antes de tudo, cabe ressaltar que, se de um lado, todos os fatos relatados ocorreram e tem ocorrido com o apoio do legislador ordinário, de outro, este tem agido no sentido oposto ao idealizado pelo legislador constituinte, daí que, preliminarmente, para evitar ulteriores questionamentos nas cortes, necessário se faz uma grande reforma no sistema; no

plano político institucional e de maior abrangência há várias propostas em discussão: 1) a convocação de uma Assembléia Constituinte originária e exclusiva (só esta teria legitimidade para alterar na profundidade necessária as instituições nacionais); 2) a construção de um novo Direito – mescla dos ramos público e privado; 3) a incorporação de algumas práticas do direito consuetudinário ao lado do direito legislado, a exemplo do que já se verifica nos Tribunais de Mediação e Arbitragem, bem como já prevê a Lei Federal sobre as Parcerias Público-Privadas; ou, 4) um pacto de governabilidade envolvendo os Poderes da República, entre outras. Todas de realização em prazo incerto, mas, sem dúvida, nenhuma de realização imediata. Já no que tange à Gestão, não há propostas de mudanças radicais; nesse campo as iniciativas apontam para o aumento da qualidade da gestão decorrente da curva de aprendizagem resultante do acompanhamento, análise e estudos das experiências locais que, apesar das críticas, como visto, têm avançado em diferentes ritmos, com ou sem retrocessos.

Por fim, enquanto os agentes políticos não merecerem a confiança da sociedade, e as pesquisas estão a demonstrar o quão distante se está desta condição, que impere, então, o princípio da legalidade.

REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 20.06.2006.

ALCOFORADO, F. C.G. Flexibilidade organizacional e adaptação à cultura setorial: o caso das organizações sociais no Brasil. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...**Madrid, Espana, 2-5 Nov., 2004.

ALVES, F. de A. **Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas, OSCIPs e outras modalidades de prestação de serviços públicos**. São Paulo: LTr, 2000.

BARRETO, L. H. D. Terceiro Setor: uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 779, 21 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7165>>. Acesso em: 20.06.2006.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia** – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 28.06.2006a.

_____. Constituição (1988). **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 28.06.06b.

_____. Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 28.06.2006c.

_____. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Senado**

Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006d.

_____. Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006e.

_____. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006f.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 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. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006g.

_____. Lei nº. 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006h.

_____. Lei nº. 9.790, de 23 de março de 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. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006i.

_____. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006j.

_____. Lei nº. 10.539, de 23 de setembro de 2002. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Senado Federal.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 28.06.2006k.

BRIDGES, W. **Um Mundo sem Empregos:** jobshift – os desafios da sociedade pós-industrial. São Paulo: Makron Books, 1995.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 17ª. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Parcerias na Administração Pública.** 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

- FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, jan.-mar., 1998.
- FORJAZ, M. C. S. Globalização e Crise do Estado Nacional. **ERA - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 38-50, abr.-jun., 2000.
- HELLER, A.; FEHÉR, F. **A Condição Política Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- LEVY, E. Organizações Sociais no Estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...**Madrid, Espana, 2-5 Nov., 2004.
- MARCONI, N. Gestão de Recursos Humanos nas Organizações Sociais. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...**Madrid, Espana, 2-5 Nov., 2004.
- MARTINS, H. F. Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: política e administração do Terceiro Setor. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 3, set.-dez., p. 109-128, 1998.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Brasília: M. H. Comunicações, 1992.
- PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PRADO, N. **Razões das Virtudes e Vícios da Constituição de 1988** – subsídios à revisão constitucional. São Paulo: IL/Inconfidentes, 1994.
- PINHEIRO, I. A. Ensino e Pesquisa em Administração: uma aplicação no Terceiro Setor. In: CONVIBRA – CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO. **Anais...**2005. Disponível em: <www.convibra.com.br>.
- RAFAEL, E. J. **Fundações e Direito: 3º Setor**. São Paulo: Melhoramentos, 1997.
- RAMOS, M. de M. Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 2, p. 80-99, maio-ago. 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=2747&Itemid=129>. Acesso em: 28.06.2006.
- RIFKIN, J. **O Fim dos Empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- SALAMON, L. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan.-mar., 1998.
- SELDON, A. **O Dilema da Democracia**. Rio de Janeiro: IL, 2000.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. da Letras, 2000.

SILVA NETO, B. J. da. Organizações Sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>>. Acesso em: 01.06.2006.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TOURAINÉ, A. **Um Novo Paradigma** – para compreender o mundo de hoje. São Paulo: Vozes, 2006.

TULLOCK G.; SELDON A.; BRADY, G. L. **Falhas de Governo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

WALLERSTEIN, I. **Após o Liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.