

Participação de Organizações Sociais na Nova Governança Pública: Evidências do Brasil

Participation of Social Organizations in the New Public Governance: Evidence from Brazil

DOI: <https://doi.org/110.29327/2509949.1.1-3>

Eliane Alves da Silva

| |
|---|
| <p>Recebido: 10 de julho de 2024.</p> <p>Aprovado: 08 de agosto de 2024.</p> <p>Publicado: 14 de novembro de 2024.</p> |
|---|

Doutoranda na linha de pesquisa em Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade da Escola de Administração da UFRGS. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Rondônia (PPGA/UNIR), atuando na linha de pesquisa Governança, Sustentabilidade e Amazônia. Participa do Centro de Estudos Interdisciplinares em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (CEDSA). Possui graduação em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Experiência como professora de nível técnico profissionalizante na área de Administração, com ênfase em Administração de Empresas, ministrando disciplinas como: Teoria Geral da Administração, Recursos Humanos, Departamento Pessoal, Psicologia e Cultura Organizacional, Logística, Administração da Produção, Matemática Financeira, Contabilidade Básica e Marketing. Também possui experiência no ensino de línguas (inglês e espanhol). E-mail: elianealvesil@yahoo.com.br.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6958-1101>

Maria Clarice Alves da Costa

Possui graduação em Administração pela Universidade de Passo Fundo (1995). Atualmente é técnico controle externo - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. E-mail: mariaclaricecosta@hotmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7621-4879>

Resumo: A Nova Governança Pública (NGP) surgiu para reestruturar a máquina pública com novas possibilidades de gestão. Dentre os novos atores instituídos para atender à demanda do serviço público, foram criadas as Organizações Sociais por meio da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A lei federal estabelece critérios para as entidades que se enquadram no estabelecido e define de que maneira os serviços podem ser transferidos a essas organizações. Diante desse novo cenário na administração pública, busca-se entender como o programa de publicização vem sendo realizado no país e quais são seus avanços e retrocessos. Esta pesquisa se propõe a descrever o processo da Nova Governança Pública por meio da legislação referente às organizações sociais nas cinco

regiões do Brasil. Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, utilizando procedimentos descritivos e documentais. Sua condução incorporou evidências oriundas da análise de quatro estados brasileiros (Goiás, Pará, Pernambuco), da capital de São Paulo e do município de Rio Grande, no estado do Rio Grande do Sul, além da legislação federal. Como resultado, verificou-se que a NGP é uma resposta à complexidade e à natureza fragmentada das políticas públicas. No Brasil, houve um trabalho significativo no que se refere aos limites do regime emergente de publicização, que incluiu iniciativas relacionadas à governança do processo político, desenvolvimento de habilidades-chave de gestão em um contexto interorganizacional, evolução de modelos de contabilidade e desenvolvimento de medidas para análise de desempenho.

Palavras-chave: Nova Governança Pública. Publicização. Organizações Sociais.

Abstract: The new public governance (NPG) emerged to restructure the public sector with new management possibilities. Among the new entities established to meet the demand for public services, Social Organizations were created through Federal Law No. 9,637 of May 15th, 1998. This federal law establishes criteria for the entities that qualify and defines how services can be transferred to these organizations. Faced with this new scenario in public administration, there is a need to understand how the public outsourcing program has been carried out in the country, as well as its advances and setbacks. This research aims to describe the process of New Public Governance through legislation concerning social organizations across five regions of Brazil. This study is characterized as qualitative research that uses descriptive and documentary procedures. It incorporated evidence from the analysis of four Brazilian states (Goiás, Pará, Pernambuco), the capital of São Paulo, and the municipality of Rio Grande, in the state of Rio Grande do Sul, in addition to federal legislation. The results indicated that NPG is a response to the complexity and fragmented nature of public policies. In Brazil, significant progress has been made regarding the limitations of the emerging public outsourcing regime, which included work related to the governance of the political process, the development of key management skills in an interorganizational context, the evolution of accounting models, and the development of measures for performance analysis.

Keywords: New Public Governance, Public Outsourcing Program, Social Organizations.

Como citar este artigo:

American Psychological Association (APA)

Silva, E. A., & Costa, M. C. A. (2024, Jan./junho). Participação de Organizações Sociais na Nova Governança Pública: Evidências do Brasil. *Revista Eletrônica de Administração Pública e Direito Público (READ-Públic@s)*, 01(1),39-58. <https://doi.org/110.29327/2509949.1.1-3>

NBR 6023 (ABNT)

SILVA, E. A.; COSTA, M. C. A. Participação de Organizações Sociais na Nova Governança Pública: Evidências do Brasil. **Revista Eletrônica de Administração Pública e Direito Público (READ-Públic@s)**, v. 01, n. 1, p. 39-58, Jan./Jun. 2024. <https://doi.org/110.29327/2509949.1.1-3>

1. Introdução

Alcançar o objetivo de equalizar os serviços públicos básicos não é apenas um requisito para melhorar a qualidade de vida da população, mas também uma escolha para a transformação do serviço público junto à sociedade. Em razão dos grandes gastos com a máquina pública, do crescente endividamento e da crise fiscal, buscou-se como resposta a incorporação de um novo conceito de administração. Assim, foi no setor privado que se espelhou o novo modelo gerencial a ser aplicado ao setor público. Nesse sentido, houve uma inovação na administração pública voltada para a eficiência e a qualidade, descentralizada e com foco no cidadão. A publicização foi iniciada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em reunião de 21 de setembro de 1995 (Di Pietro, 2012).

Contudo, as Organizações Sociais foram instituídas e definidas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A nova nomenclatura, publicização, teve como objetivo tornar o serviço público uma atividade não exclusiva do Estado. Essa transferência consiste na efetiva transformação de instituições públicas em organizações privadas sem fins lucrativos, mediante a celebração de um contrato de gestão específico com o Poder Executivo, para que essas novas instituições privadas de caráter público, denominadas Organizações Sociais (OS), tenham acesso a recursos orçamentários do governo. Embora constituídas como entidades privadas sem fins lucrativos, as OS permanecem sob controle do Estado, seja pela participação de membros do governo nos conselhos de direção dessas entidades, seja pelos requisitos de monitoramento e controle dos contratos de gestão.

Percebe-se que a publicização, por meio da Teoria da Governança Pública, propôs a participação multiagente na oferta de bens e serviços públicos (Osborne, 2010; Salamon, 2002; Salamon, 2015) e também forneceu suporte teórico para que o Terceiro Setor, representado por organizações sociais, participasse dos serviços públicos básicos. Assim, a Teoria da Governança Pública defende o enfraquecimento da autoridade única do governo (Pierre & Peters, 2019; Rhodes, 1997) e a reconstrução da relação entre governo e mercado. Por meio da governança em rede (Kickert, 1993; Pierre & Peters, 2019; Rhodes, 1997) e da avaliação de desempenho, a teoria incentiva a interação e a cooperação entre governo, mercado e terceiro setor.

A Teoria da Governança Pública tem sido considerada uma ferramenta útil para

resolver “falhas de governo” e “falhas de mercado”. A pesquisa pioneira de Lester M. Salamon, que investiga a visão da “governança de terceiros”, divide as responsabilidades entre o governo e os setores sem fins lucrativos (Osborne, 2010; Salamon, 2002; Salamon, 2015). Contanto que haja uma definição clara de direitos de propriedade e avaliação de interesses (Robson, 1928; Thomas & Tomlinson, 2017; Wilson, 1887), as organizações sociais podem mudar a relação entre cidadãos e governo, bem como desempenhar um papel importante na infraestrutura, proteção ambiental, bem-estar da comunidade e até mesmo segurança pública (Dimaggio, 2017; Powell & Dimaggio, 1991; Schofield, 2001).

Além disso, a relação entre governo e organizações sociais é um microcosmo da relação entre Estado e sociedade na governança pública. Com a contínua transformação das funções governamentais, o efeito de ligação entre a governança governamental e a participação das organizações sociais na promoção da equalização dos serviços públicos básicos tem se tornado cada vez mais proeminente. Por meio de um mecanismo de recompensa e controle, supervisão e um sistema de gestão moderado e eficiente, resulta-se em sinergias. Dessa forma, a eficiência e a qualidade da oferta de serviços públicos básicos podem ser significativamente melhores (Osborne, 2010; Salamon, 2002; Salamon, 2015).

Para entender como o programa de publicização vem sendo realizado no país e quais são seus avanços e retrocessos, esta pesquisa se propõe a descrever o processo da Nova Governança Pública por meio da legislação referente às organizações sociais nas cinco regiões do Brasil. A relevância deste estudo é verificar como os estados e municípios instituíram o regramento para que o setor privado participasse da gestão pública nas atividades em que é possível a participação do Terceiro Setor.

Para atingir o objetivo proposto, optou-se por uma pesquisa qualitativa que utilizou procedimentos descritivos e documentais nos estados de Goiás, Pará, Pernambuco e nos municípios de São Paulo (SP) e Rio Grande (RS). O critério estabelecido para a escolha dos casos foi possuir uma legislação específica, além da legislação federal. Foram utilizados 28 documentos, organizados por dimensões e categorias conforme a análise de conteúdo de Bardin (2011). É importante ressaltar que as dimensões foram propostas de acordo com os sete questionamentos de Osborne (2010) sobre a Nova Governança Pública.

O restante deste artigo está organizado da seguinte forma: o segundo tópico apresenta uma discussão sobre a Teoria da Nova Governança Pública; o terceiro tópico descreve as Organizações Sociais (OS); os procedimentos metodológicos são descritos no quarto tópico, seguidos pelos resultados e discussões; por fim, o sexto tópico apresenta as considerações finais.

2. Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica deste artigo é composta pelas definições e discussões sobre a Nova Governança Pública e as Organizações Sociais. Dessa forma, entende-se que as concepções fundamentais sobre o tema serão apresentadas para orientar as análises subsequentes neste trabalho.

2.1 A Teoria da Nova Governança Pública

A Nova Governança Pública (NGP), neste artigo, está sendo apresentada tanto como uma ferramenta conceitual com potencial para auxiliar a compreensão da complexidade dos desafios, quanto como um reflexo da realidade da vida profissional dos gestores públicos. Vale ressaltar que "governança" e "governança pública" não são termos novos, pois possuem uma considerável bagagem teórica e/ou ideológica. Os críticos diferenciaram três grandes escolas de literatura de governança: governança corporativa, "boa" governança e governança pública.

A governança corporativa se preocupa com os sistemas e processos internos que fornecem direção e prestação de contas a qualquer organização. Nos serviços públicos, ela tem se preocupado com o relacionamento entre os formuladores de políticas e/ou gestores de organizações públicas (Cornforth, 2003; Fernández *et al.*, 2018). A "boa" governança se preocupa com a promulgação de normas e modelos de governança social, política e administrativa por órgãos supranacionais, como o Banco Mundial (Leftwich, 1993; Pierre & Peters, 2019; Rhodes, 1997). Isso tem valorizado as abordagens baseadas no mercado para a alocação e governança de recursos públicos (Osborne, 2010).

A governança pública pode ser dividida em cinco vertentes distintas:

- **Governança sociopolítica**, preocupada com as relações institucionais abrangentes dentro da sociedade. Kooiman (1999) argumenta que essas relações e interações devem ser entendidas em sua totalidade para que se possa compreender a formulação e implementação de políticas públicas. Nessa abordagem, o governo não é mais proeminente nas políticas públicas, mas conta com a sociedade para sua legitimidade (Gomes *et al.*, 2017);
- **Governança de políticas públicas**, preocupada com como as elites e redes políticas interagem para criar e governar o processo. Rhodes (1997) e Klijn e Koppenjan (2004), com base no trabalho de Hanf e Scharpf (1978), são exemplos do funcionamento de comunidades e redes de políticas. Peters

(2008) explorou os instrumentos de "meta-governança" como uma forma de reafirmar a direção política dentro de redes de políticas com múltiplos interessados (Koppenjan *et al.*, 2019);

- **Governança administrativa**, lida com a aplicação efetiva da gestão e seu reposicionamento com as complexidades do estado contemporâneo. Assim, Salamon (2002, 2015) usa governança como um termo para a prática genérica de implementação de políticas públicas e prestação de serviços, enquanto Lynn *et al.* (2001) o usam como uma teoria holística de implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos em condições de "estado vazio" (Milward & Provan, 2003);
- **Governança de contratos**, trata do funcionamento interno da NGP e das relações contratuais na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, Kettl (2000, 2016) argumenta que o contrato público moderno se tornou "responsável por um sistema de prestação de serviço público sobre o qual se tem pouco controle";
- **Governança de rede**, preocupa-se com como "redes interorganizacionais auto-organizadas" (Pierre & Peters, 2019; Rhodes; Kickert, 1993) funcionam com e sem governo para fornecer serviços públicos. Em contraste com a governança de políticas públicas, que se concentra nas redes que implementam políticas públicas e prestam serviços públicos (Denters & Rose, 2005; Entwistle & Martin, 2005).

Assim, a Administração Pública (AP) está situada dentro da disciplina de estudos da política. Teóricos influentes, como Woodrow Wilson (1887) e William Robson (1928), se preocupam com o estado, em que a formulação e implementação de políticas são integradas verticalmente como um sistema fechado dentro do governo. Eles se concentram na formulação de políticas e no ciclo de implementação, com o pressuposto de que a AP efetiva é composta pela implementação bem-sucedida, por gestores públicos, de políticas decididas "a montante" (Bell, 2020).

Alguns escritores reconheceram a falibilidade do paradigma da AP. A teoria dos "burocratas de rua" (Lipsky, 1979), por exemplo, procura explicar a quebra da divisão "formulador de políticas-administrador" nas condições de escassez de recursos, mas sem descartar em sua totalidade (Schofield, 2001; Bullock & Lavis, 2019).

Em comparação, a NGP é decorrente da economia neoclássica. Tiebout (1956) e Niskanen (1971) dizem que se trata de um estado desagregado, e a implementação é feita por

meio de uma coleção de unidades de serviço, sendo que o papel principal do estado é a regulamentação, dentro de um contexto de agente-principal (Vickers & Yarrow, 1988; Barrionuevo, 2015).

Baseando-se na Teoria dos Sistemas Racionais Abertos, a NGP modela a produção de serviços públicos como um processo intraorganizacional que transforma entradas em saídas (serviços) dentro de um ambiente mediador, com ênfase na economia e eficiência desses processos na produção de serviços públicos. Sua base de valor é formada em torno da "lógica da contabilidade" e está contida na crença de que o mercado e seu funcionamento fornecem o ambiente mais adequado para a produção de serviços públicos (Pirie, 1988).

A NGP está firmemente enraizada na Teoria Institucional e de Rede (Ouchi, 1979; Powell & Dimaggio, 1991; Dimaggio, 2017; Nohria & Eccles, 1992). Ela postula tanto um estado plural, com atores interdependentes que contribuem para a prestação de serviços públicos, quanto um estado pluralista, em que vários processos informam o sistema de formulação de políticas. Baseando-se na Teoria dos Sistemas Naturais Abertos, preocupa-se com as pressões ambientais externas e institucionais que permitem e restringem a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos dentro de um sistema plural e pluralista.

Como consequência dessas duas formas de pluralidade, enfatiza-se a eficácia do serviço e os resultados. O mecanismo central de alocação de recursos é a rede interorganizacional, com a responsabilidade sendo negociada no nível interorganizacional e interpessoal dessas redes (Osborne, 2010). Ressalta-se que essas redes raramente são alianças de iguais, mas estão divididas por desigualdades de poder. A NGP é um produto e uma resposta à crescente complexidade, pluralidade e fragmentação da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços no século XXI.

A NGP tem como ideia central descentralizar e delegar autoridade. Bresser Pereira (2001) diz que os estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Os serviços não exclusivos são aqueles que o estado provê, mas que também podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal. As instituições desse setor não possuem poder de Estado, mas se fazem presentes, pois esses serviços referem-se aos direitos fundamentais, como educação e saúde. Os setores envolvidos incluem universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus.

A reforma do Estado usou a técnica da "publicização" dos serviços não exclusivos do Estado. O setor público não estatal absorve esses serviços, e o estado apenas os fomenta por

meio das Organizações Sociais. O estado firma uma parceria com a sociedade, com o objetivo de viabilizar a ação pública, dando mais agilidade e maior alcance, tornando mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos.

As organizações gozam de uma autonomia administrativa maior em relação ao Estado ao executar ações. Contudo, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

Osborne (2010) acredita que, para desenvolver a NGP, é necessário avançar para um corpo integrado de conhecimento. Isso requer que a comunidade de pesquisa comece a fazer uma série de "novas perguntas" sobre os fundamentos da NGP. Essas questões estão focadas nos princípios básicos da prestação de serviços públicos no estado plural e pluralista e no sistema de serviço público. Essas novas questões estão descritas a seguir:

- Qual deve ser a unidade básica de análise ao explorar a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos? E quais são as implicações disso para a teoria e a prática?
- Qual arquitetura organizacional é mais adequada para fornecer serviços ao público no estado plural?
- Como se pode garantir sistemas de serviço público sustentáveis? E o que significa garantir sustentabilidade?
- Que valores sustentam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços em tais sistemas?
- Quais são as principais habilidades necessárias para o desempenho relacional?
- Qual é a natureza da responsabilidade em sistemas pluralistas e fragmentados?
- Como são avaliadas a sustentabilidade, a responsabilidade e o desempenho relacional em sistemas abertos e naturais de prestação de serviços públicos?

Neste artigo, o avanço teórico e empírico sobre a NGP proposto pelos questionamentos de Osborne (2010) será observado na publicização, que trata da parceria entre o Estado e a sociedade civil, valorizando o Terceiro Setor. O Supremo Tribunal Federal reconhece a constitucionalidade do modelo de Organizações Sociais federal desde o julgamento da ADI nº 1923, o qual estabeleceu que o modelo de Organização Social não constitui "terceirização" ou "privatização" de serviços públicos, no sentido jurídico desses termos, e que essas entidades se submetem a um regime híbrido, regulado por normas de direito público.

2.2 Organizações Sociais

As Organizações Sociais (OS), no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PN), têm como objetivo a prestação de serviços não exclusivos, por meio da descentralização da atuação do Estado. O objetivo é transferir atividades ou serviços não exclusivos do Estado para organizações privadas sem fins lucrativos, com a premissa de que tais serviços seriam prestados com mais qualidade, otimizando a utilização dos recursos e com ênfase nos resultados.

Entendem-se por "Organizações Sociais" as 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 (Marinela, 2016). Elas possuem autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica, como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, desse modo, a privatização ou feudalização dessas entidades. Elas recebem recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos por meio da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, entre outros (Di Pietro, 2012).

As Organizações Sociais foram instituídas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A referida norma dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades mencionados, e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais.

Para que as entidades privadas se habilitem à qualificação como Organização Social, é necessário comprovar, entre outros requisitos, que seus objetivos de natureza social são relativos à respectiva área de atuação; que têm finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de que os excedentes financeiros sejam investidos no desenvolvimento de suas próprias atividades; previsão expressa de composição de órgãos superiores deliberativos e de direção, como o conselho de administração e diretoria definidos nos termos do estatuto; obrigatoriedade de publicação anual dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão no Diário Oficial da União; aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como Organização Social, do ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Segundo Marinela (2016), os Estados e Municípios, por sua vez, poderão criar Organizações Sociais, desde que aprovem suas leis próprias, nas quais a competência seja dada a cada entidade estatal. A Lei nº 9.637/98 é restrita ao âmbito federal; contudo, o

normativo da União poderá servir de parâmetro para as outras esferas, devendo ser adaptado às peculiaridades regionais. Deve-se ainda estabelecer critérios sustentáveis na contratação das Organizações Sociais, alinhados aos princípios da contratação pública em prol do desenvolvimento sustentável (Costa *et al.*, 2021).

Di Pietro (2012) menciona os requisitos mínimos que seriam necessários para que as Organizações Sociais se enquadrem nos princípios constitucionais: exigência de licitação para escolha da entidade; comprovação de que a entidade já existe, tem sede própria, patrimônio, capital, entre outros requisitos exigidos para que uma pessoa se constitua validamente; demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar o patrimônio público; submissão aos princípios da licitação; imposição de limitações salariais quando dependam de recursos orçamentários do Estado para pagar seus empregados; prestação de garantia tal como exigida nos contratos administrativos em geral, exigência esta mais aguda na Organização Social, pelo fato de ela administrar patrimônio público. Apresentados todos os requisitos, estes serão submetidos a posterior aprovação, que será baseada na conveniência e oportunidade do interesse público, e será chancelada pelo ministro ou titular supervisor da área correspondente (Tonelotto, Crozatti, Moraes & Righetto, 2019).

A Organização Social que assumir objetivos como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação do meio ambiente, cultura e saúde poderá celebrar contrato de gestão com a Administração Pública, observados os requisitos dispostos no artigo 2º da lei que trata da qualificação de entidades como Organizações Sociais. Na delegação do serviço público a tais entidades sociais, é necessário verificar se são pessoas jurídicas de direito privado, essencialmente sem fins lucrativos (Justen Filho, 2006).

O fomento dado pelo Poder Público inclui recursos orçamentários e bens necessários para a execução do contrato de gestão, podendo ser realizado mediante a permissão de uso de bem público, com dispensa de licitação; a cessão especial de servidores públicos, sendo o próprio Poder Público responsável pelo pagamento de sua remuneração; dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços públicos, entre outros.

José dos Santos Carvalho Filho (2005) leciona que, para o êxito das Organizações Sociais, e conseqüentemente do contrato de gestão, é necessária uma fiscalização efetiva das entidades e do cumprimento de seus objetivos, pois, segundo o autor, a falta de controle pode gerar situações de descontrole das atividades administrativas, desvio dos objetivos estipulados e facilitação do cometimento de crimes contra o sistema financeiro do país.

Lester Salamon (2015) sustenta que o "desafio central" para os administradores de organizações sem fins lucrativos não é simplesmente aperfeiçoar a gestão de suas

organizações, mas encontrar soluções para os problemas públicos por meio da gestão de relacionamentos colaborativos complexos que se estabelecem entre os setores e que tendem a se tornar mais comuns em todo o mundo.

Por fim, Salamon (2015) afirma que a solução dos problemas na gestão das entidades sociais deve resgatar a interdisciplinaridade do campo da Administração, trazendo da administração de empresas a visão de negócio, da administração pública a competência de gestão de serviços públicos, mas também do campo de políticas públicas o sentido de capacitar para o atingimento de objetivos públicos e não exclusivamente organizacionais. A perspectiva dos problemas públicos e das políticas públicas deve estar na mente do administrador dessas entidades, tanto quanto os problemas imediatos de sobrevivência de suas organizações.

3. Metodologia

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa que utiliza procedimentos descritivos e documentais. Sua condução incorporou evidências oriundas da análise de quatro estados brasileiros (Goiás, Pará, Pernambuco), da capital de São Paulo e do município de Rio Grande, no estado do Rio Grande do Sul, além da legislação federal. O critério de escolha dos casos foi possuir uma legislação específica, além da legislação federal, e pertencer a uma das cinco regiões geográficas do Brasil (Norte, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste). A princípio, foram realizadas buscas em sites das secretarias de saúde, prefeituras e governos estaduais, além do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos tribunais de contas de cada região, totalizando 126 documentos. Após a leitura, foram selecionados 28 documentos relacionados à legislação sobre as Organizações Sociais, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Documentos analisados

| Localidade | Documentos consultados |
|-------------------|--|
| Brasil | <ol style="list-style-type: none"> 1. Lei Federal nº 9.637, DE 15/05/1998; 2. Decreto Federal nº 9.190 de 2017; 3. Lei Federal nº 13.429, de 31/01/2017. |
| Estado de Goiás | <ol style="list-style-type: none"> 4. Lei Estadual nº 15.503, de 28/12/2005; 5. Resolução Normativa TCE-GO nº007/2011; 6. Lei Estadual nº 18.331, de 30/12/2013; 7. Lei Estadual nº 18.622, de 11/07/2014; 8. Portaria Intersecretarial SES/AGR/CGE nº 01 de 03/11/2014; 9. Instrução Normativa nº 34/2016-CGE/GAB, de 9/5/2016; 10. Instrução Normativa nº 37/2016-CGE/GAB, de 21/6/2016; 11. Lei Estadual nº 19.495, de 18/11/2016 12. Lei Estadual nº 19.773, de 18/07/2017; |

| | |
|-----------------------------|---|
| | 13. Ementa da Resolução Normativa do TCE 13/2017 de 29/11/2017; 14. Resolução Normativa TCE-GO nº013/2017; 15. Lei Estadual nº 20.243, de 24/07/2018; 16. Manual de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão com organizações sociais de saúde, 2018. |
| Estado do Pará | 17. Lei Estadual nº 5.980 de 19/07/1996; 18. Lei Estadual nº 6.773 de 23/08/2005; 19. Decreto Estadual nº 21 de 14/02/2019; |
| Estado de Pernambuco | 20. Lei Estadual nº 11.743, de 20/01/2000 21. Decreto Estadual nº 23.046 de 19/02/2001; 22. Lei Estadual nº 15.210, de 19/12/2013; 23. Decreto Estadual nº 44.351 de 26/04/2017 |
| Município de Rio Grande -RS | 24. Lei Municipal nº 8.454, de 03/12/2019 |
| Município de São Paulo -SP | 25. Lei Municipal nº 14.132, de 24/01/2006; 26. Lei Municipal nº 14.664, de 04/01/2008; 27. Decreto Municipal nº 52.858, de 20/12/2011; 28. Manual da Organização Social; |

Fonte: dados da pesquisa

Após a seleção dos 28 documentos apresentados, aplicaram-se as dimensões de análise provenientes dos sete questionamentos de Osborne (2010), focados nos princípios básicos da prestação de serviços públicos no estado plural e pluralista e no sistema de serviço público. A técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) foi utilizada. Houve codificação e categorização dos dados por meio de recorte das unidades de registro e contexto. Foi feita a enumeração, considerando a intensidade, direção, ordem e co-ocorrência, seguida da categorização pelo critério da expressividade. Por fim, a interpretação dos resultados obtidos foi realizada por meio da inferência, conforme Bardin (2011).

4. Resultados e Discussões

Ao longo do tempo, houve diversas transformações políticas, sociais e econômicas, evoluindo em direção à redefinição do papel do Estado como executor direto de serviços, buscando diferentes modelos de gestão, que culminaram nas parcerias com o setor público não estatal, as Organizações Sociais. A Lei Federal 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 mencionados e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais. Por meio da referida lei, o Poder Executivo pode qualificar como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao

desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que atendam alguns requisitos.

Esses requisitos podem variar entre estados ou municípios e são considerados, neste estudo, como resposta a um dos questionamentos propostos por Osborne (2010), mais precisamente ao primeiro, pois servem como unidades de análise básicas para explorar a implementação de políticas e serviços públicos.

O artigo 2º da Lei Federal nº 9.637 fornece requisitos para que as entidades privadas se habilitem à qualificação como Organização Social. Cada requisito é analisado de modo a mostrar como as políticas e os serviços públicos estão sendo implantados. Existem dois grupos de requisitos: o primeiro voltado para o registro do ato constitutivo da OS e o segundo voltado para a qualificação dessas entidades. Resumidamente, são analisados sua natureza social e seus objetivos relativos à respectiva área de atuação; sua finalidade não lucrativa; seu conselho de administração e diretoria; previsão de participação no órgão colegiado de deliberação superior; seu estatuto; e aprovação quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como Organização Social.

O Decreto Federal nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, além de reforçar os requisitos a serem analisados propostos pela Lei Federal nº 9.637, ainda aponta para quesitos que desqualificam a OS, como desenvolvimento de atividades exclusivas de Estado; apoio técnico e administrativo à administração pública federal; e fornecimento de instalações, bens, equipamentos ou execução de obra pública em favor da administração pública federal.

Outro exemplo de unidades de análise é fornecido pela Lei nº 15.503, de 2005, do estado de Goiás. A lei estadual estipula que o contrato de gestão, que é um instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, deve estabelecer as responsabilidades do contratante (parceiro público) e da contratada (parceiro privado), as metas de produção a serem alcançadas e os indicadores de avaliação de desempenho, alvos dos processos de acompanhamento rotineiro. Tais processos possibilitam assegurar as análises da implementação dessa parceria.

É importante considerar que os elementos-chave da abordagem proposta por Osborne (2010) incluem uma abordagem conscientemente gerencial, na qual existe uma orientação estratégica que se refere à capacidade de entender as necessidades e expectativas dos cidadãos e usuários dos serviços. Tal abordagem integra a preocupação com o engajamento da NGP, trabalho que defende um forte foco e monitoramento contínuo do "ajuste" e da consistência da estrutura organizacional e dos processos de gestão, caracterizando a aplicação da teoria à prática.

Para responder ao segundo questionamento de Osborne, sobre qual seria a arquitetura organizacional adequada, a Lei Federal nº 9.637 estabelece que o Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos dispostos pelo respectivo estatuto, mas observando critérios básicos. Deve ser composto por 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público; 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto. Os membros eleitos ou indicados para compor o conselho devem ter mandato de quatro anos. O primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, conforme critérios estabelecidos no estatuto. O dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto, além de o conselho reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo. Vale ressaltar que os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços prestados à organização social, exceto a ajuda de custo por reunião da qual participem.

Outros exemplos que seguem a mesma arquitetura organizacional da Lei Federal nº 9.637 para as OSs são apresentados pelas leis estaduais de Goiás nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005, e nº 19.495, de 18 de novembro de 2016; no estado de Pernambuco, pelo Decreto Estadual nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001, que regulamenta a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000; e pela Lei Municipal nº 8.454, de 3 de dezembro de 2019, no município de Rio Grande-RS.

Vale ressaltar que, no estado de Goiás, é vedada a participação, no Conselho de Administração e em diretorias da entidade, de cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou por afinidade, até o terceiro grau, do governador, vice-governador, secretários de Estado, presidentes de autarquia ou fundação, senadores, deputados federais, deputados estaduais, membros do Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios e, ainda, dos integrantes do quadro de direção de quaisquer outros órgãos da administração direta e indireta, incluindo empresas estatais.

No município de São Paulo, a arquitetura organizacional estabelecida para as OSs foi disciplinada pela Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 52.858, de 20 de dezembro de 2011. Essa legislação determina que o Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos do respectivo estatuto, observados, para fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos: ser composto

por 55%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 35% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e 10% de membros eleitos pelos empregados da entidade.

No estado do Pará, a Lei Estadual nº 5.980, de 19 de julho de 1996, dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais. Em seu artigo 3º, estabelecia critérios para o Conselho Administrativo, que deveria ser composto por 30% de representantes do Poder Público, na qualidade de membros natos; 20% de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil, na qualidade de membros natos; 30% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto; e 20% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral. Porém, o inciso I desse artigo 3º teve sua redação alterada pela Lei Estadual nº 6.773, de 23 de agosto de 2005, e a composição do Conselho Administrativo passou a ser de 0 a 20% de representantes do Poder Público; 0 a 20% de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil; 40 a 60% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida no estatuto; e 10 a 20% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.

Conforme observado nos exemplos anteriores, algumas regiões optaram por copiar o modelo de arquitetura organizacional da Lei Federal nº 9.637, enquanto outras, como o Pará e a capital do estado de São Paulo, optaram por estruturas diferentes. Todos escolheram seus modelos conforme acreditavam que iriam garantir serviços públicos sustentáveis. O terceiro questionamento proposto por Osborne (2010) diz respeito à questão da sustentabilidade, e foi possível analisar esse quesito por meio do disposto em cada legislação das regiões pesquisadas.

5. Considerações Finais

O processo de construção de uma Nova Governança Pública no Brasil iniciou-se com a Lei Federal nº 9.637, de 1998, a qual instituiu as Organizações Sociais. Posteriormente, ocorreram algumas alterações no âmbito federal, além de adaptações promovidas por municípios e estados para atender às suas realidades. Entre avanços e retrocessos, esta pesquisa se propôs a descrever o processo da Nova Governança Pública por meio da legislação referente às Organizações Sociais em cinco regiões do Brasil.

Para o cumprimento dessa tarefa, foram utilizados os questionamentos propostos por Osborne (2010), trazendo uma nova configuração de análise da publicização brasileira. Verificou-se que a NGP é uma resposta à complexidade e à natureza fragmentada das políticas públicas no Brasil. Ela incluiu análises relacionadas à governança do processo político, ao desenvolvimento de habilidades-chave de gestão em um contexto interorganizacional, à evolução de modelos de contabilidade e ao desenvolvimento de medidas para análise de desempenho. Além disso, trouxe para o estudo sobre as OSs uma lente teórica que destaca a necessidade de explorar a eficácia e as limitações da prestação de serviços públicos sistêmicos e desenvolver evidências que influenciem a prática de gestão pública dentro desse ambiente sistêmico.

Vale ressaltar que houve uma limitação na pesquisa, pois não foi possível entrevistar os gestores públicos e os representantes das OSs. Certamente, isso traria mais fôlego para a análise, especialmente para responder ao quinto questionamento proposto por Osborne (2010) sobre quais seriam as principais habilidades necessárias para o desempenho relacional.

Como estudos futuros, sugere-se ir a campo para obter dados primários e conhecer como são gerenciados os contratos de gestão nas regiões aqui abordadas, bem como verificar as vantagens e a permanência dos contratos junto à Administração Pública e os reflexos para os usuários dos serviços prestados pelas OSs.

REFERÊNCIAS

- Barrionuevo, A. (2014). A formação distorcida de preços administrados na experiência brasileira recente. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 35, n.3, p. 475-491, 2015.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- Bell, J. (2020). *The Anatomy of administrative law*. Oxford: Hart Publishing, 2020.
- Bresser Pereira, L. C. (2001). Do estado patrimonial ao gerencial. In: W. E. Pinheiro, *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras.
- Bullock, H.L. & Lavis, J.N. (2019). Understanding the supports needed for policy implementation: a comparative analysis of the placement of intermediaries across three mental health systems. *Health Res Policy Sys*, v.17, n. 82.
- Carvalho Filho, J. S. (2005). *Manual de Direito Administrativo*. 13.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.
- Costa, M.C.A.; Silva, K.L.S.; Silva, E.A.; Siqueira, A.B.; Marcolino, M.L.P.; Jucá, L.S.M.; Donato, J.E.O.; Costa, A.P.; Silva, L.B.B. & Santos, A.L.F. (2021). Licitações sustentáveis: aplicabilidade do decreto estadual nº 21.264/2016 nas licitações públicas no estado de Rondônia. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n. 1, p. 91163-9191.
- Cornforth, C. (2003). *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?*, London: Routledg.

Denters, D. & Rose, L. (2005). *Comparing local governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dimaggio, P. (2017). Layers of endogeneity: how porous boundaries between state and society complicate institutional change. *Rationality and Society*, v. 29, n. 1, p. 80–90.

Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo, SP: Atlas.

Entwistle, T. & Martin, S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Services Delivery: a new agenda for research. *Public Administration*, v. 83, n. 1, p: 233–42.

Fernández, P.D.M., Peña, F.A.G., Ren, T.I. & Leandro, J.J.G. (2018). Fast and robust multiple colorchecker detection using deep convolutional neural. *Networks. Image Vis. Comput*, v. 11, n. 1.

Gomes, M. V. P.; Merchán, C. R. (2017). Governança Transnacional: Definições, Abordagens e Agenda de Pesquisa. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 21, n. 1, p. 84-106.

Hanf, K. & Scharpf, F. (1978). *Interorganizational policy making*. London: SAGE.

Justen Filho, M. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva.

Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Kettl, D. F. (2016). *Politics of the administrative process*. 7 Ed. Los Angeles: SAGE Publications.

Kickert, W. (1993). *Complexity governance and dynamics: conceptual explorations of public network management*. In J. Kooiman. *Modern Governance*, London: SAGE.

Klijin, E.H. & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.

Kooiman, J. (1999). Social–political governance: overview, reflections and design. *Public Management Review*, v. 1, n. 1, p. 67–92.

Koppenjan, J., Sluis, V. A., Frans-Bauke, V. M., Kuipers, B. & Paridon, V. K. (2019). Changing the Rotterdam-Rijnmond regional fire service: a multi-dimensional approach for analysing strategies of change. *International Journal of Emergency Services*, v. 9, n.2, p.123–141.

Lei Federal nº 9.367 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

LIPSKY, M. (1979). *Street level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

Lynn, L., Heinrich, C. & HILL, C. (2001). *Improving governance: a new logic for empirical research*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Marinela, F. *Direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

Milward, B. & Provan, K. (2003). Managing the hollow state: collaboration and contracting. *Public Management Review*, v. 5, n. 1, p: 1–18.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago, *Aldine Atherton*.

Nohria, N. & Eccles, R. (1992). *Networks and organizations: structures, form and action*. Cambridge, Mass.: *Harvard Business School Press*.

Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment. In Osborne, S. P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.

Ouchi, W. (1979). Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly*, v. 25, n. 1, p.129–141.

Peters, G. (2008). The two futures of governing: decentering and recentering processes in governing. *HIS Political Science Series Paper 114*, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburg Press.

Pierre, J. & Peters, B. G. (2019). *Governance, politics and the state*. London: Red Globe Press.

Pirie, M. (1988). *Privatization: theory, practice and choice*. London: Wildwood House.

Powell, W. & Dimaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Robson, W. (1928). *Justice and administrative law*. London: Macmillan.

Salamon, L. (2002). *The tools of government: a guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Salamon, L. (2015). Introduction: The nonprofitization of the welfare state. *International Society for Third Sector Research*, v. 26, n. 6, p. 2147-2154.

Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, v. 3, n. 3, p: 245–63.

Thomas, R. & Tomlinson, J. (2017). Mapping current issues in administrative justice: austerity and ‘more bureaucratic rationality’ approach. *Journal of Social Welfare and Family Law*, v. 39, n. 3, p. 380-399.

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416–24.

Tonelotto, D.P., Crozatti, J., Moraes, V.M. & Righetto, P. (2019). Hospitais de alta complexidade do estado de São Paulo: uma análise comparativa dos níveis de eficiência obtidos pelos modelos de gestão de Administração Direta e de Organização Social. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4.

Vickers, J.; Yarrow, G. (1988). *Privatization: an economic analysis*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2.