



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

FABIO ALVES DOS SANTOS

MODELOS DE GESTÃO DA SAÚDE E O FENÔMENO DA
FLEXIBILIZAÇÃO

RECIFE

2017

FABIO ALVES DOS SANTOS

MODELOS DE GESTÃO DA SAÚDE E O FENÔMENO DA FLEXIBILIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Departamento de Medicina Social do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva.

Área de Concentração: Política,
Planejamento e Gestão em Saúde.

Orientadora: Profa. Dra. Heloisa Maria Mendonça de Moraes

Co-orientadora: Profa. Dra. Raquel Santos de Oliveira

RECIFE

2017

Catálogo na fonte:
bibliotecário: Aécio Oberdam, CRB4:1895

S237m Santos, Fábio Alves dos.
Modelos de gestão da saúde e o fenômeno da flexibilização / Fábio
Alves dos Santos. – Recife: o autor, 2017.
65 f.; 30 cm.

Orientadora: Heloísa Maria Mendonça de Moraes.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências da Saúde. Programa de pós-graduação em saúde
coletiva.

Inclui referências.

1. Administração de serviços de saúde. 2. Reforma dos serviços de
saúde. 3. Saúde pública. I. Moraes, Heloísa Maria Mendonça de
(orientadora). II. Título.

614 CDD (23.ed.)

UFPE (CCS 2018 - 035)

FABIO ALVES DOS SANTOS

MODELOS DE GESTÃO DA SAÚDE E O FENÔMENO DA FLEXIBILIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva.

Aprovada em: 23/05/2017

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. **Heloisa Maria Mendonça de Moraes** (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. **Maria do Socorro Veloso de Albuquerque** (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. **Nilcema Figueiredo** (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

REITOR

Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

PRÓ-REITOR PARA ASSUNTOS DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Francisco de Souza Ramos

DIRETOR DO CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE

Nicodemos Teles Pontes Filho

COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE

COLETIVA

Thália Velho Barreto de Araújo

VICE-COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE

COLETIVA

Heloísa Maria Mendonça de Moraes

CORPO DOCENTE PERMANENTE

Adriana Falangola Benjamin Bezerra

Albanita Gomes da Costa de Ceballos

Ana Bernarda Ludermit

Cristine Vieira do Bonfim

Heloisa Maria Mendonça Moraes

Marcelo Luiz Pelizzoli

Maria Beatriz Lisbôa Guimarães

Nilcema Figueiredo

Petrônio José de Lima Martelli

Ronice Maria Pereira Franco de Sá

Sandra Valongueiro Alves

Solange Laurentino dos Santos

Thália Velho Barreto de Araújo

CORPO DOCENTE COLABORADOR

Ana Paula de Oliveira Marques

Márcia Carrera Campos Leal

Paulo Henrique Novaes Martins

Dedico esta dissertação aos meus pais
Maria Aparecida Vital dos Santos e
Manoel Alves dos Santos (*In memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Apesar desse momento se caracterizar por um tom livre dos jargões e amarras da cientificidade, agradecer torna-se um tanto quanto difícil, na medida em que posso, por vias mnemônicas, deixar de recordar nomes, pessoas, acontecimentos e lembranças que porventura ajudaram a construir o caminho trilhado. Aos “não lembrados”, minhas desculpas e agradecimentos.

Considerando que é impossível seguir o caminho acadêmico e deixar de lado as demandas pessoais e profissionais, a atividade de fazer um trabalho de conclusão de curso é árdua, pois exige o máximo de dedicação, concentração, responsabilidade, pensamento crítico-reflexivo, criatividade e, sobretudo, ousadia.

Nesse caminho de construção, contei com várias pessoas que pelo grau de proximidade em diálogos, reflexões e discussões de vida (acadêmica e não acadêmica), tornaram-se suscetíveis a agradecimentos específicos, vamos a elas.

À minha orientadora Profa. Dra. Heloisa Maria Mendonça de Moraes pelo belíssimo trabalho de instigar, interrogar, inquietar e desalojar, o que me permitiu ampliar os horizontes de compreensão sobre o mundo, especificamente, sobre o campo da saúde coletiva, a ela meu muitíssimo obrigado.

À Profa. Dra. Raquel Santos de Oliveira, co-orientadora deste trabalho, que pela atenção constante e cuidado ofertado a mim, tornou-se uma amiga com a qual tenho certeza que posso contar! Contar sobre como ela abrilhantou meu trabalho com discussões sempre pertinentes, ligações sempre instigantes e colocações, sem as quais, esse trabalho perderia o sentido. Foi sob seu olhar atento e cuidadoso, bem como pela amizade construída que consegui, enfim, concluir esse ciclo, meu muito obrigado.

Aos companheiros e amigos de apartamento, pessoas que a vida me apresentou e não foi por acaso. De amigos passamos a ser irmãos, literalmente, em uma cidade desconhecida e gigantesca, fomos abrigo e tivemos uns aos outros como conforto, a eles Irlyson (Law), Angélica (Angel), Elieudes (Ebeté) e Érica (Erekax), um grande abraço.

Agradeço ao gordo que soube ter paciência e me escutar nos meus momentos de “crise”, de choros e angustias!

Às minhas irmãs que mesmo distantes fisicamente sempre se fizeram presentes e preocupadas comigo. Obrigado pelo carinho e afeto.

Agradeço, *in memoriam*, a todos os esforços que meus pais tiveram para que eu pudesse trilhar esse caminho e chegar até aqui! Pela certeza da minha mãe que um dia eu me tornaria um dotô (esse é o caminho!) e pela ingenuidade do meu pai que apesar de não entender muito minhas escolhas as respeitava!

À instituição pública Universidade Federal de Pernambuco que possibilitou a construção dessa pesquisa, formação e apoio acadêmico institucional.

Aos meus caríssimos amigos de turma e docentes integrantes do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.

À Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES) pelo financiamento deste trabalho.

*Maldigo la poesía concebida como un lujo cultural
por los neutrales;
Que lavándose las manos, se desentienden y
evaden.
Maldigo la poesía de quien no toma partido,
partido hasta mancharse.*

“La poesía es un arma cargada de futuro”
Gabriel Celaya

RESUMO

Introdução: A flexibilização entendida enquanto um fenômeno complexo que se faz presente nos mercados financeiros vem contaminando os modos de produção, as formas de trabalho e a gestão dos serviços públicos, provocando modificações de ordem jurídico-administrativas na organização do aparelho estatal. No Brasil, desde a década de noventa do século XX, o setor público de saúde vem sofrendo novas configurações no âmbito da prestação e da gestão dos serviços, a partir da proposta de implementação de distintos modelos de gestão, os quais foram instituídos no cenário da Reforma do Estado. **Objetivo:** Analisar e articular, sob a ótica do fenômeno da flexibilização, as similaridades e as diferenças jurídico-legais e administrativas existentes entre os modelos de gestão vigentes no âmbito da saúde pública brasileira, nos últimos vinte anos. **Metodologia:** Estudo de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, baseado em fontes documentais e amparado em revisão bibliográfica. Foram analisados os instrumentos normativos que regulamentam, a nível federal, cada modelo de gestão. **Resultados e Discussões:** O material estudado evidenciou que essas entidades, de caráter jurídico privado, autodenominadas sem fins lucrativos, têm introduzido a lógica da gestão privada nos serviços de saúde e vêm sendo consideradas como alternativas para se desviar das regulamentações impostas à administração pública. Nesse sentido, aspectos como a obrigatoriedade de licitação para compras de bens e insumos; e de concurso público para contratação da força de trabalho são acatados de forma parcial e/ou não considerados. Além do mais, esses modelos de gestão têm se apresentando enquanto uma forma para driblar a LRF e possibilitar a contratação da força de trabalho sem restrições, via CLT, por contrato temporário e/ou seleção pública, em detrimento do concurso público e do contrato estatutário. Considera-se ainda que a autonomia administrativa, orçamentária e financeira, tornada legal pela natureza jurídica desses modelos, possibilita que seus dirigentes realizem, discricionariamente, contratação de obras e serviços e compras com recursos públicos. Depreende-se disso que o *modus operandi* dessas entidades expressa um conjunto de situações relativas aos vínculos laborais que imprimem condições de desproteção social, de insegurança e de baixa remuneração para o trabalhador.

Palavras-chave: Administração de serviços de saúde. Reforma dos serviços de saúde. Saúde pública.

ABSTRACT

Introduction: The flexibilization understood as a complex phenomenon that is present in the financial markets has been contaminating the modes of production, the forms of work and the management of public services, provoking legal and administrative changes in the organization of the state apparatus. In Brazil, since the nineties of the twentieth century, the public health sector has undergone new configurations in the scope of service rendering and management, based on the proposal of implementation of different management models, which were instituted in the scenario of Reform of the State. **Objective:** To analyze and articulate, from the point of view of the phenomenon of flexibilization, the similarities and juridical-legal and administrative differences existing between the management models in force in the scope of Brazilian public health in the last twenty years. **Methodology:** Qualitative, descriptive and exploratory study, based on documentary sources and supported by a bibliographic review. Were analyzed the normative instruments that regulate, at the federal level, each management model. **Results and Discussion:** The material studied showed that these entities, of a private juridical nature, self-described as non-profit, have introduced the logic of private management in health services and have been considered as alternatives to deviate from the regulations imposed on public administration. In this sense, aspects such as the obligation to bid for purchases of goods and inputs; and public tender for hiring the workforce are partially and/ or not considered. Moreover, these management models have been presented as a way to circumvent the LRF and enable the contracting of the workforce without restrictions, by way of CLT, by temporary contract and/or public selection, to the detriment of the public tender and the statutory contract. It is still considered that the administrative, budgetary and financial autonomy, made legal by the juridical nature of these models, allows its managers to perform, at their own discretion, contracting works and services and purchases with public resources. It follows that the *modus operandi* of these entities expresses a set of situations related to labor ties that impose conditions of social unprotection, insecurity and low remuneration for the worker.

Keywords: Health services administration. Health care reform. Public health.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas jurídico-administrativas dos modelos de gestão no setor público de saúde instituídos no período de 1998 a 2014.....	422
---	-----

LISTA DE SIGLAS

BM - Banco Mundial

CLT- Consolidação das Leis do Trabalho

CF – Constituição Federal

EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

FEDP - Fundação Estatal de Direito Privado

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

ONG – Organização Não-Governamental

OS - Organização Social

OSC - Organização da Sociedade Civil

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSS - Organização Social de Saúde

PLC - Projeto de Lei Complementar

PNP - Programa Nacional de Publicização

RJU - Regime Jurídico Único

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.2 SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO E SÍNTESE DOS CAPÍTULOS	18
2 BASES CONCEITUAIS DA PESQUISA.....	21
2.1 “TERCEIRO SETOR” E REFORMA DO ESTADO	21
2.2 SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO.....	28
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	35
3.1 CENÁRIO DA PESQUISA E CATEGORIA PRINCIPAL DA ANÁLISE.....	36
3.2 FONTES DE DADOS	37
3.3 PLANO DE ANÁLISE	37
4 ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DOS MODELOS DE GESTÃO NA SAÚDE PÚBLICA SOB A ÓTICA DO FENÔMENO DA FLEXIBILIZAÇÃO	38
4.1 INTRODUÇÃO	38
4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	41
4.3.1 <i>Elementos jurídico-administrativos dos modelos de gestão do setor saúde e sua relação com a “administração pública flexível”</i>	<i>42</i>
4.3.2 <i>Consequências da gestão flexível para a força de trabalho</i>	<i>48</i>
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO	53
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa pretende analisar os principais instrumentos normativos dos diferentes modelos de gestão para o setor da saúde pública, os quais foram instituídos a partir da Reforma do Estado brasileiro em 1995. Especificamente, busca compreender em cada modelo de gestão, as distintas manifestações assumidas pelo fenômeno da flexibilização.

Considerando o cenário econômico mundial na década de oitenta, desde Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido, espalharam-se pelo mundo as intenções neoliberais (ALBUQUERQUE, 2015). As propostas eram a de eliminar as restrições ao comércio e aos fluxos de capital e reduzir a “interferência” do Estado na organização da economia com propostas orientadas para o mercado e, para isso, tais medidas exigiram diversas adequações de ordem estrutural/administrativa, principalmente nos países urbano-industriais (BLOCK, 2012, p.43, grifo do autor).

As ideias neoliberais começaram a ser postas em execução no Brasil, a partir do governo de Fernando Collor de Melo e, posteriormente, tiveram seu auge com Fernando Henrique Cardoso que, imediatamente, propôs adequações administrativas ao Estado, construindo uma proposta de reforma.

A Reforma do Estado brasileiro surgiu como uma resposta neoliberal à crise econômica dos anos noventa, apoiando-se no discurso de combate à crise fiscal (do capital), de recuperação da governança e de aumento da governabilidade. Neste contexto, a prioridade era o “enxugamento”/diminuição do Estado, a redução de custos, a simplicidade de procedimentos através da desburocratização e da flexibilização, o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para, por fim, obter melhor eficiência estatal (PEREIRA, 1997).

Para os ideólogos da Reforma, o Estado deveria sofrer uma reconfiguração com a redefinição do seu papel frente às demandas sociais: de agente executor para gerenciador das atividades públicas por meio do processo de publicização. Assim, só deveriam ser estatais as atividades que não pudessem ser controladas pelo mercado, transferindo-se para o setor público não-estatal, por alguns autores denominado de “terceiro setor”, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de “parceria” entre Estado e

sociedade para o financiamento desse setor, através do instrumento do contrato de gestão (BRASIL, 1997a).

O primeiro marco jurídico-legal do Programa Nacional de Publicização (PNP) foi instituído em 15 de maio de 1998 com a promulgação da lei nº 9.637, a qual dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais (OS), pelo poder executivo, para pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de atividades de pesquisa científica, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Ainda, sob o marco da Reforma do Estado, observa-se o surgimento e/ou reformatação de modelos de gestão que “substituem” o Estado na prestação de serviços públicos, para além das Organizações Sociais: a) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 1999, através da lei nº 9.790; b) reformatação do modelo fundacional, com a contemporânea Fundação Estatal de Direito Privado (FEDP) em 2007, através do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/07; c) Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) em 2011, pela lei nº 12.550 e; d) a recente Organização da Sociedade Civil (OSC), a partir da lei nº 13.019/2014. Esses arranjos vêm sendo considerados, pelos diversos governos, como alternativas para assegurar a flexibilização das regulamentações impostas pela administração pública.

Dentre as variações supracitadas vale ressaltar que as OS vêm ganhando destaque na agenda governamental, sobretudo, no setor saúde. Importa considerar que a lei federal das OS serviu de base para a criação das leis subnacionais que igualmente dispõem sobre a qualificação das Organizações Sociais da Saúde (OSS) e, na sequência, sobre sua implementação. Essas mudanças foram cruciais para a oficialização jurídico-legal do “terceiro setor” no cenário brasileiro.

O “terceiro setor”, segundo a perspectiva dos seus idealizadores, tem sido considerado de caráter “não governamental”, “autogovernado” e “não lucrativo”, tendo surgido como uma proposta para resolver e/ou superar a dualidade entre os setores público e privado, entendendo-se que esses já não se mostravam suficientes para atender às demandas sociais (BRASIL, 1997a).

Porém, o que parecia vir a ser uma suposta terceira via, livre das amarras do mercado e do domínio do Estado, vem se revelando como mais um instrumento neoliberal de desenvolvimento capitalista.

Neste sentido, a partir da perspectiva crítica presente nos trabalhos de Carlos Montañó (2010, p.87; 2014, p.36), entende-se, para esse estudo, que o “terceiro setor”, orientado pelo projeto neoliberal, tem fomentado a penetração do capital financeiro nas OS, a privatização dos serviços públicos e o desmonte dos direitos trabalhistas, políticos e sociais.

A análise das propostas de Reforma do Estado desenvolvidas em diversos cadernos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), na década de noventa, deixa clara a aproximação que Montañó (2014, p.29) faz entre o “terceiro setor” e o mercado que tem como pano de fundo o processo de flexibilização do contrato de trabalho diante da agenda de descentralização da gestão administrativa estatal.

Para o MARE (BRASIL, 1997a, p.14) as OS tenderão a possuir características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado e isso deverá representar, na perspectiva de seus idealizadores, algumas vantagens, como “a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e a ampla flexibilidade na execução do seu orçamento”.

Além disso, através da flexibilização da administração pública, essas entidades terão maior autonomia e gozarão, quando certificadas, de absoluta flexibilidade para adequar seus dispositivos constituintes às peculiaridades de suas ações (PEREIRA, 1997). Nesta condição, a retirada de normas e controles desnecessários, via processo de flexibilização, e a ênfase no desempenho vão ajudar a administração pública, por meio de entidades não estatais, a oferecer serviços melhores, com maior qualidade.

Em síntese, notada a relação direta que o MARE faz entre o processo de flexibilização e consequente melhora da qualidade e eficiência dos serviços públicos, o Estado brasileiro, desde então, tem subsidiado um amplo espaço de expansão para o setor público não-estatal nas sociedades contemporâneas.

Vale ressaltar que a compreensão da flexibilização que será desenvolvida neste trabalho é bem diferente da construída pelos ideólogos da Reforma do Estado. Para esses ideólogos, a flexibilização é considerada, entre outros aspectos, como um instrumento capaz de promover a desburocratização estatal, eliminar as restrições dos mercados e possibilitar a ampliação do comércio e o desenvolvimento econômico.

A perspectiva crítica a qual alicerça este trabalho, entende que o fenômeno da flexibilização que se mostra presente nos mercados financeiros e na gestão dos estados tem penetrado na vida das pessoas e vem provocando alterações na organização social, nos modos de produção e na organização do trabalho em sociedade. Além do mais, esse fenômeno vem imprimindo, paulatinamente, a lógica do setor privado nos serviços públicos.

Dentro desse cenário e considerando essas interlocuções, o fenômeno da flexibilização ganha corpo teórico, e passa a ser tratado enquanto uma categoria conceitual de análise no âmbito das ciências sociais. Do mesmo modo, este fenômeno será utilizado nesse trabalho como o eixo norteador da análise dos dados e fomentador das discussões acerca dos objetivos propostos.

Segundo Thébaud-Mony e Druck (2012, p.29), a flexibilização é um fenômeno de tendência mundial, de cunho neoliberal, viabilizado para ampliação do mercado e desenvolvimento do capital. A partir da análise do cenário econômico mundial, essas autoras apontam a flexibilização como sendo um processo que tem condicionantes macroeconômicos e sociais derivados de uma nova fase de mundialização do sistema capitalista, onde os aspectos como fluidez e volatilidade, típicos dos mercados financeiros, são comumente empregados em diversas situações da vida cotidiana e determinam o modo de organização das pessoas nas sociedades industriais.

Nessa direção, é comum encontrar formas de flexibilização do trabalho, dos contratos, da gestão de serviços públicos, das leis, entre outras, que tentam a todo custo relativizar ou afrouxar decisões e medidas, inclusive legislativas, a favor do capital. Esse esquema conceitual será utilizado para o desenvolvimento analítico da presente investigação.

De acordo com o caminho teórico percorrido e as inquietações que foram se acumulando no decorrer desta pesquisa, a questão central que serviu como norte desse estudo foi como a partir das mudanças que vem ocorrendo na administração pública brasileira, toma corpo o fenômeno da flexibilização - via instrumentos técnico-normativos – seja na gestão dos serviços ou da força de trabalho. Assim, foram analisados os principais instrumentos normativos dos diferentes modelos de gestão para o setor público da saúde, buscando compreender, em cada um deles, as distintas manifestações assumidas pelo fenômeno da flexibilização.

A motivação para o trabalho se justificou pela importância e atualidade do tema e, sobretudo, pela necessidade de desenvolver múltiplos olhares em um campo de investigação o qual ainda é pouco explorado e tem despertado diversos questionamentos. Com o desenvolvimento desta pesquisa, percebeu-se que esse é um campo arenoso, marcado por disputas ideológicas e políticas e por isso mesmo exigiu do pesquisador uma postura crítica e um diálogo constante com o contexto histórico-conjuntural sob o qual vem se estabelecendo os múltiplos arranjos e rearranjos surgidos no setor saúde nas últimas duas décadas.

1.2 SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO E SÍNTESE DOS CAPÍTULOS

A organização dessa dissertação obedeceu às diretrizes do trabalho de conclusão de curso do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Pernambuco que definiu, como produto final, o modelo misto de apresentação que contempla introdução, bases conceituais da pesquisa, descrição dos métodos, resultado e discussão na forma de artigo científico e conclusões/considerações finais.

Diante disso, buscou-se abordar alguns temas pertinentes à pesquisa, a partir de uma construção teórico-argumentativa que problematiza e fundamenta o objeto de estudo em questão.

O exercício realizado no Capítulo I, foi o de tecer uma breve trama de acontecimentos histórico-políticos que subsidiaram a proliferação das ideias neoliberais e o consequente clamor pela flexibilização no mundo, e, especificamente, no Brasil, com a materialização desse fenômeno a partir da atividade de gestão e de execução dos serviços públicos por entidades privadas, viabilizada com a proposta e a implementação da Reforma do Estado.

Nesse sentido, a intenção foi a de possibilitar que o leitor, no final, compreenda os argumentos levantados que serviram de base para justificar a importância do estudo e a construção do objetivo - norte condutor do trabalho.

No Capítulo II são apresentados os principais constructos teóricos deste trabalho, sob a face de uma construção argumentativa que busca trazer múltiplos olhares que ora se aproximam, ora se distanciam a partir de constantes

problematizações. A ideia é a de promover diálogos com diversos autores, estejam eles afinados com a perspectiva hegemônica sobre o tema, estejam eles alinhados com a perspectiva crítica diante dos assuntos abordados. A construção do conhecimento faz-se, assim, com diversos tipos de posicionamentos que são, por vezes, inconciliáveis.

Ainda nesse capítulo, no tocante ao subtítulo “*Terceiro setor*” e *Reforma do Estado brasileiro*, a proposta é a de demonstrar como as entidades do chamado “terceiro setor” - que conformam as pessoas jurídicas de direito privado, ditas sem fins lucrativos - ganharam corpo, forma e concretude e vieram, paulatinamente e em momentos distintos, assumindo o cenário da execução e da gestão dos serviços públicos.

Logo em seguida, a flexibilização é abordada, conceituada e entendida como um fenômeno complexo que possui múltiplas formas de manifestação e, por ter sido utilizada para subsidiar a empreitada neoliberal, foi empregada, no seio da Reforma do Estado, enquanto fundamento central que embasa a “gestão flexível”. Por isso, para este trabalho, a flexibilização é considerada a pedra angular sob a qual repousa as intenções neoliberais que vêm promovendo uma constante investida de entidades privadas nos meandros dos serviços públicos.

O Capítulo III demonstra o caminho metodológico percorrido para construção desta pesquisa, bem como põe em evidência os documentos analisados e a forma de análise dos dados. Apesar de esta ser uma pesquisa documental - onde a partir dela, é realizada uma análise minuciosa de documentos retrospectivos, considerados cientificamente autênticos - convém destacar desde já que o caminho escolhido para a construção desse trabalho é produto de uma visão subjetiva e está impregnado de sentidos, significado e visão de mundo.

As implicações disso conformam os resultados e discussões apresentados no Capítulo IV, trazidos no formato de artigo científico que conseguiu elencar, diante dos achados advindos da análise documental e com base em revisão da literatura, alguns aspectos jurídico-administrativos do direito público que são flexibilizados quando se trata da dinâmica de funcionamento sob a qual repousa a lógica do setor privado.

No artigo desenvolvido, pretendeu-se evidenciar como o fenômeno da flexibilização, que se faz presente nos mercados financeiros, tem possibilitado que entes privados participem, legalmente, da execução e da gestão dos serviços

públicos de saúde, mesmo não obedecendo aos aspectos jurídico-administrativos essenciais que regem o direito público.

No Capítulo V, as considerações finais, longe de encerrarem o assunto sobre o tema, convida o leitor a entender as dificuldades que emergiram no decorrer da pesquisa, bem como apontam as discussões que emergiram diante dos resultados encontrados na pesquisa. Os achados evidenciam a necessidade da elaboração de possíveis e necessários estudos que venham a contribuir com a discussão sobre o assunto, fazendo-se necessário abordá-lo sob novos ângulos e perspectivas, provocando dúvidas necessárias em busca de outras respostas.

2 BASES CONCEITUAIS DA PESQUISA

2.1 “TERCEIRO SETOR” E REFORMA DO ESTADO

O estudo sobre o “terceiro setor” deve ser encarado a partir de um prisma de análise que possibilite entender, de forma crítica, os pressupostos, os fundamentos e as promessas imbricadas em seu projeto. Nessa direção, caracteriza-se como um tema de grande complexidade, pois sobre ele recaem diferentes perspectivas, intencionalidades e posicionamentos, por vezes, inconciliáveis.

Desse modo, este capítulo versará sobre a origem e uma caracterização do “terceiro setor”, as principais ideias que fundamentam sua existência e consolidação, a partir da Reforma do Estado brasileiro.

As atividades de cunho filantrópico, de caridade e sem fins lucrativos vêm se desenvolvendo ao longo dos séculos e têm ganhado novas formatações. Como bem elucida Mestriner (2001, p. 39), ao olhar o contexto brasileiro, as atividades de filantropia inicialmente reguladas pela igreja católica e posteriormente pelo Estado se desenvolvem desde o período do Brasil colônia até os dias atuais. Desde então, o país tem realizado um conjunto de práticas beneficentes, as quais vêm adquirindo novas configurações.

Levando em consideração o contexto mundial do final dos anos setenta, tem havido uma tendência de institucionalização da filantropia embalada por um conjunto de transformações sócio-político-econômicas que outorgaram maior legitimidade institucional às atividades de cunho beneficente. Nesse cenário de reestruturação produtiva das economias centrais, os estados vêm progressivamente deixando de ser provedores dos serviços públicos, passando às funções de financiadores e reguladores (MONTAÑO, 2010, p. 223; SILVA, 2010, p.31).

Embebidas pelo discurso de crise econômica e da perda da capacidade do Estado em lidar com as questões de ordem social, as instituições filantrópicas e de caridade começam a se apresentar enquanto uma terceira via de intervenção social e ganham novo fundamento, estrutura e formato, começando a se conformar no que diversos autores nomeiam como “terceiro setor”. Segundo Mestriner (2001, p.48) “essas organizações, pactuadas com o Estado, há muito se compuseram em um

campo complexo, extremamente capilarizado, integrando os setores do voluntariado, da caridade, da benemerência, da filantropia e das iniciativas privadas de benefícios públicos”.

Diante desse cenário, o novo setor - constituído pelas instituições de direito privado e sem fins lucrativos - ganha destaque enquanto uma alternativa para a prestação dos serviços públicos, passando a ser denominado, também, de setor não governamental e não lucrativo. Entendido enquanto uma via alternativa ao Estado e ao mercado, o “terceiro setor” começa a ser caracterizado como sendo um segmento de intervenção social difuso e alternativo e que reúne uma diversidade de organizações de natureza jurídica privada (MENDES, 1999).

Essa diversidade, marcada pela multiplicação de iniciativas privadas de interesse público, dificulta o consenso dos autores para a conceituação do “terceiro setor”, bem como das instituições a ele pertencentes (MENDES, 1999). Nesse sentido, diversos trabalhos desenvolvidos a partir da década de noventa, começam a se preocupar com a definição sobre o que viria a ser o “terceiro setor”, em uma tentativa de demonstrar, ao menos conceitualmente, a diversidade de instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços públicos, sejam eles de saúde, educação, cultura ou assistência social.

Para Fernandes (1994, p.21), surge no mundo um terceiro personagem, “não governamental”, organizado, independente e mobilizador da voluntariedade, cujo conceito “[...] denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos [...]”. Neste sentido, implica em dupla qualificação: “não-lucrativos” e que “respondem a necessidades coletivas”.

Na mesma direção, Tenório (1999) entende que o “terceiro setor” é representado pela ação de diferentes agentes sociais, tais como associações profissionais e/ou voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, Organizações Não-Governamentais (ONG) e outras organizações assistenciais ou caritativas da sociedade civil. De maneira geral, é conformado através de agentes “não-econômicos” e “não-estatais” que procuram atuar para o bem da coletividade.

De modo geral, tem-se a ideia de que o “terceiro setor” surgiu para superar a dicotomia entre Estado e mercado, na função de conciliador das partes. Seria uma via independente que colocaria os atores sociais com destaque para as

organizações da sociedade civil que responderiam pela realização das atividades de proteção social.

Ainda nessa perspectiva, entende-se que esse processo, longe de promover uma forma de organização social e administrativa de conciliação de interesses, favoreceu de maneira mais profunda a fragmentação da organização da sociedade em cortes setoriais: na dimensão política, situa-se o Estado, responsável pela administração de bens e serviços públicos; na dimensão econômica, encontram-se os agentes privados fielmente representados pelo mercado; e, por último, a dimensão social sendo vista como o lugar de “protagonismo da sociedade civil”. Esse entendimento se ressentia de uma visão totalizante acerca das relações existentes entre a política, a economia e a sociedade.

Por isso, Montaño (2014) afirma que é no contexto de profunda ideologização, mistificação e desarticulação que surge o termo “terceiro setor” com

Clara origem de classe e uma nítida função ideológica de setorializar (fragmentando) a sociedade em três instâncias supostamente desarticuladas, criando uma imagem ideológica de um suposto “setor” autônomo e homogêneo, que seria “popular”, “progressista”, espaço de “participação”, da “parceria” e do “entendimento”, sem conflito ou contradição interna e que interviria eficientemente nas respostas às necessidades sociais que o Estado vai abandonando (p.34, grifos do autor).

Neste sentido, é falaciosa a ideia de que os cidadãos participantes do “terceiro setor”, dotado de autonomia, teriam um lugar entre as esferas sociais como prestadores de serviços públicos, não dependendo da ação estatal. Segundo Montaño (2010, p. 229) uma das principais intenções desse setor é a abertura de um caminho capaz de fomentar o desenvolvimento do neoliberalismo. Para tanto, tem perseguido o que se tornou regra nos estados neoliberais, isto é, fazer crescer suas reservas financeiras mediante os subsídios estatais.

Diante da perspectiva crítica mostrada, o “terceiro setor” tem servido a empreitada neoliberal como um instrumento de ampliação do capital subsidiado pelo Estado para execução de suas atividades. Logo, não se apresenta enquanto um ente independente, ao contrário, é observada extrema dependência ao mercado e ao Estado.

A partir dessas considerações, percebe-se que é sob a perspectiva de múltiplos olhares e diversos posicionamentos que o “terceiro setor” vem enfrentando

profunda debilidade teórica em sua conceituação e performance enquanto agente de ações de caráter público.

As ideias apresentadas sobre o “terceiro setor” foram aos poucos ganhando espaço a partir da Reforma do Estado brasileiro, década de noventa, que alicerça a estrutura jurídica e a participação do setor privado de forma mais acentuada nas atividades de interesse público.

Seguindo o movimento de reestruturação produtiva e a internacionalização do mercado a partir dos anos oitenta, as reformas dos estados já faziam parte dos países centrais. No Brasil, a preocupação estava ancorada na crise fiscal e operacional em um cenário de pós-ditadura militar, de redemocratização do Estado e de uma economia internacional em transformação.

Diante deste cenário, era preciso procurar uma forma de organização administrativa capaz de subsidiar ações político-econômicas dentro de um contexto neoliberal. Assim, a opção dos países capitalistas, em especial do Brasil, foi acatar o pacote de reformas disseminado pelas agências multilaterais, em particular, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional- FMI (CORREIA; SANTOS, 2015, p. 35).

Esse pacote de ajustes de cunho neoliberal acaba por promover profundas transformações e vem tomando corpo, forma e legitimidade jurídico-institucional com o processo de Reforma do Estado. Segundo Santos e Ugá (2007) todos os estados modernos dedicaram-se à redistribuição, à gestão macroeconômica e à regulamentação dos mercados. A diferença entre eles concentra-se nas prioridades de cada país para legitimar as concepções neoliberais, como nos aponta Fleury (2001, p.06) “Cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes”.

A prioridade brasileira foi construir um aporte jurídico forte para poder fundamentar a entrada das entidades do “terceiro setor” na gestão pública para construção, permanência e propagação de novos modelos de gestão. No cenário brasileiro, com a entrada de Fernando Henrique Cardoso como presidente do Brasil, em 1994, as ideias neoliberais ganharam legitimidade. A preocupação imediata foi, junto ao seu ministro, Bresser Pereira, pôr em execução o plano da Reforma do Estado brasileiro que dentre outros aspectos apresenta a proposta de redefinir o papel do Estado frente ao gerenciamento e à execução de serviços públicos a partir do processo de publicização (PEREIRA, 1997; LAMARCA, 2009).

Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRASIL, 1997a), a publicização refere-se à produção não-estatal de bens públicos, por entidades situadas no âmbito do denominado “terceiro setor”: entidades de direito privado, não lucrativas e com fins públicos. A Reforma do Estado nesses moldes exigiu uma redefinição do papel do Estado e a flexibilização da administração pública com objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas. Segundo Bresser Pereira (1997, p.27-28)

[...] em uma situação em que o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-las, abre-se espaço para as organizações públicas não-estatais.

Para Bresser Pereira, mentor e executor da Reforma do Estado, o “terceiro setor” pode ser compreendido como o “setor produtivo público não-estatal”. A escolha por esta concepção converge com a premissa de que a esfera pública não se restringe ao âmbito estatal. Em outras palavras, o que é estatal é, em princípio, público; porém, o que é público, pode não ser estatal, se não faz parte do aparelho do Estado.

Assim, esse autor, supõe a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada, descritas como segue abaixo.

A esfera pública estatal detém o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; **a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que regida pelo direito privado**; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado (PEREIRA; GRAU, 1999. p. 17, grifo nosso).

Dentro dessa perspectiva, a expressão “setor público não-estatal” é utilizada para elucidar duas formas de caracterização: são organizações ou formas de controle “públicas”, porque são voltadas para os interesses públicos em geral e são “não-estatais” porque não fazem parte do aparelho do Estado (PEREIRA; GRAU, 1999, p.16).

Como já apontado neste trabalho, Bresser Pereira entende de maneira fragmentada e setorializada as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Numa perspectiva crítica, Simionatto (2009), entende que nessa fragmentação

a razão dialética ou ontológica é descaracterizada fortalecendo tendências lineares, em detrimento de um modo de compreensão global.

Montaño (2014, p.25-26) acrescenta ainda que essa concepção que opõe as esferas econômica, política e social tem clara inspiração neoliberal de forte cultura positivista e que, obrigatoriamente, carece de uma perspectiva crítica à qual articula as esferas de forma dialética da totalidade social.

Considerando a concepção setorializada, a partir da proposta e execução do “setor produtivo público não-estatal”, o Estado precisou especificar as atividades de sua competência para deixar a cargo do setor privado e sem fins lucrativos as atividades que puderem ser controladas via mercado. Nesse bojo, continuam como atividades do Estado a polícia, as forças armadas e os órgãos responsáveis pelas arrecadações, planejamento e manejo dos recursos públicos; as outras atividades devem ser controladas pelo mercado (PEREIRA; PACHECO, 2005).

O marco jurídico-legal do Programa Nacional de Publicização (PNP) foi estabelecido em 15 de maio de 1998 com a promulgação da Lei nº 9.637 que, além de lançar as diretrizes para a proposta de descentralização administrativa, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como **Organizações Sociais (OS)**, pelo poder executivo. As entidades qualificadas como OS passam a estabelecer “parceria” com o Estado através do instrumento jurídico-legal denominado contrato de gestão (BRASIL, 1998a).

Com isso, “a estratégia de publicização visa a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão cliente a um custo menor” (BRASIL, 1997a, p.11-12).

Na sequência, novos arcabouços legal-normativos no âmbito federal, os quais orientam as subseqüentes leis subnacionais, foram formulados e serviram de fundamentos a outras propostas de gestão e de prestação de serviços públicos por entes privados, ditos não lucrativos, quais sejam:

A **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, criada através da lei federal nº 9.790/1999 que permite qualificar enquanto OSCIP às pessoas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com no mínimo de três anos de existência, cujos requisitos atendam às diretrizes dessa lei. Nessa condição, passam a gerir e prestar serviços públicos por meio da assinatura do termo de parceria (BRASIL, 1999);

A **Fundação Estatal de Direito Privado (FEDP)**, foi regulamentada em 2007 pelo Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/07 que autoriza a instituição de fundação sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, nesse último caso, para o desempenho de atividade estatal que não seja exclusiva do Estado, nas seguintes áreas: saúde, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional (BRASIL, 2007a);

A **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)**, criada em 2011, pela lei nº 12.550, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado. Tem por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública (BRASIL, 2011b) e;

A **Organização da Sociedade Civil (OSC)**, formulada em 2014, através da lei nº 13.019/2014. Esta lei institui as “parcerias” entre a administração pública e organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2014a). É considerada como o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Dentro desse amplo cenário de concessões a entes privados sem fins lucrativos e de interesses públicos, observa-se uma forte tendência do Estado no fomento à iniciativa privada. Não é por acaso que a partir do marco da Reforma do Estado e da promulgação da lei nº 9.637 de 1998, há o surgimento de diversos modelos alternativos de gestão e execução de serviços públicos que foram paulatinamente e em momentos distintos, se conformando em um amplo conjunto jurídico de propostas para a execução de atividades públicas.

2.2 SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO

Esse estudo pretende explorar a categoria da flexibilização para melhor compreender como esse fenômeno vai justificar e amparar o desenvolvimento desses novos modelos de gestão na saúde.

No contexto da Reforma do Estado, o fenômeno da flexibilização torna-se o fio conduto da elaboração e da execução das propostas elencadas para a reestruturação institucional e administrativa do Estado. Dentre elas, destaca-se a transferência das atividades de gestão e execução dos serviços público, desenvolvidas pelo Estado, para entidades de natureza jurídica privada via modelos de gestão.

Assim, a compreensão do fenômeno da flexibilização que será desenvolvida neste trabalho difere daquela elaborada pelos ideólogos da Reforma do Estado. Para eles, a flexibilização é entendida como um instrumento capaz de promover a agilidade e a eficiência administrativa e gerencial, com o intuito de escapar da ineficiência da ação do Estado no tocante a gestão e a execução de atividades públicas. Isso tem viabilizado a ampliação do espaço para o exercício de uma forma de gestão menos burocrática, isto é, flexível.

Para este trabalho, a flexibilização será compreendida como um instrumento que vem orientando as transformações do aparelho estatal para fomento do desenvolvimento econômico. Esse fenômeno, com clara inspiração neoliberal, tem provocado alterações na organização econômica, política e social, bem como nos modos de produção e na organização do trabalho e vem promovendo a abertura de espaços para a entrada de entes privados no seio dos serviços públicos.

Nesses termos, convém inicialmente destacar que a flexibilização surge como resposta à crise do capital iniciada na década de setenta do século vinte no contexto de ofensiva neoliberal. Esse fenômeno pode ser apreendido enquanto estratégia para a desestruturação e desregulamentação do mundo do trabalho, bem como vem instrumentalizando os representantes do grande capital para o questionamento do papel dos estados nacionais.

A flexibilização é fruto de um novo padrão de respostas às demandas do trabalho, marcado por um projeto político-econômico de reestruturação produtiva. Peruzzo (2002), ao analisar o modelo de acumulação flexível, destaca alguns

aspectos do cenário político-econômico de crise do capital, quais sejam, instabilidade financeira, estagnação da atividade produtiva, elevação da inflação, diminuição do ritmo do crescimento econômico e decadência da experiência de mercado planificado/centralizado. Sob essas condições, tornou-se urgente o movimento de reorganização do trabalho.

Sobre esse aspecto, a autora explica que a reestruturação produtiva, assentada no modelo flexível, é facilitada

pelos processos microeletrônicos, que acentuam a produção vinculada à demanda (produção variada e heterogênea), exigindo, como decorrência, um novo perfil da força de trabalho, marcado pelo número cada vez menor de trabalhadores fixos e com estabilidade, por um número maior de trabalhadores subcontratados, sem vínculos, sem proteção social, mas, ao mesmo tempo, envolvidos e comprometidos com o processo produtivo, seja pela requerida polivalência e multifuncionalidade produtiva, seja pela insegurança e fácil substitucionalidade do processo de trabalho (PERUZZO, 2002, grifo do autor).

Esse projeto ganhou extrema adesão nos países urbanos industriais e produziu uma nova roupagem na dinâmica de desenvolvimento do capital, consubstanciando um novo regime de acumulação flexível que recusa a fabricação em massa e orienta os modos de trabalho sob a égide da flexibilidade (ANTUNES, 2011, p.29).

Desde então, há um constante clamor por flexibilização no mundo do trabalho, a fim de favorecer a construção de um modo de produção capaz de enfrentar as incertezas do mercado e se adequar a métodos eficientes de competição econômica, em um espaço de liberalização e de mundialização do capital que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade da iniciativa privada (ANTUNES; MORAIS, 2009).

No contexto onde operavam as pressões competitivas e a luta pelo controle da força de trabalho, o movimento empresarial esteve centrado em dar maior qualidade às empresas, facilitar a capacidade de adaptação às demandas do mercado e investir em inovação. Para isso, seria preciso flexibilizar algumas obrigações trabalhistas que versavam sobre as formas de contratações, de demissões, de horários de trabalho, duração dos contratos, entre outros aspectos (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 232; 248; 249; 251).

Assim, as medidas tomadas vêm se desenvolvendo no sentido de garantir, por exemplo, formas de flexibilização que facilitem a legitimação de contratos

temporários, a subcontratação de serviços de terceiros, a liberdade de demissões, as formas precárias de contratos e as reformas das legislações trabalhistas para desregulamentar e utilizar ainda mais o uso da força de trabalho (THÉBAUD-MONY; DRUCK, 2012, p.59).

O que fica evidente nesse modo de organização do trabalho flexível é que as medidas estatais tomadas, norteadas pelas intenções neoliberais, serviram para a reestruturação do capital e do modo de produção que acabariam por se tornar modelos a serem seguidos por diversos países para fomento da competitividade e do maior desenvolvimento do mercado.

Vale ressaltar que o fenômeno da flexibilização passa a ser compreendido em uma perspectiva crítica e ampliada desenvolvida por Thébaud-Mony e Druck (2012, p.29), como sendo,

[...] um processo que tem condicionantes macroeconômicos e sociais derivados de uma nova fase de mundialização do sistema capitalista, hegemônico pela esfera financeira, cuja fluidez e volatilidade, típicas dos mercados financeiros, contaminam não só a economia, mas a sociedade em seu conjunto, e, desta forma, generaliza a flexibilização para todos os espaços, especialmente no campo do trabalho.

De forma específica e considerando ainda a esfera do trabalho, Boltanski e Chiapello (2009, p.229) caracterizam, por um lado, a flexibilidade como sendo a capacidade das empresas de adaptarem seu aparato produtivo às evoluções da demanda. Por outro, como um meio capaz de transferir o peso das incertezas do mercado para os trabalhadores, subsidiando uma forma de trabalho precária.

A partir dessas considerações, é possível perceber que além do movimento de flexibilização ter surgido como resposta à crise econômica e ter amparado mudanças no mundo laboral, significou, também, a oportunidade de proprietários dos capitais e seus intelectuais orgânicos questionarem o papel dos estados.

Em outras palavras, essa flexibilização que se fez tão visível nos modos de desestruturação do mundo do trabalho, simultaneamente e em muitos países, adentrou as entranhas dos aparelhos de Estado, desencadeando, inclusive, o aparecimento de distintas correntes de opinião voltadas à interpretação desses processos. O resultado dessas interações resultou no surgimento de modelos de gestão flexíveis para a condução das atividades públicas pelos estados nacionais.

No Brasil, a crítica de pensadores neoliberais sobre a suposta rigidez do Estado ao hegemonizar intervenções de natureza pública, foi determinante para a fundamentação da flexibilização da gestão estatal.

Esse novo sistema de gestão flexível foi consolidado a partir da Reforma do Estado, concebida como uma forma de “salvar a pátria da ineficiência da ação estatal e continuar assegurando atividades públicas de interesse social”. Nessa direção, o Estado muda suas relações com o mercado, tornando-se bastante permeável ao conjunto de interesses provenientes dos setores privados.

Importa destacar que no âmbito federal, a proposta da gestão flexível, em suas várias manifestações, foi introduzida e desenvolvida pelo MARE e materializada através da publicação de 17 cadernos. O principal objetivo dessa proposta tem sido flexibilizar as regras impostas pela administração burocrática, através da transferência da gestão das atividades públicas para entidades do setor público não-estatal, da remoção de normas desnecessárias e da simplificação de rotinas e procedimentos. Por certo, a publicação e divulgação desse conjunto de documentos oficiais vêm orientando as formas de flexibilização tanto no plano da difusão do conhecimento, quanto do ponto de vista da tomada de decisões legais.

Segundo os preceitos de seus idealizadores, a flexibilização da gestão estatal vem ocorrendo na busca de uma maior eficiência nas atividades econômicas desenvolvidas pelo Estado, propiciando ampla abertura e transferência da gestão e da prestação de serviços para o setor público não-estatal.

Nessa perspectiva, as funções estatais devem limitar-se à coordenação e financiamento das políticas públicas, deixando, assim, a sua função de executor, transferindo-as para entidades privadas, sem fins lucrativos e de interesses públicos que conformavam o setor público não-estatal.

Convém reafirmar que a tendência de flexibilização da gestão seguida pelo Estado brasileiro, desde a década de noventa, vem promovendo o redesenho da relação público-privado com modificações na estrutura jurídico-administrativa das instituições de saúde, terceirização de atividades, publicização e a delegação de atividades, com a emergência de novas formas de contratualização (PIERANTONI, 2001; BARBOSA, 2010).

Assim, fica facultada a essas entidades celebrar uma “parceria” com o Estado, através de diversos instrumentos, a citar os convênios, os termos de parcerias, os contratos de gestão, os termos de fomento, os termos de colaboração

ou os acordos de cooperação para execução de atividades públicas, mediante, claro, a destinação de recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento dos objetivos acordados.

Para tanto, a ampliação dos modelos alternativos de gestão e prestação de serviços públicos pressupõe flexibilizar e, conseqüentemente, desburocratizar regras que regem o direito administrativo público visando o desenvolvimento de atividades públicas com menor custo e maior eficácia. Assim, segundo o MARE “A implantação do modelo pressupõe a revisão de dispositivos legais e normativos que representem um obstáculo à agilidade e eficiência gerencial das agências [...]” (BRASIL, 1998b, p. 65).

Nesta direção e sob a face da flexibilização, foi proposta e implementada uma agenda destinada a ampliar a autonomia da gestão das agências executoras para alcançar a eficiência na utilização dos recursos públicos e melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados em detrimento da consolidação e fortalecimento da gestão pública.

Entre os pontos dessa agenda destaca-se a possibilidade de flexibilizar a forma de contratação e demissão da força de trabalho, pondo fim na obrigatoriedade de adoção do Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores, além da dispensa de licitação para as compras e contratações (BRASIL, 1998b).

Como se sabe, o RJU promulgado pela lei n.º 8.112/90, é considerado a base na qual são definidos os direitos, deveres e demais parâmetros que devem regular o relacionamento entre empregado e empregador. A partir da Reforma do Estado, houve abertura para se criar regime diferenciado de contratação ou a adoção do regime celetista, utilizado nas empresas estatais e no setor privado, conforme as características de cada área de atividade (BRASIL, 1997b).

Faz-se necessário destacar algumas medidas propostas para flexibilização do RJU - que sem dúvida são promotoras da destituição de direitos trabalhistas e da instabilidade laboral – quais sejam, a flexibilidade na movimentação e no reaproveitamento dos servidores; na gestão do horário do servidor; na jornada de trabalho; na concessão das férias, dentre outros aspectos.

Não por acaso, as mudanças nas regras de estabilidade do servidor seguiram os parâmetros empregados pelo mercado para garantir lucro e competitividade.

A revisão das regras da estabilidade, permitida a sua flexibilização em situações de premente necessidade de redução do

comprometimento do gasto público com a folha de pagamentos, deverá facultar, em especial às administrações estaduais e municipais, o recurso à redução de quadros, possibilitando o ajustamento das contas públicas e o resgate da capacidade de implementação de políticas (BRASIL, 1998b, p. 23).

Os idealizadores da proposta da instabilidade do servidor defendem que essa condição poderá ocorrer quando este trabalhador obtiver um desempenho insuficiente, considerando essa medida enquanto uma forma de afastar do serviço público os servidores descompromissados com o seu trabalho e/ou para conter o excesso de despesas para a redução dos gastos.

[...] Não se trata da pura e simples remoção de controles, mas da substituição de mecanismos formais, muitas vezes custosos e ineficazes, por controles baseados em resultados efetivamente alcançados, acordados em contratos de gestão. Nesse sentido, a ampliação da autonomia de gestão está ocorrendo de forma progressiva e alcançará tão somente as entidades que tenham conquistado a qualificação com agência executiva (BRASIL, 1998b, p.65).

Na contra-argumentação, defende-se que essas medidas têm favorecido a fragilização dos vínculos, a instabilidade do emprego e a precarização do trabalho. Amparando-se na análise de Antunes (2007), os fenômenos da reestruturação produtiva sob o paradigma da flexibilização vêm ocasionando profundas transformações na esfera dos serviços públicos, como os de saúde, os quais são subordinados à lógica da mercadorização. Ademais, incide fortemente sobre os trabalhadores do setor público-estatal.

O autor acrescenta que estamos vivenciando, portanto, a erosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, e vendo sua substituição pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, “trabalho atípico” (ANTUNES, 2007, p.17).

Desse modo, é possível depreender que a dinâmica expressa no mundo do trabalho e no uso da força do trabalho pelo capital encontra respaldos jurídicos flexíveis que tem consubstanciado o desenvolvimento e a proliferação de modelos de gestão alternativas no setor saúde.

Reafirma-se que esse processo tem sido materializado na retirada de direitos e na precarização dos contratos de trabalho permitindo uma maior exploração da força de trabalho e uma redução da autonomia e da resistência do trabalhador, forçando-o a se submeter a processos de trabalho intensificado (CISLAGHI, 2015, p. 23).

Sendo assim, a flexibilização foi legalmente instituída sob o comando dos preceitos neoliberais ocasionando a supressão e/ou a diminuição dos direitos trabalhistas arduamente conquistados em séculos de reivindicações, privilegiando tão somente os interesses do capital.

Nessa perspectiva, é possível perceber que o interesse que se encontra por trás dos diferentes modelos alternativos de gestão da saúde pública é o constante processo de retirada de valor da força de trabalho, acentuando assim a contradição da relação capital *versus* trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de atingir os objetivos propostos para esta pesquisa, foi preciso construir ou dar forma a um caminho metodológico capaz de responder, de maneira satisfatória, aos principais questionamentos elaborados em torno do objeto de investigação. O problema central do estudo foi o de elucidar como, a partir das mudanças que vem ocorrendo na administração pública brasileira, toma corpo o fenômeno da flexibilização - via instrumentos técnico-normativos - tanto na gestão dos serviços como da força de trabalho.

A escolha de um método de investigação é, sem sombras de dúvidas, um árduo exercício que deve ponderar questões sobre a viabilidade da pesquisa, os entraves previstos para sua operacionalização e as tramas de conflitos que poderão surgir diante do objeto de estudo a ser analisado. Assim, todo método de pesquisa precisa ser incontestavelmente questionado diante da complexidade a qual se quer investigar.

Nesse sentido, Minayo e Sanches (1993) explicam que a escolha de uma abordagem, seja ela quantitativa ou qualitativa, deve considerar qual o método de investigação que permite uma construção e uma análise correta dos dados e ajude a refletir sobre a pertinência da teoria escolhida para a explicação do fenômeno que se deseja investigar.

O presente estudo é de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, baseado em fontes documentais e amparado em revisão bibliográfica. Minayo (1996, p.10) entende o método qualitativo “como aquele capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas”. Triviños (2009, p.129), acrescenta ainda que este método prioriza mais o processo do que o produto.

Para Gasque (2007, p.85), a pesquisa descritiva permite a análise de informações e dados em toda sua riqueza, respeitando a forma de registro ou transcrição dos procedimentos investigatórios realizados. Já a abordagem exploratória enfatiza a geração e o desenvolvimento de teorias que caracterizam o fenômeno e as condições para sua manifestação, entendendo-se que toda

manifestação tem potencial para fornecer pistas importantes para a compreensão do fenômeno estudado.

Triviños (2009, p. 142) considera ainda que as descrições dos fenômenos estão impregnadas de significados que o ambiente lhe imprime, produto de uma visão subjetiva. Assim, a interpretação dos resultados tem como base a percepção de um fenômeno num determinado contexto.

3.1 CENÁRIO DA PESQUISA E CATEGORIA PRINCIPAL DA ANÁLISE

O cenário em que ocorreu a investigação empírica da pesquisa foi o Brasil do final do século XX e início do século XXI. Foram analisados, especificamente, os instrumentos legais normativos que a nível federal dão base e sustentação aos distintos modelos de gestão no setor público de saúde, formulados e difundidos a partir do projeto da Reforma do Estado brasileiro, ocorrida na década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso e coordenada pelo então Ministro, Bresser Pereira.

A flexibilização, enquanto modalidade conceitual e operativa das propostas da Reforma do Estado, foi selecionada como categoria principal de análise para uma adequada apropriação do objeto de estudo. O fenômeno da flexibilização é compreendido como meio condutor da pesquisa ao orientar tanto o exercício da coleta de dados, quanto as explicações desenvolvidas a respeito dos principais problemas da pesquisa.

Diante disso e para atender aos objetivos deste estudo, o fenômeno da flexibilização será investigado a partir dos seguintes aspectos:

- a) a flexibilização da gestão como forma de caracterizar a substituição do papel do Estado na gestão e execução de serviços públicos e sua transferência para as entidades do “terceiro setor”;
- b) a flexibilização da força de trabalho que se materializa via uma legislação específica introduzida no arcabouço do novo aparato jurídico-legal e mediante a qual irão tomar forma os distintos modelos de gestão que passam a legitimar as relações do Estado com o “terceiro setor”.

3.2 FONTES DE DADOS

Para esta pesquisa foram utilizados dados secundários e de domínio público encontrados no sítio eletrônico do Planalto Central do Brasil; da Casa Civil do Estado Brasileiro; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e no website de Bresser Pereira.

As fontes secundárias documentais analisadas foram: a) Lei nº 9.637/1988 que subsidia as Organizações Sociais (OS); b) Lei nº 9.790/1999 que institui as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); c) Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007 que versa sobre a Fundação Estatal de Direito Privado (FEDP), criada em 2007; d) Lei nº 12.550/2011 que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e; e) Lei nº 13.019/2014 que estabelece as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Além dessas, foram consultados os cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) intitulada “Projeto Fundação Estatal: principais aspectos”.

3.3 PLANO DE ANÁLISE

A análise dos dados seguiu a perspectiva da análise de conteúdo temática, proposta por Deslandes; Minayo (2008) e Bardin (2009) que obedeceu às seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferência e interpretação). Seguindo essa perspectiva foram extraídos trechos, frases e fragmentos de cada instrumento legal analisado, para identificar os núcleos de sentidos dos aspectos jurídico-administrativos.

Como forma de aprofundar a compreensão sobre o objeto de estudo, foi utilizada a integração argumentativa como mais um recurso que apoiou a análise dos dados. Nesse sentido, foram levados em consideração o empírico, o especulativo e o teórico que serviram de base ao emparelhamento dos dados, o que permitiu esquadrihar as características, as similaridades, as especificidades e as relações existentes nas distintas leis dos modelos de gestão em estudo.

4 ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DOS MODELOS DE GESTÃO NA SAÚDE PÚBLICA SOB A ÓTICA DO FENÔMENO DA FLEXIBILIZAÇÃO

4.1 INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a década de noventa do século XX, o setor público de saúde vem apresentando novas configurações no âmbito da prestação e da gestão dos serviços, a partir da implementação de distintos modelos de gestão, os quais foram instituídos no cenário da Reforma do Estado. Nesse contexto, o artigo objetivou analisar os principais instrumentos normativos que vêm norteando a consolidação desses modelos à luz do fenômeno da flexibilização.

Em muitos países, as transformações ocorridas no âmbito das políticas sociais foram influenciadas pela agenda neoliberal sob o cenário político e econômico mundial da década de oitenta. As propostas eram a de eliminar as restrições ao comércio e aos fluxos de capital e reduzir a interferência do Estado na organização da economia com propostas orientadas para o mercado. Para isso, tais medidas exigiram diversas adequações de ordem estrutural e administrativa, principalmente nos países urbano-industriais (BLOCK, 2012).

De uma perspectiva local, a política econômica neoliberal começa a ser posta em execução a partir do governo de Fernando Collor de Melo e, posteriormente, teve seu auge com Fernando Henrique Cardoso mediante mudanças jurídico-administrativas propostas para o aparato estatal.

É nesse cenário que se deve entender a Reforma do Estado enquanto uma resposta à crise econômica e política dos anos noventa, apoiada no discurso de combate à crise fiscal, de recuperação da governança e de aumento da governabilidade. Nesse bojo, a prioridade era o enxugamento/diminuição do Estado, a redução de custos, a simplicidade de procedimentos através da desburocratização e da flexibilização, o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para, por fim, obter-se maior eficiência estatal (PEREIRA, 1997).

Desse modo, uma das propostas da Reforma foi a transferência da gestão e da prestação de serviços públicos para entidades do terceiro setor, através do Programa Nacional de Publicização. Instituído em 15 de maio de 1998 com a promulgação da Lei nº 9.637, este programa dispôs sobre a qualificação das Organizações Sociais (OS), pelo poder executivo, para pessoas jurídicas de direito

privado, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de atividades de pesquisa científica, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (BRASIL, 1998a).

Essa proposta se justificava pela busca de maior autonomia financeira e administrativa das entidades do terceiro setor as quais, desde que certificadas, passariam a gozar de absoluta flexibilidade tendo em vista suas atribuições agora definidas em lei. Para os ideólogos da Reforma, a flexibilização significou a retirada de normas e controles considerados desnecessários, a fim de facilitar a desburocratização estatal e a consequente expansão da iniciativa privada no âmbito da gestão e da execução dos serviços públicos (PEREIRA, 1997).

Desde então, a ideia de flexibilização da administração pública foi seguida por todos os governos brasileiros, o que viabilizou a implementação de distintos modelos de gestão para a organização e execução da prestação de serviços estatais na área da saúde, conforme descrito adiante.

Foi nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que foram criadas as OS (em 1998) e as OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (em 1999). No segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), surgiram as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) e, no último dia de seu mandato, foi encaminhada a Medida Provisória nº 520 de 31 de dezembro de 2010, autorizando a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), modelo esse consolidado logo no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011.

Em 2011, no Simpósio Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a presidenta Dilma prometeu criar um grupo de trabalho com participação da sociedade civil para elaborar um novo marco para as políticas de fomento do terceiro setor. Em 2014, esse movimento viria a possibilitar a criação das Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Dentro desse cenário, o fenômeno da flexibilização ao mesmo tempo em que vai se constituindo enquanto um instrumento de apoio para as decisões nos campos jurídicos, políticos e econômicos dos governos, vai sendo, simultaneamente, alçado ao *status* de objeto de estudo para as ciências sociais. Foi esse processo que norteou a concepção e o desenvolvimento do presente trabalho, para se deter particularmente em suas influências no setor público da saúde.

A compreensão da flexibilização desenvolvida difere daquela elaborada pelos ideólogos da Reforma do Estado. Para eles, a flexibilização é entendida, entre outros aspectos, enquanto um instrumento orientador das transformações na organização do aparelho estatal, necessárias para garantir maior eficiência nas atividades econômicas (PEREIRA, 1997).

A perspectiva crítica na qual está alicerçado este trabalho entende que o fenômeno da flexibilização, presente nos mercados financeiros e de clara inspiração neoliberal, vem afetando a vida das pessoas e provocando alterações nos modos de produção, na organização social e na organização do trabalho em sociedade (THÉBAUD-MONY; DRUCK, 2012).

Além do mais, esse fenômeno vem imprimindo nos serviços públicos a lógica do setor privado no que tange à facilidade na aquisição de insumos os mais diversos; à flexibilidade na admissão/demissão de pessoal; aos contratos de cumprimento de metas; enfim, elementos característicos da gestão por resultados.

Segundo Thébaud-Mony e Druck (2012), a flexibilização é um fenômeno de tendência mundial viabilizado para ampliação do mercado e desenvolvimento do capital. A partir da análise do cenário econômico atual, essas autoras apontam a flexibilização como sendo um processo que tem condicionantes macroeconômicos e sociais derivados de uma nova fase de mundialização do sistema capitalista, onde os aspectos como fluidez e volatilidade, típicos dos mercados financeiros, são comumente empregados em diversas situações da vida cotidiana e determinam o modo de organização das pessoas nas sociedades industriais.

Nessa direção, é comum encontrar formas de flexibilização do trabalho, dos contratos, da gestão de serviços públicos, das leis, entre outras, que tentam a todo custo relativizar ou afrouxar decisões e medidas, inclusive legislativas, a favor do capital. Dito de outro modo, a flexibilização tem produzido novas formas regulatórias das relações trabalhistas que se distanciam, diametralmente, dos direitos e garantias previstos no ordenamento jurídico-administrativo respeitante ao direito público.

Nesse artigo, a flexibilização constituiu-se enquanto categoria analítica principal e a partir dela foram analisadas as similaridades e as diferenças jurídico-legais e administrativas existentes entre os modelos de gestão vigentes no âmbito da saúde pública brasileira.

4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, está baseado em revisão de literatura e em dados secundários de domínio público. Foram analisados, sob a ótica do fenômeno da flexibilização, os instrumentos normativos que a nível federal regulamentam os modelos de gestão em vigor no setor público de saúde.

As fontes secundárias documentais analisadas foram: a) Lei nº 9.637/1988 que subsidia as OS (BRASIL, 1998a); b) Lei nº 9.790/1999 que institui as OSCIP (BRASIL, 1999); c) Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007 que versa sobre as FEDP, criada em 2007 (BRASIL, 2007a); d) Lei nº 12.550/2011 que cria a EBSEH (BRASIL, 2011b) e; e) Lei nº 13.019/2014 que estabelece as OSC (BRASIL, 2014a). Além dessas, foram consultadas os cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e um documento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) referente à criação das Fundações Estatais (BRASIL, 2007).

Para tanto, a observação documental seguiu a perspectiva da análise de conteúdo temática, obedecendo às seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados- inferência e interpretação (DESLANDES; MINAYO, 2008; BARDIN, 2009). Foram extraídos trechos, frases e fragmentos de cada instrumento legal analisado, para identificar os núcleos de sentidos dos aspectos jurídico-administrativos.

O quadro elaborado para a análise jurídico-administrativa (Quadro 1) foi adaptado de um modelo oriundo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que analisa algumas diferenças existentes entre as OS e OSCIP (BRASIL, 2007b).

4.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados deste trabalho são apresentados em duas seções. Na primeira, se analisa os elementos jurídico-administrativos, oriundos do cenário da gestão flexível, a partir dos quais estão estruturados os diversos modelos de gestão (Quadro 1). Na segunda, são abordados aspectos jurídico-administrativos

considerados adicionais, levando-se em conta as consequências advindas para a força de trabalho em decorrência da flexibilização da gestão pública.

4.3.1 Elementos jurídico-administrativos dos modelos de gestão do setor saúde e sua relação com a “administração pública flexível”

Os distintos modelos de gestão apresentados para o setor público de saúde foram constituídos a partir de um desenho jurídico-administrativo próprio que os conformaram dentro do denominado “terceiro setor”. Assim, alguns aspectos comuns aos modelos estudados foram considerados para se demonstrar diferenças e similaridades existentes entre eles (Ver Quadro 1).

Quadro 1 - Formas jurídico-administrativas dos modelos de gestão no setor público de saúde instituídos no período de 1998 a 2014.

ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS	MODELOS DE GESTÃO				
	OS	OSCIP	FEDP	EBSERH	OSC
Relação com a administração pública	Não é administração pública	Não é administração pública	Administração pública indireta	Administração pública indireta	Não é administração pública
Personalidade jurídica	Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado	Direito privado	Direito Privado
Necessidade de qualificação	Sim	Sim	Não	Não	Não
Instrumentos de contratualização	Contrato de gestão	Termo de parceria	Contrato de gestão	Termo de adesão e Contrato	Termo de colaboração; Termo de fomento; Acordo de cooperação.
Obrigatoriedade da publicização dos instrumentos contratuais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Leis Federais que regulamentam os distintos modelos de gestão na saúde (BRASIL, 1998a; BRASIL, 1999; BRASIL, 2007a; BRASIL, 2011b; BRASIL, 2014a). Elaboração própria.

Como apresentado no Quadro 1, todos os modelos de gestão em análise são de personalidade jurídica de direito privado, sendo que a FEDP e a EBSERH são

órgãos da administração pública indireta. De acordo com Mello (2009), a administração pública indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, o que lhes outorga autonomia conforme definido em sua lei de criação. Em oposição, os órgãos da administração direta não possuem personalidade jurídica própria estando subordinados ao regime administrativo público, ou seja, se constituem enquanto serviços integrados à estrutura administrativa do Estado.

A disciplina jurídica à qual se submetem pessoas de direito público é diferente daquela que regula pessoas de direito privado e, por isso, a lógica de funcionamento, a finalidade, a relação com o usuário, bem como a natureza da oferta dos serviços prestados que caracterizam uma e outra, possuem configurações distintas.

É preciso salientar que todas as instituições de direito privado, sem fins lucrativos e que prestam serviços públicos, deveriam seguir, inexoravelmente, os princípios da administração pública, contidos no artigo 37 da Constituição Federal (CF88), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988; JUSTEN FILHO, 2014; DI PIETRO, 2015; VIOLIN, 2015), aspectos esses que visam o adequado funcionamento dos serviços prestados à população.

A CF88 impõe, de forma explícita, à administração pública direta e indireta, bem como aos seus agentes, a persecução do bem comum por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa e eficaz (BRASIL, 1988). Porém, o que é estabelecido como regra inflexível tem assumido cada vez mais um caráter de exceção, considerando as proposições dos diferentes modelos jurídico-administrativos de gestão no setor saúde.

Convém pontuar que as entidades privadas, autodenominadas sem fins lucrativos, para estabelecerem alguma forma de contratualização com o Estado, precisam buscar títulos, qualificações ou certificações jurídicas junto ao poder público para o estabelecimento de um regime jurídico diferenciado, conforme apontado por Modesto (MOSDESTO, 2011, p.4),

as entidades que recebem o título são vistas como entidades certificadas, que possuem uma qualidade jurídica específica, o que usualmente lhes garante um regime de benefícios e apoios especiais previstos na lei apenas para as entidades qualificadas.

Assim, obtido o enquadramento jurídico as entidades qualificadas passam a se distinguir das entidades comuns pela obtenção de um título especial. Para tanto, são necessários requisitos de concessão, exigência de manutenção de títulos e critérios de exclusão.

A análise empírica efetuada neste trabalho mostra que dos cinco modelos de gestão avaliados, apenas dois exigem qualificação jurídica para celebrar uma forma de parceria com o Estado, sendo eles as OS e as OSCIP.

A Lei fundante das OS, nº 9.637 de 1998, prevê, no artigo 1º, que o poder executivo poderá qualificar como OS, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (BRASIL, 1998a).

A qualificação enquanto OS é outorgada pelo poder público, de forma discricionária, ou seja, por oportunidade e conveniência do gestor público que selecionará, por parâmetros subjetivos, quais entidades serão qualificadas (ROCHA, 2006; VIOLIN, 2015).

No caso das OSCIPS, podem ser qualificadas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que estejam exercendo atividades regulares no setor ao qual estão filiadas, há no mínimo três anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos na Lei 9.790 de 1999 (BRASIL, 1999). Nesse caso, o poder público outorga o título por ato vinculado, ou seja, o Estado é obrigado a qualificar enquanto OSCIP as organizações que atenderem aos requisitos da lei.

É preciso considerar que o processo de qualificação, seja de forma discricionária ou por ato vinculado, não garante que a entidade qualificada seja escolhida pelo poder público para firmar um tipo de parceria. Dito de outro modo, o gestor público tem sempre o poder de decisão, mediante critérios próprios, para selecionar as entidades previamente qualificadas.

Modesto (2001) alerta sobre alguns efeitos, que ele denomina de nefastos, ligados a essa decisão: certificação indevida, frouxidão dos critérios utilizados para reconhecimento do título, fraude, todos eles, culminando na erosão da credibilidade do título. Nessas condições, podem ficar prejudicados a isonomia e o devido processo legal, abrindo as portas para toda espécie de corrupção e protecionismo administrativo (FIGUEIREDO, 2003).

Ora, se mesmo com a certificação - que tenta buscar uma padronização jurídica para as entidades - são apresentados alguns efeitos nocivos à administração pública, resta interrogar qual a potencialidade desses efeitos quando não se exige a qualificação dos entes prestadores, como no caso das OSC, entidades recentemente criadas e introduzidas no âmbito do denominado “terceiro setor”.

As OSC não precisam ser qualificadas dentro de um título jurídico específico para receber alguns benefícios, pois, independentemente de certificação, elas recebem doações de empresas; bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis; e têm possibilidade de distribuir ou prometer prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações semelhantes com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados a sua manutenção ou custeio (BRASIL, 2014a).

É importante ressaltar que diferentemente das Leis das OS e das OSCIP, no caso das OSC ainda não há lei subnacional que as regulamentem, isto é, é a lei federal que orienta sua relação com o Estado. Ademais, essa lei não revoga as leis federais e as estaduais que normatizam a existência das OS e das OSCIPS (BRASIL, 2014a).

Inclusive, fica permitido às OSC - que possuem titulações específicas como OS ou OSCIP – celebrarem, além dos termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação específicos de sua legislação, tanto contratos de gestão, quanto termos de parceria, ambos instrumentos de contratualização, respectivamente, das OS e das OSCIP (BRASIL, 2016).

No que diz respeito ao processo de contratualização ele somente pode ocorrer após as entidades receberem o título jurídico e serem escolhidas para desenvolverem as atividades de gestão e/ou execução da assistência à saúde. Conforme explicitado no Quadro 1, os instrumentos das contratualizações são heterogêneos e se diferenciam a partir da configuração jurídica assumida pelas entidades contratualizadas.

Alguns estudiosos do direito, como Moreira (2004); Rocha (2006) e Mello (2009), questionam a natureza jurídica do contrato de gestão estabelecido entre as OS e o Estado, uma vez que essa relação não apresenta interesses contrapostos, nem reciprocidade das obrigações e não visa lucro ou distribuição de riquezas entre seus signatários, conforme as normas jurídicas que embasam o contrato público.

Daí que tratar-se-ia de um acordo cooperativo funcionalizado, caracterizando um procedimento de aparência apenas contratual.

Diante disso, esse contrato de gestão deixaria de ser disciplinado pela lei e passaria a ser norteado pelo denominado acordo de vontades (ROCHA, 2006), ou seja, tratar-se-ia de um instrumento que garante uma maior permissividade nas relações estabelecidas entre o Estado e os representantes dos distintos interesses que com ele se relacionam.

Como pode ser observado no Quadro 1, as FEDP também firmam um contrato de gestão com o Estado (IBAÑEZ; VECINA NETO, 2007; SANTOS, 2009). Entretanto, Mello (2009) entende que diferentemente do que ocorre com as OS não há definição legal alguma referente a esse instrumento de contratualização. Para o autor, esse instrumento configura-se enquanto arremedo de contrato, encenação sem nenhum valor jurídico que dá maior liberdade de ação e autonomia, com a dispensa de determinados controles.

As OSCIP estabelecem com o Estado não um “contrato”, mas um termo de parceria, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público (BRASIL, 1999). Segundo Violin (2015), o termo de parceria significa um instrumento jurídico de fomento com o objetivo de imprimir maior agilidade gerencial aos projetos e realizar controle por resultados, por não se basear em um instrumento com referência jurídica e, portanto, estar livre dos constrangimentos impostos pelos contratos jurídicos conforme a Lei 8.666 de 1993.

Por fim, as OSC têm três possibilidades de contratualização com o Estado: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Esse modelo de gestão ainda pode estabelecer uma parceria com outra entidade privada, a partir do termo de atuação em rede (BRASIL, 2014a). A diferença entre esses instrumentos é que no primeiro caso, a proposta é realizada pela administração pública e no segundo, pelas OSC, ambos os termos envolvendo transferência de recursos financeiros, transferência essa que não ocorre quando se estabelece o acordo de cooperação.

Por fim, o artigo 35 da Lei das OSC define que pelo termo de colaboração ou de fomento com o Estado, essas entidades podem atuar em rede, com outras duas ou com mais OSC, mantida a integral responsabilidade da OSC que estabeleceu o termo (BRASIL, 2014a). Isso quer dizer que uma terceira entidade pode receber

recursos do Estado de forma indireta para prestar serviços, mesmo sem ter se submetido a um processo de seleção. Por esse arranjo legalmente instituído, não apenas se legitimam, como também se acentuam as possibilidades de incremento para a gestão flexível.

Em relação ao último item do Quadro 1, a publicização dos instrumentos contratuais, faz-se necessário ressaltar que as entidades privadas do terceiro setor deveriam obedecer às exigências de transparência e publicidade previstas em todas as etapas que envolvem a parceria, desde a fase preparatória até a prestação de contas.

Porém, nota-se que apesar das leis regulamentadoras de todos esses modelos de gestão afirmarem expressamente a necessidade da ampla publicização – seja dos instrumentos de contratualização e dos respectivos termos aditivos, seja dos demonstrativos de execução física e financeira - concretamente não é assim que vem acontecendo, pelo menos no campo da saúde, quando se analisa os *sites* oficiais de Organizações Sociais da Saúde (OSS), a imprensa oficial dos Municípios, dos Estados ou da União.

Por exemplo, em relação às OSS, até o ano de 2016, é possível afirmar que no âmbito dos estados, das 17 unidades da federação que declararam possuir contratos de gestão com essas entidades (BRASIL, 2014b), apenas São Paulo, Pernambuco, Santa Catarina, Goiás e Rio de Janeiro haviam publicizado tais contratos e seus termos aditivos nos *sites* das Secretarias Estaduais de Saúde e/ou nos portais da transparência desses estados.

A ausência de publicização além de ferir o princípio constitucional da transparência imposto pela Lei nº 12.527/2011 que obriga a publicação das atividades desenvolvidas pelas entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados (BRASIL, 2011a), também impossibilita o controle social previsto na Lei Orgânica do SUS, nº 8142 de 1990 (BRASIL, 1990b).

A Lei das OSC ainda é mais incisiva quando afirma no artigo 38, que o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública (BRASIL, 2014a).

Desse modo, a usual não publicização desses extratos e documentos demonstra, mais uma vez, parafraseando Mello (2009), que a relação dessas entidades com o Estado é estabelecida a partir de “acordos de cavalheiros” ou como

um “protocolo de bons costumes”, sem qualquer valor jurídico, sendo legitimada, exclusivamente, pelos acordos de vontades.

4.3.2 Consequências da gestão flexível para a força de trabalho

Nessa segunda parte do artigo pretendeu-se ressaltar os efeitos da gestão flexível sobre as relações de trabalho. Para tanto, tomou-se em consideração normas de direito público (licitação e concurso público); o regime de emprego adotado; os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a autonomia orçamentária e financeira dos entes regulados.

A legislação que rege as OS, as OSCIP e as OSC não garante o cumprimento das normas do direito público no que se refere à exigência de licitações e de concurso, embora esses procedimentos sejam obrigatórios para os órgãos da administração pública direta e indireta. Tais procedimentos são parcialmente observados pela FEDP e pela EBSEH.

É preciso destacar que por se tratar de entidades privadas que prestam serviços públicos, a relação entre elas e o Estado deveria seguir os princípios jurídicos estabelecidos na CF88 (BRASIL, 1988), conforme apontado anteriormente. Entretanto, tais exigências têm sido acatadas de forma parcial e/ou por conveniências a partir do arcabouço da administração gerencial flexível.

A não obediência à exigência do processo licitatório, não garante a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa (VIOLIN, 2015). Do mesmo modo, a falta do concurso público, pode implicar no não cumprimento dos requisitos normativos do ordenamento jurídico público de acordo com a natureza e a complexidade da função a ser exercida (CARVALHO, 2010).

Di Pietro (2015), tomando como exemplo o caso das OS, entende que fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga do regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. Segundo Thébaud-mony e Druck (2012) a transformação nas regras anteriormente consideradas rígidas no âmbito do direito público acarreta, sob a óptica do fenômeno da flexibilização, novas formas de funcionamento das instituições e do modo de organizar a produção nas sociedades industriais.

Do ponto de vista de seu impacto nas relações de trabalho, a flexibilização se expressa pela diminuição drástica das fronteiras entre atividade laboral e espaço da vida privada, no desmonte da legislação trabalhista e nas diferentes formas de contratação da força de trabalho [...] (ANTUNES; PRAUN, 2015, p.412).

Tomando como norte a contratação da força de trabalho para este estudo, a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) ainda é a forma de contratação utilizada por todos os modelos de gestão investigados. É preciso pontuar que desde a Reforma do Estado as contratações do serviço público podem ocorrer tanto pelo Regime Estatutário, quanto pela CLT. Essa abertura para mais de um regime de contratação deveu-se à promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a qual conferiu nova redação ao artigo 37 da Carta Magna, ao flexibilizar a forma de vínculo de trabalho na administração pública (BRASIL, 1998c).

A instabilidade laboral viabilizada pela CLT e que vem sendo utilizada pelos modelos de gestão estudados, deixa de ser a exceção para, tendencialmente, torna-se a regra. É preciso considerar que esse regime de trabalho não é sinônimo de precarização - por assegurar alguns direitos trabalhistas e previdenciários - mas sua vigência tem possibilitado relações de trabalho frágeis, instáveis e flexíveis, aspectos esses que têm clara relação com o desenvolvimento de formas precárias de trabalho.

Isso porque, nas leis e nos instrumentos contratuais desses modelos permite-se: a) realização de seleção de trabalhadores de forma discricionária, a partir de critérios próprios; b) instabilidade laboral e a rotatividade do trabalhador; c) a prática de definição dos salários seguindo valores do mercado. Além do mais, a organização sindical tem se mostrado débil para se opor aos processos de perdas de direitos previdenciários e trabalhistas, à intensificação do trabalho e, em muitos casos, à inexistência de Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

Violin (2015) explica ainda que as contratações e os desligamentos são realizados de acordo com critérios de mercado, o que torna o processo de recrutamento da força de trabalho muito mais frágil. Segundo Paes (2004), a possibilidade legal de se definir o valor do salário conforme o mercado permite uma grande margem à liberdade de fixação das remunerações.

Observam-se ainda processos seletivos e de remuneração diferenciados, com expressivo contraste salarial entre trabalhadores de nível técnico e superior e os dirigentes das instituições. Ademais, é possível acenar para a presença do

fenômeno da intensificação do trabalho, em decorrência da exigência do cumprimento de metas que quando não alcançadas acarretam penalidades salariais (MARCH, 2011; DRUCK, 2016; OLIVEIRA; MORAIS, 2016).

Desse modo, entende-se que o fenômeno da flexibilização, o qual vem provocando a precarização, ao penetrar na organização do trabalho dos serviços gerenciados por esses modelos de gestão, tem favorecido o enfraquecimento da organização sindical e das formas de luta e representação dos trabalhadores, bem como tem fomentado o desenvolvimento de processos de trabalho fragmentados/desarticulados, inseguros, desvalorizados.

Outra questão que deve ser ressaltada é a relação da flexibilização da força de trabalho com as imposições da LRF dirigidas apenas ao setor público, limitando os gastos com a folha de pagamentos dos servidores regidos pelo Regime Jurídico Único em 60% da receita disponível nas três esferas administrativas (BRASIL, 2000), impedimento inexistente quando se considera os modelos de gestão analisados.

Convém chamar a atenção que essa imposição fiscal vem amparando as decisões dos gestores, inclusive da saúde, de privilegiar o ingresso de trabalhadores via modelos de gestão alternativos ao Estado, em detrimento da contratação por concurso público. Nesse sentido, Batista Júnior (2008) e Druck (2016) afirmam que os gestores realizaram um vigoroso processo de terceirização na contratação dos trabalhadores para não se sujeitarem aos limites impostos pela LRF. Assim, tal arcabouço jurídico tratou de conferir legalidade ao que, anteriormente, parecia ser juridicamente inaceitável.

Por fim, outro ponto que deve ser destacado é a autonomia orçamentária e financeira concedida pelo Estado a todas as formas de gestão estudadas, ao facultar a possibilidade da tomada rápida de decisões. Insistem no argumento de que essa autonomia financeira e administrativa e seu correlato na discricionariedade criam condições para organizações menos piramidais e fragmentadas (PEREIRA, 1997). Por essa condição, os recursos públicos podem ser utilizados de acordo com as conveniências das instâncias gestoras dos entes contratados.

Essa condição tem se materializado, no caso das OS (art. 4, inciso VIII) e das OSCIP (artigo 4, inciso I), na liberdade de decisão pelos conselhos administrativos de aprovarem o regulamento próprio para contratação de obras, serviços, compras e alienações, bem como para planos de cargos e carreiras e benefícios dos

empregados das entidades, permitindo, inclusive, auferir receitas próprias pela venda de serviços (BRASIL, 1998a; BRASIL, 1999), conforme pode-se ver a seguir.

A EBSEERH, no artigo 4 de seu estatuto social, estabelece que a empresa “sujeitar-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias” (BRASIL, 2011b). Já a Lei das OSC no artigo 84, reforça que “não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993” (BRASIL, 2014a).

Por esse conjunto de prerrogativas pode-se depreender que o poder discricionário e, todos os problemas daí decorrentes, vêm orientando a tomada de decisão, tanto no que se refere a aspectos mais gerais da gestão, quanto àqueles pertinentes às relações de trabalho.

Diante de todos os aspectos analisados, importa afirmar que a flexibilização das normas jurídico-administrativas tem se constituído na fundamentação central que justifica a escolha desses modelos pelos entes federados, em detrimento do fortalecimento da gestão pública. O fato é que o *modus operandi* dessas organizações, amparado no modelo gerencial flexível, ao interferir diretamente sobre as relações de trabalho, tem promovido um terreno fértil para a precarização dessas relações.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso considerar que a CF88 e a Lei Orgânica da Saúde, nº 8080/90, permitem a participação do setor privado, de forma complementar, na execução de atividades para o SUS (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a). Porém, o que tem sido observado é o crescente privilégio da iniciativa privada, em detrimento da oferta direta pelo Estado de serviços públicos de saúde.

Nesse bojo, a flexibilização vem modificando os modos de produção, as formas de trabalho e a gestão dos serviços públicos, provocando transformações de ordem jurídico-administrativas na organização do aparelho estatal. Desse modo, a flexibilização, enquanto estratégia nuclear para as transformações ocorridas na gestão estatal, tem legitimado a expansão e o predomínio de entes privados na execução e gestão dos serviços públicos de saúde.

A gestão de serviços de saúde por entidades privadas implementa a lógica do mercado dentro do SUS e viabiliza, no setor público, a instabilidade e a rotatividade, típicas do setor privado, o que compromete a continuidade do cuidado à saúde.

Isso porque, a qualidade da assistência no âmbito do SUS supõe o investimento na formação e no aprimoramento do profissional que permanece por longo tempo no seu posto de trabalho, o que favorece a constituição de vínculos com os usuários e com a comunidade.

Observa-se que nesses modelos, a organização da força de trabalho – sob o cenário da administração gerencial flexível – confere legalidade, no espaço do setor público, a um conjunto de práticas na gestão do trabalho antes restritas apenas ao setor privado. Nesse sentido, a instabilidade e a rotatividade – tornadas legal pela legislação dos referidos modelos de gestão – se oporia ao cumprimento dos princípios do SUS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO

A presente investigação teve como pressuposto orientador o fenômeno mundial da flexibilização o qual, ao ser assumido enquanto um instrumento transformador do modo de produção e fomentador dos mercados financeiros, vem produzindo modificações na relação entre Estado, mercado e os distintos interesses que com eles se relacionam.

No Brasil, desde a década de noventa, esse fenômeno vem orientando os modos de produção, as formas de trabalho e a gestão dos serviços públicos, provocando modificações de ordem jurídico-administrativas na organização do aparelho estatal. Esse processo resultou em uma Reforma do Estado que dentre outros aspectos, tem servido para legitimar, de uma vez por todas, a entrada de entes privados no seio da execução e da gestão dos serviços públicos.

Considerando o setor público de saúde, observa-se, desde então, que as ideias da Reforma do Estado têm sido orientadoras das decisões de todos os presidentes brasileiros. Tais ideias, também, vêm norteando as decisões jurídico-administrativas - como pode ser empiricamente observado- desde a criação das OS por Fernando Henrique Cardoso em 1998, até a promulgação das OSC por Dilma Rousseff em 2014.

A penetração de entidades de caráter jurídico privado, ditas sem fins lucrativos, nos serviços públicos tem implementado a lógica do setor privado no SUS, bem como sua ideologia e suas regras de organização e funcionamento que se distanciam diametralmente das regras praticadas no setor público.

A exemplo disso, a partir dos achados desta pesquisa foi possível elencar um conjunto de aspectos jurídico-administrativos relacionados aos cinco modelos de gestão em análise (OS; OSCIP; FEDP; EBSEH e OSC) que, quando compreendidos em sua lógica de operacionalização, distanciam-se do ordenamento jurídico proposto para a administração pública brasileira, apesar de todos os modelos atuarem na gestão e/ou execução de serviços públicos de saúde.

Nesse sentido, a flexibilização tem permitido que as normas norteadoras do regime jurídico do direito público, tais como obrigatoriedade de licitação para compras de bens e insumos; e de concurso público para contratação da força de

trabalho sejam acatadas de forma parcial e/ou não consideradas quando se trata da dinâmica de organização e de funcionamento de tais entidades.

Obedecendo ao regime jurídico das entidades privadas, esses modelos de gestão legitimam a contratação da força de trabalho via CLT, por contrato temporário e/ou seleção pública, em detrimento do concurso público e do contrato estatutário. Essa forma de funcionamento comprova a instituição da flexibilização na administração pública que tende a provocar a instabilidade e a rotatividade laboral, desregulamentando, assim, as normas de direito público e as formas de trabalho.

O fato de os contratos temporários e/ou via CLT na administração pública não se configurarem enquanto instrumentos de trabalho precário – há muito, inclusive, juridicamente legal – não tornam protegidos, tampouco seguros, os vínculos deles decorrentes. Desse modo, as formas de organização da força de trabalho que vêm se estabelecendo nesses modelos de gestão têm promovido desproteção e insegurança que indicam formas de trabalho precário.

Vale ressaltar também que a autonomia administrativa, orçamentária e financeira outorgada a essas entidades - seja pela força da sua natureza jurídica, seja pela expressão que adquiriram em suas leis fundantes - tem permitido que seus dirigentes elaborem, por critérios subjetivos, regulamento próprio contendo os procedimentos que devem adotar para a contratação de obras e serviços, compras com emprego de recursos públicos e alienações, além do plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade.

Os dados empíricos da pesquisa também apontaram que todos os modelos estudados não obedecem às diretrizes impostas pela LRF a qual é dirigida exclusivamente ao setor público próprio e estabelece um teto de gasto com a folha de pagamento do servidor, restringindo assim as contratações da força de trabalho pela administração estatal direta.

Nesse sentido, o setor privado, livre das restrições do regime do direito público e das imposições fiscais, encontra um caminho fértil a proliferação de suas ideias e atividades no seio dos serviços públicos. Esse movimento vem viabilizando um campo restrito/mínimo para o setor público e amplo/máximo para o setor privado e seus distintos interesses.

Ao que parece, esses aspectos vêm amparando as decisões dos gestores, inclusive da saúde, de privilegiar a gestão e a execução dos serviços públicos via

modelos de gestão alternativos ao Estado, em detrimento da prestação direta desses serviços à população.

Diante dos trabalhos desenvolvidos por Granemann (2008); Rezende (2008); Barbosa (2015) e Cislighi (2015), entende-se que a flexibilização tem se expressado enquanto um fenômeno que confere legalidade, dentro do SUS, a um conjunto de aspectos jurídico-administrativos antes permitidos apenas ao setor privado e vem, conseqüentemente, promovendo vínculos de trabalho instáveis, poucos salários, insatisfação profissional, descompromisso com os valores do SUS, afetando de maneira negativa a prestação de serviços ofertados à população.

A dificuldade para o desenvolvimento desse trabalho se deu na contínua atividade de separar, para fins didáticos, os aspectos jurídico-administrativos abordados no artigo, no Capítulo IV dessa Dissertação. Longe de entendê-los de maneira desarticulada, o exercício foi exatamente o contrário, procurou-se analisá-los através de uma linha transversal chamada de flexibilização que, diante de sua capilaridade, serviu para alinhar e costurar as partes que pareciam desalojadas.

O nó crítico foi o de conseguir compreender e saber dissertar, sem perder o sentido do texto, sobre como o setor privado se relaciona com as normas de direito público. Percebeu-se que todos os modelos de gestão estudados não se relacionam com as normas de direito público ou fazem isso de forma parcial. Surge assim um impasse que está longe de ser resolvido: ora, se são entidades que prestam serviços públicos não deveriam seguir as normas que regem o direito administrativo público?

O fato é que essas entidades, por serem de direito privado e atuarem na gestão e execução de serviços públicos, gozam de benesses recebidas por entes públicos e por entes privados, caracterizando uma linha tênue entre o público e o privado. Assim, o híbrido que permeia os aspectos públicos e privados presentes nessas instituições aponta para uma fusão indissociável, cuja distinção acontece apenas quando convém.

Para os modelos de gestão estudados convém ser público no momento de receber financiamento estatal e isenções e benefícios fiscais de todos os tipos. Por outro lado, convém ser privado quando, por sua natureza, gozam de autonomia administrativa, financeira e organizacional o que lhes tem conferido maior liberdade na execução de suas atividades. Portanto, mergulhado nessa hibridez abre-se

espaço para diversos tipos de interpretações e posicionamentos sociais, filosóficos e jurídico-administrativos.

A oportunidade de adentrar em uma temática tão complexa ampliou, em muito, o entendimento sobre o processo de transferência da gestão e da execução de atividades públicas para o setor privado e isso tem significado em sentido *lato* a privatização dos serviços públicos de saúde; e em sentido *stricto* a investida do capital no modo de vida, do trabalho e da organização social. Desde então, o pesquisador já não é o mesmo, porque agora está intelectualmente transformado pela posse de um novo conhecimento.

Este estudo não teve a pretensão de encerrar o debate sobre o tema, ao contrário, a partir dele, novos horizontes de pesquisas surgiram, dando a sensação de que ainda se tem muito a investigar e conhecer sob diversos olhares, perspectivas e outros ângulos de pesquisas. Que este trabalho tenha provocado no leitor as dúvidas necessárias para a busca de outras respostas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. F. Instituições públicas *versus* instituições privadas de saúde: um reflexo da desigualdade social brasileira. **Acesso livre**, Rio de Janeiro, n.3, p.05-16, jan./jun. 2015. Disponível em:<
https://issuu.com/acessolivre/docs/revista_acesso_livre_n___3>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ANTUNES, M. F; MORAIS, R. Q. A mundialização do capital: para a crítica da economia no espaço-tempo transpolítico. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá-MT, ano 11, v. 2, n. 22, p.145-159, 2009. Disponível em: <
<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/res/article/view/248/237>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** – Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. *In*: DRUCK, G; FRANCO, T (org.). **A perda da razão social do trabalho**. São Paulo/ SP: Boitempo, 2007. p. 13-22.

_____; PRAUN, L. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 123, p. 407-427, jul./set. 2015. Disponível em:<
<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n123/0101-6628-sssoc-123-0407.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2016.

BARBOSA, N. B. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público *versus* privado na saúde. **Ciência & Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.01, n.5, p. 2497-2506, 2010. Disponível em:<
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500024>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BARBOSA, R. H. S. A perspectiva do movimento sindical em saúde frente às organizações sociais. *In*: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **A mercantilização da saúde em debate**: as Organizações sociais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2015. p. 88-96.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa/ Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BATISTA JÚNIOR, F. Gestão do SUS: o que fazer? *In*: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **Política de saúde na atual conjuntura**: Modelos de gestão e agenda para a saúde. 2 ed. Rio de Janeiro: Rede Sírius/Adufrj-SSind, 2008. p. 42-45.

BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: wmfmartinsfontes, 2009.

BLOCK, F. Introdução. *In*: POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 27-48.

BRASIL. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: Perguntas e respostas (FAQ). 9 de novembro de 2016. Disponível em:< <http://www.participa.br/osc/perguntas-frequentes-faq>>. Acesso em 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasil: Distrito federal, 2014a. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 01 ago. 2014. Seção 1, p.1. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-publicacaooriginal-144670-pl.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais**: perfil dos estados brasileiros. Brasília: IBGE, 2014b. Disponível em:< ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf>. Acesso em: 18maio2016.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Edição extra. Disponível em:< <http://www.mc.gov.br/legislacao/por-tipo/leis/lei-n-12-527-de-18-de-novembro-de-2011> >. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 2011b. Seção 1, p. 2. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12550-15-dezembro-2011-612010-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei complementar nº 92/ 2007, de 13 de julho de 2007. Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público. **Diário oficial da**

união Federativa do Brasil, poder legislativo, Brasília, DF, 13 julho. 2007. Seção 1, p. 1. Brasília: Casa civil. Disponível em:<
http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=360082&st=1>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO. **Projeto Fundação Estatal**: principais aspectos. Brasília: MPOG, 2007b.

_____. Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 04 maio. 2000. Brasília: Casa civil. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 05 ago. 2016.

_____. 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. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Seção 1, p. 1. Brasília: Casa civil. Disponível em:<
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9790-23-marco-1999-349541-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. 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. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 18 maio. 1998a. Seção 1, p. 8. Brasília: Casa civil. Disponível em:<
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO. Os avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, v. 15, 1998b. Disponível:<<http://bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Emenda constitucional nº 19 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário oficial da união Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 1998c. Brasília: Casa civil. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 14 jun. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.

SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. Organizações Sociais. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v. 02, 1997a.

Disponível: <<http://bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.

SECRETARIA DA REFORMA DO ESTADO. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. A reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v. 06, 1997b.

Disponível: <<http://bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 19 set. 1990a. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em 05 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 28 dez. 1990b Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm>. Acesso em 02 abr. 2015.

_____. Constituição Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. **Diário Oficial da União Federativa do Brasil**, poder legislativo, Brasília, DF, 05 out. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 02 abr. 2015.

CARVALHO, R. M. U. Aspectos Relevantes do concurso público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição especial**. Ano XXVIII, p. 101 – 148. 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/492.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2016.

CISLAGHI, J. F. Retrocessos no legislativo e impactos para a saúde no Brasil. In: BRAVO, M. I. S. et al (orgs.). In: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **A mercantilização da saúde em debate: as Organizações sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2015. p. 20-24.

CORREIA, M. V; SANTOS, V. M. Privatização da saúde via novos modelos de gestão: as Organizações Sociais em questão. *In*: BRAVO, M. I. S. et al (orgs). **A mercantilização da saúde em debate**: as Organizações sociais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2015. p. 33-39.

DESLANDES, S. F; MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 27 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, nov. 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/tes/v14s1/1678-1007-tes-14-s1-0015.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2016.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito administrativo**. 6 ed. São Paulo: Malheiro editores, 2003.

FLEURY, S. Reforma del Estado. **RAP- Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n. 5, p.07-48, set./out. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403/4988>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

GASQUE, K. C. G. D. Teoria fundamentada: nova perspectiva à pesquisa exploratória. *In*: MUELLER, S. P. M. (Org). **Métodos para a pesquisa em ciência da informação**. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 83-118.

GRANEMANN, S. Fundações estatais: projeto de Estado do capital. *In*: BRAVO, M. I. S. et al (org.). *In*: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **Política de saúde na atual conjuntura**: Modelos de gestão e agenda para a saúde. 2 ed. Rio de Janeiro: Rede Sírius/Adufrj-SSind, 2008. p. 36-39.

IBAÑEZ, N; VECINA NETO, G. Modelos de gestão e o SUS. **Ciência & Saúde coletiva**. 12 (sup.), p. 1831-1840. 2007. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12s0/06.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ed. São Paulo: dialética, 2014.

LAMARCA, I. C. S. A. **Reformas administrativas e políticas de incorporações da força de trabalho no governo central brasileiro (1995-2006)**. 2009. 138 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – programa de Pós Graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde pública, Rio de Janeiro. 2009.

MARCH, C. A Contra-reforma do Estado Brasileiro e seus efeitos no trabalho em saúde nos serviços públicos. **Tempus: acta de saúde coletiva**, Brasília, v. 5, n.1, p.175- 186, 2011.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, L. C. A. O Estado e o terceiro setor- uma análise de aproximação. **Revista do Serviço público**, Brasília, ano 50, n. 03, p.72-91, jul./set. 1999. Disponível em:< <http://docplayer.com.br/8340462-Estado-e-terceiro-setor-uma-analise-de-aproximacao.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo, 1996.

_____; SANCHES, O. Qualitativo-qualitativo: oposição ou complementariedade? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9. n. 3, p.239-262, jul./set. 1993. Disponível em:< <http://docplayer.com.br/53653-Quantitativo-qualitativo-oposicao-ou-complementariedade.html>>. Acesso em: 12 set. 2013.

MODESTO, P. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista diálogo jurídico**, Salvador, v.1, n.5, ago2001. p. 1-19. Disponível em:<<http://reformadagestaopublica.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceiros-etorreforma.PDF>>. Acesso em 06/12/2016.

MONTAÑO, C. Apresentação. In: MONTAÑO, C. (Org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “TERCEIRO SETOR”**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 19-48.

_____. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOREIRA, E. B. Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus “vínculos contratuais” com o Estado. In: CUÉLLAR, L; MOREIRA, E. B. **Estudos de direito econômico**. Belo horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, R. S; MORAIS, H. M. M. Flexibilização dos vínculos de trabalho na atenção secundária: limites da política nacional de saúde bucal. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 119-137, nov. 2016 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462016000400119&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 dez. 2016.

PAES, J. E. S. **Fundações e entidades de interesses sociais: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 5 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, v.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em :< <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: PEREIRA, L. C. B; GRAU, N. C (Orgs.). **O público não-estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 15- 48.

_____; PACHECO, R. A Reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, v.3, p.01-18, set-dez. 2005. Disponível em:< <http://direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-BRESSER.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

PERUZZO, J. F. Reestruturação produtiva e proteção social. **Textos & contextos**, Porto alegre, v. 1, n. 1, p.01-09, nov. 2002. Disponível em:< <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/933/713>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PIERANTONI, C. R. As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 341-360, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csc/v6n2/7007.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

REZENDE, C. A. P. O modelo de gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal. *In*: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **Política de saúde na atual conjuntura: Modelos de gestão e agenda para a saúde**. 2 ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008. p. 25-35.

ROCHA, S. L. F. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SANTOS, A. M. P; UGÁ, M. A. D. Reformas do Estado, descentralização e políticas de saúde: uma análise comparada entre Argentina, Brasil, Colômbia e México. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 525-548, out. 2007. Disponível em:<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2146/2530>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

SANTOS, L et al. **Fundações Estatais: estudos e parecer**. Campinas/SP: Saberes Editora, 2009.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMIONATTO, I. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. *In*: CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p.87- 106.

TENÓRIO, F. C. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p.85-102, set./out. 1999. Disponível em:<
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7626/6153>>. Acesso em: 12 set. 2015.

THÉBAUD-MONY, A; DRUCK, G. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. *In*: DRUCK, G; FRANCO, T (Org.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 23-58.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 2009.

VIOLIN, T. C. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica**. 3ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.