

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

FLÁVIO JOSÉ DOMINGOS

A NATUREZA PRIVATISTA E MERCANTILISTA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM
ESTUDO SOBRE A AUFERIÇÃO DE RENDA ECONÔMICA A PARTIR DA CAPTURA
DO FUNDO PÚBLICO DA POLÍTICA DE SAÚDE

MACEIÓ-AL
2025

FLÁVIO JOSÉ DOMINGOS

**A NATUREZA PRIVATISTA E MERCANTILISTA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:
UM ESTUDO SOBRE A AUFERIÇÃO DE RENDA ECONÔMICA A PARTIR DA
CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO DA POLÍTICA DE SAÚDE**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas para Defesa do Doutorado em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Valéria Costa Correia.

Maceió-AL
2025

**Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Betânia Almeida dos Santos – CRB-4 – 1542

D244n	<p>Domingos, Flávio José. A natureza privatista e mercantilista das organizações sociais: um estudo sobre a auferição de renda econômica a partir da captura do fundo público da política de saúde / Flávio José Domingos. – 2025. 332 f. : il. color.</p> <p>Orientadora: Maria Valéria Costa Correia. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Maceió, 2025.</p> <p>Bibliografia: f. 278-308. Apêndices: 309-329. Anexos: f. 331-332.</p> <p>1. Sistema único de saúde (SUS). 2. Política de saúde. 3. Organizações sócias. 4. Renda econômica. I. Título.</p>
	CDU: 364 : 330.356



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PPGSS

Membros da Comissão Julgadora de Defesa da Tese de Doutorado de **FLÁVIO JOSÉ DOMINGOS** intitulada **A NATUREZA PRIVATISTA E MERCANTILISTA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM ESTUDO SOBRE A AUFERIÇÃO DE RENDA ECONÔMICA A PARTIR DA CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO DA POLÍTICA DE SAÚDE**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 03 de junho de 2025, às 13:30h, por meio de videoconferência.

Documento assinado digitalmente

gov.br MARIA VALÉRIA COSTA CORREIA
Data: 27/06/2025 05:34:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARIA VALÉRIA COSTA CORREIA
(UFAL - Presidente) ORIENTADOR(A)

Documento assinado digitalmente

gov.br JULIANA FIUZA CISLAGHI
Data: 25/06/2025 19:29:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JULIANA FIUZA CISLAGHI
(UERJ - Examinador(a) Externo(a) à Instituição)

Documento assinado digitalmente

gov.br ÁQUILAS NOGUEIRA MENDES
Data: 10/06/2025 12:08:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ÁQUILAS NOGUEIRA MENDES
(USP - Examinador(a) Externo(a) à Instituição)

Documento assinado digitalmente

gov.br DIEGO DE OLIVEIRA SOUZA
Data: 09/06/2025 11:13:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

DIEGO DE OLIVEIRA SOUZA
(UFAL - Examinador(a) Interno(a))

Documento assinado digitalmente

gov.br JOSE MENEZES GOMES
Data: 06/06/2025 21:23:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JOSÉ MENEZES GOMES
(UFAL - Examinador(a) Interno(a))

Dedico esta tese a minha filha, Maria Flor,
cujos sorrisos e brincadeiras me deram
especial energia para a conclusão desta etapa.

AGRADECIMENTOS

A escrita de uma tese é uma tarefa *solitária*, mas que não seria possível sem as atitudes *solidárias* das pessoas que apoiaram, torceram, contribuíram, argumentaram, orientaram, ou simplesmente me tiraram da frente do computador quando a cabeça começava a fritar. O ato de agradecer é o ato de reconhecer que essa tese não é minha, é nossa.

Agradeço a Deus, pela vida, pela inteligência e por ter colocado no meu caminho as pessoas que contribuíram com esta tese.

Agradeço à família em que nasci. Ao meu pai, João, por ter me ensinado que a luta cotidiana nos torna melhores, pelas horas de trabalho que contribuíram para que o filho do metalúrgico hoje pudesse vir a ser Doutor e pelas conversas que, com o passar do tempo, se tornam mais leves e ao mesmo tempo profundas. Tenho imenso orgulho de te chamar de Pai e de Amigo. À minha mãe, Aparecida, pelas orações, pelas palavras de incentivo, pela preocupação e pelo cuidado, por me ensinar que a vida pode ser levada com leveza — ainda que por vezes não seja leve — e que é possível sorrir mesmo quando “o bicho tá pegando”. À minha irmã, Aline, pela torcida, pelas brincadeiras, risadas e “memes” trocados pelo “zap”, pois é sempre bom uma fugidinha do trabalho para uma sonora risada. Saibam que a distância física não é um obstáculo para que eu sinta os abraços calorosos de vocês

Agradeço à família que construí. À Rosa, minha esposa, amiga e amor. Obrigado pelas palavras de incentivo e carinho, por aguentar a reclamação, por me dar tempo para o estudo cuidando da nossa Maria Flor, por todos os sacrifícios que fez em nome desta tese. Mesmo que eu escrevesse todas as 300 páginas somente de agradecimentos a você, eles seriam insuficientes. Agradeço ainda por todas as cervejas que tomamos nesses anos (reduzidas, em função do tempo de dedicação à tese), porque nossas conversas de domingo foram absolutamente necessárias.

À minha filha do coração, Bruna, Doutora Bruna (sem Doutorado). Você me disse que eu era fonte de inspiração para você, em termos de estudos, militância e visão de mundo. Preciso dizer que a recíproca é mais que verdadeira, porque sua dedicação e seu amor à vida e à profissão que escolhestes são fontes inesgotáveis de inspiração para mim. Agradeço por fazer a primeira leitura da tese, dando uma ajuda na revisão quando a digitação corrida e o cansaço já não me permitiam ver onde estavam alguns problemas do texto. Por isso, e por deixar que desse minha contribuição à sua formação como pessoa, te agradeço imensamente.

À minha filha, Maria Flor, que não sabe o que é o Doutorado, só que as horas de brincadeira foram diminutas porque o Papai tinha que trabalhar no computador. Agradeço por

trazer a tarefa da escola para mim todos os dias, por querer ler o que eu estava escrevendo (isso com 6 anos), por sorrir e brincar. Sua presença de criança me acalenta, alegra e conforta, cuida mais de mim do que eu cuido de você. Simplesmente por existir, obrigado.

Agradeço à Universidade Federal de Alagoas (Ufal), meu espaço de trabalho e de estudo. Estar há 11 anos nas fileiras daquelas e daqueles que defendem a educação pública contra o obscurantismo e os ataques à sobrevivência material das Universidades públicas brasileiras é motivo de orgulho para mim. Agradeço pelo período de afastamento das atividades laborais para dedicação ao Doutorado. Agradeço em especial à minha Unidade, aos colegas de trabalho e aos alunos.

Alguns colegas de trabalho se tornaram mais que colegas, são companheiros de militância e amigos. Mesmo sob o risco de não expor todos os nomes, pelo esquecimento, preciso citar alguns em agradecimento. Aos palmeirenses Anderson e Menezes, por partilharmos o mesmo time, a mesma contundência nos posicionamentos e o rigor na pesquisa e na militância. Ao Aruã, grande companheiro, pelo compartilhamento das coisas leves e sérias. À Valéria Coelho, pela amizade, pelas torcidas e pelas risadas. Ao Márcio Barboza — poucas vezes encontrei alguém cujo “santo bateu tão de cara”. Aos companheiros de “Outra Ufal é possível”, Tiago, Suzana, Sandra, Joelma, Lídia, Osvaldo, Betânia, Silvana, Fernando, Luciana e tantos outros que fizeram a gestão da Universidade (2016-2020) e continuam fazendo frente ao desmonte da universidade pública.

A vida foi muito generosa comigo por me fazer ter como “chefe”, Orientadora, amiga, companheira e exemplo a Professora Valéria Correia. Com você aprendi a contundência dos posicionamentos e a leveza da descontração, a fortaleza das “broncas” e a ternura dos incentivos, a capacidade de indagar e se indignar — atributos tão necessários à pesquisa crítica e militante. Agradeço por cada colaboração e observação na tese, por colocar sua marca, mas me dando total liberdade e incentivo para resolver os percalços que a investigação apresentou.

Agradeço aos professores Áquiles Mendes, Juliana Fiuza, José Menezes e Diego Souza, por suas contribuições na banca de qualificação e na defesa. Suas observações me ajudaram a resolver lacunas categoriais e apresentaram alguns caminhos a seguir, que foram fundamentais para a formatação da pesquisa.

Aos colegas da turma 2021 do Doutorado; fomos assolados pelo ensino remoto e, por consequência, não pudemos fortalecer nossos laços (não conseguimos sequer tomar uma cerveja juntos). Mas quero registrar meus agradecimentos pelas discussões pela “tela do Google Meet”, principalmente por me apresentarem aos debates em torno da profissão de

Serviço Social, já que eu não era um “nativo”. Agradeço ainda aos colegas do GPOP, pela organização dos Colóquios do Grupo e pelos debates travados. Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS-Ufal), bem como a todos os servidores e trabalhadores da Faculdade de Serviço Social (FSSO-Ufal).

Por fim, agradeço a cada trabalhador e trabalhadora que financia a Universidade pública e o Sistema Único de Saúde (SUS). Que esta tese possa contribuir para desvelar toda a rapinagem do fundo público que as diversas formas de privatização das políticas sociais têm provocado, desvirtuando as necessárias saúde e educação públicas, estatais e de qualidade.

RESUMO

Esta tese possui como objeto de pesquisa a auferição de renda econômica por parte das Organizações Sociais (OSs) que são remuneradas pelo fundo público para gerenciar unidades de saúde através do modelo de contratualização de serviços. Tal modelo consiste na transferência da gestão própria, por parte do Estado, para instituições privadas tidas como “sem fins de lucro”, ou seja, aquelas pertencentes ao chamado “terceiro setor”. Com base em pesquisa bibliográfica, buscou-se refletir sobre a natureza dessas instituições, principalmente sua simbiose com as empresas lucrativas, buscando demonstrar que o objetivo e seus métodos de gestão são próximos das empresas que têm como meta a obtenção de lucro. Foi analisada a relação do terceiro setor com o Estado, mostrando que sua inserção nas políticas públicas possui como eixo a ampliação dos nichos de acumulação, incorporando o fundo público e as políticas sociais nos movimentos mais gerais de valorização do capital, com resposta à sua crise de longo prazo. Outro ponto de reflexão são as expressões da administração neoliberal do Estado na política de saúde brasileira. Essa base teórica sustentou a realização da pesquisa empírica, que sistematizou os resultados de auferição de renda por parte das OSs através dos demonstrativos contábeis, com dados referentes aos anos de 2015 a 2022, a partir de amostra que considerou o critério quantitativo de unidades gerenciadas. Os resultados demonstram que houve a efetiva auferição de renda econômica, por parte das OSs, com regularidade nos anos pesquisados. A pesquisa nos levou a duas explicações para tais rendas. A primeira é a renda com similaridades teóricas à categoria marxiana de “renda da terra”, pois as OSs funcionam como intermediário (que vende a gestão, uma consultoria) entre o fundo público da política de saúde e a acumulação de capital operada no setor saúde; a segunda são as rendas financeiras, dado o *modus operandi* do modelo de gestão em que os recursos transferidos do orçamento público para as OSs são investidos no mercado financeiro. A tese conclui que há a conformação de um mercado de contratos de gestão que reforça a ampliação das possibilidades de captação de renda por parte dessas instituições, resultando, portanto, no reforço da natureza capitalista das OSs.

Palavras-chave: Organizações Sociais (OSs); renda econômica; fundo público; política de saúde; Sistema Único de Saúde (SUS).

ABSTRACT

The research object of this thesis is the collection of economic income by Social Organizations (SOs) that are remunerated by the public fund to manage health units through the service contracting model. This model consists of the transfer of self-management by the State to private institutions considered “non-profit”, that is, those belonging to the so-called “third sector”. Based on a bibliographical research, the aim was to reflect on the nature of these institutions, especially their symbiosis with profitable companies, that is, to demonstrate that their objective and management methods are similar to those of companies that aim to obtain profits. The aim was also to analyze the relationship between the third sector with the State, showing that its insertion in public policies has as its axis the expansion of accumulation niches, incorporating the public fund and social policies into the more general movements of capital appreciation, in response to its long-term crisis. Another point of reflection is the expressions of the State's neoliberal administration in Brazilian health policy. This theoretical basis supported the empirical research that systematized the results of income earned by the SOs, through accounting statements, with data referring to the years 2015 to 2022 from a sample constructed considering the quantitative criterion of managed units. The results demonstrate that there is effective income earned by the SOs regularly in the years researched. The research led us to two explanations for such income. The first one is about the theoretical similarities between the income and the Marxian category of “land rent”, since the SOs act as an intermediary (that sells management, a consultancy) between the public fund of the health policy and the accumulation of capital operated in the health sector; the second one is the financial income, given the modus operandi of the management model in which the resources transferred from the public budget to the SOs are invested in the financial market. The thesis concludes that there is a market of management contracts in formation that reinforces the expansion of income capture possibilities by these institutions, resulting, therefore, in the reinforcement of the capitalist nature of the SOs.

Keywords: Social Organizations (SOs); economic income; public fund; health policy; Unified Health System (SUS).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A transferência do fundo público para mecanismos de valorização do capital mediados pelas políticas sociais	62
Figura 2 – Procedimentos de filtragem da amostra	147
Figura 3 – Procedimentos de filtragem da amostra	210

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gasto público total em saúde e PIB, var. real anual (%) [2011-2020]	76
Gráfico 2 – Variação real anual do gasto público <i>per capita</i> (%) [2011-2021]	77
Gráfico 3 – Participação das despesas públicas e privadas com saúde nos países da OCDE e do Brasil em relação ao PIB (%) [2015]	78
Gráfico 4 – Gasto público em relação ao gasto total em saúde no Brasil (%) [2010-2021]	79
Gráfico 5 – Gastos do governo por setor de destino (oferta pública e oferta privada) (%) [2010-2021]	80
Gráfico 6 – Gastos do Governo com oferta privada de serviços de saúde; variação real anual (%) [2011-2021]	81
Gráfico 7 – Unidades de saúde contratualizadas por ano (2002-2022)	165
Gráfico 8 – Taxa de variação anual real do valor dos ativos das OSs selecionadas (%) [2015-2022]	175
Gráfico 9 – Resultado operacional médio via a vis o resultado líquido médio por OS..	208

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produção acadêmica do Serviço Social referentes às Organizações Sociais – dissertações e teses	29
Quadro 2 – Reinterpretação das equações do esquema de reprodução realizadas por Oliveira (1998)	53
Quadro 3 – Dados e indicadores extraídos das demonstrações contábeis	141
Quadro 4 – Síntese dos achados em termos de rentabilidade do ativo e dados médios sobre os resultados operacionais e líquidos	181
Quadro 5 – Síntese dos achados da sessão 4.3.1	197
Quadro 6 – Síntese dos achados da sessão 4.3.2	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de OSs <i>vis-à-vis</i> o número de unidades gerenciadas	145
Tabela 2 – Distribuição da amostra em quartis	146
Tabela 3 – Instituições que formam a amostra da pesquisa após a verificação da disponibilidade de informações da disponibilidade das informações	148
Tabela 4 – Ativo, receita operacional e receita de contratos de gestão da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui, em número índice, considerando valores reais (2017-2022) [Índice 2017=100]	160
Tabela 5 – Receitas operacionais com contratos de gestão das OSs constantes da amostra (2015-2022) – dados consolidados	165
Tabela 6 – Comportamento das receitas alcançadas com contratos de gestão pelas OSs constantes da amostra (2015-2022) em números-índice (Ano inicial=100)..	166
Tabela 7 – Receitas auferidas com contratos de gestão – variação real anual (%) [2016-2022]	169
Tabela 8 – Receita com contratos de gestão: total ano a ano em valores nominais, variação anual total, variação anual média por OS	170
Tabela 9 – Valor do ativo das OSs constantes da amostra (2015-2022), em números-índice (Ano inicial=100)	173
Tabela 10 – Rentabilidade do ativo por OS, anual e média (%) [2015-202]	176
Tabela 11 – Média anual dos montantes nominais, taxas de resultados operacional e líquido por instituição e média geral	179
Tabela 12 – Resultado operacional nominal das OSs selecionadas na amostra (R\$ milhões) [2015-202]	182
Tabela 13 – Resultado operacional em número índices (Ano inicial = 100) [2015-2022]	184
Tabela 14 – Resultado operacional (2016-2022), variação real anual (%) [2015-2022]	186
Tabela 15 – Comparação entre as taxas de variação real das receitas e dos resultados operacionais (%)	189
Tabela 16 – Taxa de resultado operacional: dados por OS, por estrato e por quartil (médias e medianas) [2015-2022]	193

Tabela 17 – Resultado líquido nominal das OSs selecionadas na amostra (R\$ milhões) [2015-2022]	198
Tabela 18 – Resultado líquido – em número índices (ano inicial = 100) [2015-2022] ...	199
Tabela 19 – Resultado líquido: variação real anual (%) [2016-2022]	201
Tabela 20 – Taxa de resultado líquido: dados por OS, por estrato e por quartil (médias e medianas) [2015-2022]	203
Tabela 21 – Relação entre as receitas obtidas com contratos de gestão e as receitas operacionais (grau de dependências das OSs em relação a receitas com contratos de gestão): média anual (2015-2022)	206
Tabela 22 – Taxas médias de resultado por nível de dependência (D) de recursos a modelo de contratos de gestão	207
Tabela 23 – Resultados financeiros em R\$ (2015-2022)	265
Tabela 24 – Somatório e média dos resultados financeiros por OSs (2015-2022)	267

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anaph	Associação Nacional de Hospitais Privados
BDOSS	Banco de Dados sobre Organizações Sociais da Saúde
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Caps	Centro de Atenção Psicossocial
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas Brasileiras
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNES/SUS	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
EC	Emenda Constitucional
Estadic	Pesquisa com Informações Básicas dos Estados Brasileiros
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPOP	Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas Públicas, Controle Social e Movimentos Sociais
IFs	Institutos Federais
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MSI	Modelo de Substituição de Importações
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da saúde
OS	Organizações Sociais
Pesquisa MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PIB	Produto Interno Bruto
PDRAE	Plano Diretor de Reforma Aparelho do Estado
PPGSS	Programa de Pós-graduação em Serviço Social

PT	Partido dos Trabalhadores
ROA	Rentabilidade sobre os Ativos
ROE	Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido
ROI	Rentabilidade sobre os Investimentos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde
Ufal	Universidade Federal de Alagoas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UPA	Unidade de Pronto-atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	CRISE DO CAPITAL, POLÍTICAS SOCIAIS, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA DE SAÚDE BRASILEIRA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO	37
2.1	Crise do capital e neoliberalismo	38
2.2	Fundo público, políticas sociais e acumulação do capital	42
2.2.1	Políticas sociais, fundo público e acumulação de capital no capitalismo monopolista	43
2.2.2	Fundo público, políticas sociais e acumulação de capital no neoliberalismo	59
2.3	Contrarreformas do Estado no Brasil e ajuste fiscal permanente	67
2.4	Contrarreformas e seus impactos sobre o fundo público da política de saúde no Brasil	74
2.5	Síntese e considerações parciais	83
3	ELMENTOS PARA ANÁLISE CRÍTICA DO “TERCEIRO SETOR” E DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	85
3.1	O conceito de Terceiro Setor.....	87
3.2	A tese autonomização do “terceiro setor” em relação ao Estado e ao mercado ...	90
3.2.1	As bases teóricas do modelo de Organizações Sociais como expressão da tese da autonomização em relação ao Estado e ao mercado	98
3.3	As teses da substituição e complementariedade do Estado pelo Terceiro Setor	106
3.4	A tese do “terceiro setor” como espaço de extração (apenas) de renda fraudulenta	114
3.4.1	O tema da corrupção na literatura marxista	114
3.4.2	A temática da corrupção e da transparência nos estudos relacionados às Organizações Sociais	119
3.4.3	Os limites na análise da renda fraudulenta como explicação da expansão das Organizações Sociais	125
3.5	A tese da aproximação simbiótica entre as instituições do “terceiro setor” e as empresas lucrativas	127
3.6	Síntese e considerações parciais	135
4	A EXPANSÃO DO MERCADO DE CONTRATOS DE GESTÃO E A NATUREZA LUCRATIVA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: DADOS EMPÍRICOS E DISCUSSÃO TEÓRICO-CATEGORIAL	138
4.1	Procedimentos metodológicos para a indicação dos dados analisados, e suas fontes e para a seleção da amostra de Organizações Sociais.....	139
4.2	O funcionamento geral do modelo de contratualização, sua estrutura mercadológica, e os dados gerais de crescimento e desempenho das instituições pesquisadas	149
4.2.1	Características gerais do modelo de organizações sociais	149
4.2.2	A mercantilização no modelo de Organizações Sociais	153
4.2.3	A expansão do mercado de contratos de gestão no período 2015 a 2022	163
4.3	Análise dos dados de resultados operacionais e líquidos das Organizações sociais da saúde.....	176

4.3.1	Análise dos dados referentes ao resultado operacional e taxa de resultado operacional	182
4.3.2	Análise de dados referente ao resultado líquido e a taxa de resultado líquida	197
4.3.3	Fundo público e fomento das taxas de resultado das Organizações Sociais	205
4.4	As explicações teóricas para a renda auferida pelos Organizações Sociais através dos contratos de gestão: uma explicação em termos marxistas	211
4.4.1	A questão das Organizações Sociais como <i>lócus</i> da valorização do capital	212
4.4.2	A renda auferida pelas Organizações Sociais como análoga à categoria renda da terra em Marx	220
4.4.2.1	<i>Renda da terra em Marx</i>	222
4.4.2.2	<i>Renda da terra no debate contemporâneo</i>	233
4.4.2.3	<i>Renda operacional das Organizações Sociais como análoga à renda da terra</i>	238
4.4.3	Renda financeirizada das Organizações Sociais como expressão da hegemonia das finanças frente à política social	245
4.4.3.1	<i>Autonomização do capital em capital de comércio de dinheiro, capital portador de juros e capital fictício em Marx</i>	246
4.4.3.2	<i>A categoria financeirização</i>	252
4.4.3.3	<i>Financeirização das políticas sociais e a renda financeira das Organizações Sociais</i>	259
4.5	Síntese e considerações parciais	269
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	271
	REFERÊNCIAS	278
	APÊNDICE A.....	309

1 INTRODUÇÃO

As Organizações Sociais (OSs) vêm sendo objeto de investigação crescente, a partir da expansão de sua inserção nas políticas públicas brasileira, mas com diversas abordagens, posicionamentos, objetivos e referências. Trata-se de uma modalidade de instituições pertencente ao “terceiro setor”, que, a partir de uma outorga do poder público — conhecida como processo de qualificação como OS —, fica autorizada a celebrar contratos de gestão com a administração pública para fins de gerenciar serviços nas áreas definidas em legislação. O marco legal que estabeleceu o regime de publicização¹ via OSs é a Lei nº 6.937, de 15 de maio de 1998².

Trata-se de um modelo típico de terceirização da gestão, cujos princípios foram estabelecidos no âmbito do Plano Diretor de Reforma Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, construído no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ou seja, um projeto de flexibilização da administração pública, com base na “Nova Gestão Pública” (NGP)³ (Pahim, 2009). Em que pese a possível polêmica acerca de considerar ou não esse modelo como privatização — por não haver transferência de propriedade —, estabelecemos desde já o entendimento que o modelo é privatizante e mercantilizante, no sentido de que, além de transferir a responsabilidade pela gestão de serviços públicos, cristaliza uma relação mercadológica ao estabelecer princípios de mercado (precificação e concorrência) com o fundo público (Correia, Santos, 2014; Bravo, Lima, Correia, 2017; Duarte *et. al.*, 2020). Desta maneira, a tese se coloca ao lado de uma perspectiva teórica e política de compreensão da necessidade de avançar no debate e no combate à subsunção das políticas sociais — particularmente o sistema de saúde público e universal que o pacto democratizante da década de 1980 definiu como política de saúde na Constituição de 1988 — aos ditames do capital (Correia, 2011).

Para fins de contribuição com essa posição e a tarefa teórica de elucidar novos pontos de tal subsunção, esta tese teve como objeto de pesquisa a formação e o comportamento de

¹ Publicização é o termo utilizado para designar a extinção de órgãos e funções por parte da administração pública e sua concessão aos setores da iniciativa privada (Brasil, 1998).

² A partir dessa legislação federal, observou-se a promulgação de legislações estaduais e municipais que, com algumas diferenças, mantiveram o espírito da legislação federal, no tocante à transferência da gestão de unidades e políticas públicas para o “setor público não-estatal”, através desse modelo de gestão (Barcelos *et. al.*, 2022).

³ O termo “Nova Gestão Pública”, do inglês “New Public Management”, refere-se ao conjunto de propostas teórico-instrumentais que orientaram as reformas em sistemas de políticas públicas desde a década de 1980, ou seja, no âmbito da reforma neoliberal do Estado. Tais reformas estariam ancoradas em dois princípios básicos: a flexibilização da gestão e ampliação do *accountability*, com vias a atacar os problemas de ineficiência e desresponsabilização que caracterizariam o modelo de Estado burocrático (Sano; Abrucio, 2008).

rendimentos econômicos resultantes da atuação de OSs da área da Saúde. Trata-se de compreender se e de que forma as instituições qualificadas como OSs vêm auferindo resultados contábeis superavitários a partir de sua inserção como um novo modelo de gestão na política de saúde, apesar do conceito corrente (hegemônico) sobre essas instituições as classificar no *hall* das diversas instituições sem fins lucrativos, o que suscita questionamentos a partir de um olhar crítico e reflexivo sobre essa questão.

A apropriação desse objeto de pesquisa está alinhada a uma preocupação mais geral e que vem conduzindo nossos esforços acadêmicos ao longo do tempo, qual seja, as formas pelas quais o fundo público é drenado para espaços de reprodução ampliada do capital. Essa foi a linha condutora de nossa intervenção ao estudarmos, durante o Mestrado em Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2010-2012), a ampliação da participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via mercado de ações, na consolidação dos chamados *campeões nacionais*. Naquele momento, procurávamos demonstrar que o fundo público sob a gestão do BNDES era utilizado na consolidação de um movimento geral de concentração e acumulação de capitais em empresas brasileiras, com vistas à sua consolidação interna e internacionalização, demonstrando que essa estratégia encampada pelo Estado brasileiro reforçava o caráter dependente e reprimarizador da economia nacional.

Apesar de nosso campo de atuação, nos níveis de Graduação e Mestrado, ser a Economia, a relação com o Serviço Social remonta à Graduação, ao cursar disciplinas que fizeram “correr” da “via quase única” dos pressupostos teórico-metodológicos neoclássicos e das perspectivas de sustentação teórica do neoliberalismo presentes hegemonicamente naquele curso. De modo que a aproximação mais completa do Serviço Social, em nível de Doutorado, foi realizada sem maiores percalços (embora sempre seja um desafio incorporar novas categorias, abordagens, problemas e intervenções em nossas preocupações), entendendo que essa formação contribui sobremaneira para o acúmulo acadêmico e político que tenho realizado em minha trajetória, e também que possa realizar alguma contribuição para o amadurecimento das reflexões intelectuais produzidas pelo Serviço Social brasileiro. Bem como na tarefa de continuar a desvelar as determinações reais do enfrentamento da “questão social” em tempos de capitalismo neoliberal, nos quais o debate sobre a administração neoliberal do Estado e os rearranjos político-institucionais presentes nas políticas sociais, igualmente aos seus efeitos econômicos sobre a classe subalterna, estão na ordem do dia desse campo de produção do conhecimento.

Tivemos a oportunidade de ser um “gestor de fundo público”, ao assumir a Pró-reitoria

de Gestão Institucional da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), vivenciando na prática concreta as contradições entre defender a universidade pública brasileira e autorizar contratos e convênios com os setores privados. Nessa experiência, que perdurou de janeiro de 2016 a janeiro de 2020, recebi, em primeira mão — juntamente com Reitores e pró-reitores da área de gestão das Universidades e Institutos Federais (IFs) — o anúncio da “bala de prata” do Ministério da Educação, o Programa Future-Se.

Foi exatamente esse o tema proposto na forma de projeto de tese ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Ufal. Naquele momento, nos preocupávamos em analisar como as propostas daquele programa — que, por enfrentar ampla resistência, se constituiria como um projeto natimorto — tenderiam a “privatizar por dentro” o conjunto de instituições federais de educação vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). O Ministério propunha a gestão por OSs e a condução do fundo público aos processos mais avançados de financeirização do capital, pela via da proposição de orçamentos para essas instituições vinculados ao e dependentes do desempenho financeiro de fundos de investimento.

O Programa propôs que a tese fosse orientada pela Prof^a. Dr^a. Maria Valéria Costa Correia e, após amplo debate no âmbito do Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas Públicas, Controle Social e Movimentos Sociais (GPOP), coordenado pela referida professora, decidimos por uma redefinição do objeto, considerando alguns entraves de natureza metodológica enfrentados logo nas primeiras fases da investigação proposta. O acúmulo obtido nesse processo de debates iniciais nos fez entender que o que se processava, em termos de proposta, no Future-se está acontecendo em termos concretos na política de saúde — o que nos deslocaria de um estudo que se configuraria teórico-hipotético⁴ para uma análise concreta de dados de realidade.

Nesse sentido, enveredamos pelo ramo de pesquisa que tem consolidado o Grupo e seus pesquisadores no âmbito da produção nacional do Serviço Social, qual seja, o das determinações da relação público-privado na política de saúde brasileira, os mecanismos de mercantilização da saúde pública e os impactos da mercantilização sobre a retirada de direitos e sobre o controle social no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

(Re)iniciamos nosso processo de investigação sobre as OSs na política de saúde com alguns pressupostos: 1) o modelo está em acordo com as transformações mais gerais decorrentes da crise do capital dos anos 1970 e sua reestruturação — de maneira mais direta, a

⁴ Este objeto levaria a um estudo de natureza teórico-hipotética porque a conjuntura implicou transformá-lo em um projeto natimorto, seja porque as resistências das comunidades universitárias forçaram o governo da época a recuar, seja porque o projeto não se constituiu como agenda a partir da troca de governo em 2023.

ampliação de espaços de acumulação, inclusive a partir das políticas sociais; 2) o modelo de OSs é privatizante e significa a transferência de fundo público para o setor privado (“não-estatal”); 3) as OSs representam um espaço privado em última instância, portanto, sua funcionalidade e racionalidade são conduzidas pelos objetivos de mercado (do capital)⁵; assim sendo, 4) não há diferenças substanciais no que concerne à lógica dessas e das empresas tipicamente capitalistas⁶.

A partir da definição desses pressupostos, realizamos uma leitura inicial sobre o tema para proceder à definição do objeto de pesquisa e seu recorte. Nela encontramos algumas indicações da hipótese, em relação às OSs, relacionada a ganhos econômicos⁷ por parte dessas instituições. Indicamos aqui alguns trabalhos em que tal hipótese comparece, ainda que na forma de perguntas e possibilidades. Vejamos como Andreazzi e Bravo (2014) questionam o papel das OSs na política de saúde:

[...] que papel representam as organizações sociais como novas gestoras privadas dos programas e unidades de saúde do Estado? Qual é o caráter econômico-político dessas novas instituições? Resumem-se a uma forma gerencial alternativa à estatal, mas preservando as diretrizes do Estado democrático, apenas de modo mais eficiente e sensível às demandas dos cidadãos? Perpetuam em novas e mais facilitadas formas as tradicionais práticas patrimonialistas do Estado brasileiro? Inserir-se-ão no circuito principal de acumulação de capital [...] e de que formas? (p. 512-3).

As autoras partiram dessas questões para caracterizar as OSs como espaço em que se opera a inserção da racionalidade privada (eficiência), em detrimento das premissas que caracterizaram o projeto do SUS público e universal. Elas caracterizam essas instituições como as que conduzem o fundo público aos ciclos ampliados do capital através da quarteirização dos serviços⁸. Embora as autoras não avancem no tema da remuneração auferida por essas instituições, extraímos desse texto a necessidade de aprofundamento do

⁵ Morais *et al.* (2018, p. 10) fazem a seguinte colocação, com a qual temos pleno acordo: “[...] porque em uma sociedade de mercado essas entidades [as OSs] estariam motivadas tão somente pelos valores da filantropia, da solidariedade social ou do interesse público”.

⁶ Estamos denominando empresas tipicamente capitalistas as empresas lucrativas. Desse modo, quando afirmamos que há simbiose entre as OSs e as empresas lucrativas, queremos afirmar que há interconexão entre essas modalidades institucionais, a tal ponto que os modelos de funcionamento e a lógica de resultados tornam-se os mesmos.

⁷ Importante ressaltar a existência de pesquisas que tem desvelado a auferição de renda proveniente de fraudes a partir desse modelo de gestão e sua relação direta com a retirada de direitos dos usuários do SUS, a exemplo da realizada por Lima (2017) acerca a atuação das OSs no estado do Rio de Janeiro.

⁸ As autoras compreendem que o modelo de gestão por OSs é um modelo de terceirização dos serviços diretos por parte do Estado, ou seja, a transferência dos serviços do Estado a um terceiro, que, por sua vez, subcontrata outros serviços, indiretos — como limpeza ou segurança e diretos (como apoio diagnóstico). Elas reforçam que tais subcontratações (quarteirização) estão relacionadas às empresas privadas da área da saúde, significando um processo de transferência do fundo público aos setores do capital operantes na área de saúde tendo as OSs como intermediárias.

debate em torno da conexão entre a gestão procedida pelas OSSs e o circuito ampliado de valorização do capital, nos questionando se essa conexão é indireta, como apontado pelas autoras supracitadas (através da quarteirização), ou mesmo direta, ou seja, se essas instituições poderiam ser identificadas como mecanismos de valorização⁹.

Sobre a possibilidade de realização de remuneração privada a partir da gestão de unidades públicas de saúde,

[...] a Lei nº 9.637/1998 e as subsequentes leis subnacionais, permitirem a remuneração dos dirigentes das OS, cujo valor deve ser estipulado pelo conselho administrativo destas entidades. Tal condição constitui uma vantagem, na medida em que as leis referentes às entidades privadas sem fins lucrativos anteriores à Reforma do Estado não facultavam essa possibilidade. [...] Na verdade, essa condição é mais do que uma vantagem, porque ela pavimenta a rota para a apropriação privada dos recursos públicos, quer dizer, possibilita que os resultados financeiros auferidos possam configurar como geração de lucro. Sabe-se que salário não equivale a lucro. Porém, quando a produção do excedente é apropriada na forma de altos salários para os dirigentes e/ou proprietários de empresas, quaisquer que sejam elas, industriais, comerciais ou de serviços, ocorre que os salários aparecem como resultado do lucro. [...] Verificamos, ainda, outras evidências da forte associação dos recursos pagos às OSS com atividades financeiras. De acordo com o parágrafo terceiro do contrato de gestão da SES/SP, os recursos repassados aos entes contratados podem ser aplicados no mercado financeiro [...].

Por fim, a constatação da ausência na Lei Federal das OS da prerrogativa de exclusividade do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), descortina o aparente sentido público do modelo ao ferir o princípio constitucional de acesso universal igualitário aos serviços. É inquestionável que a instituição da “dupla porta” tem historicamente privilegiado a clientela dos planos e seguros de saúde, sendo este mais um fator de aproximação das OSS com os interesses do mercado (Morais *et. al.*, 2018, p. 5-6).

As autoras desse texto explicitam mecanismos para a captura privada e direta do fundo público através do modelo, além das possibilidades de ampliação da natureza lucrativa, dadas as flexibilizações na legislação. Percebe-se ainda, na leitura desse trabalho, que Morais e outras (2018) apontam para um processo de aproximação entre as OSSs e as empresas lucrativas.

Cislaghi (2015, p. 168) afirma que: “Fica evidente que o interesse das OSSs na gestão das Unidades em nada se relaciona com bons e humanitários sentimentos. Seu interesse se vincula, diretamente, à possibilidade de remunerações do fundo público para seus serviços”. A autora argumenta que, de maneira geral, o objetivo dessa modalidade de instituições é o mesmo condutor dos setores que realizam acumulação de capital *stricto sensu* no setor saúde. Entretanto, Cislaghi (2015) afirma que essas instituições não lucram, mas engordam, sinalizando os devidos cuidados com a utilização do termo “lucro” para discutir teoricamente

⁹ A pergunta da pesquisa reflete o que foi nossa primeira indagação em relação às OSSs.

a problemática da obtenção de renda econômica. Não no sentido jurídico e na leitura apologética que designam essas entidades como “não lucrativas”, mas porque é preciso observar com atenção se a relação mercadológica do fundo público com transferência de gestão de serviços de saúde promove um ciclo de valorização de capital, na forma marxiana, no bojo dessas instituições. Sendo assim, antes de analisar a perspectiva de enquadramento deste modelo institucional e das unidades de saúde privatizadas pela via dos contratos de gestão como espaços de valorização, preferimos nos utilizar do termo *ganho econômico ou rendimento* para designar os resultados positivos alcançados¹⁰.

Após definir que o objeto da pesquisa seria a auferição de rendimentos econômicos por parte dessas instituições a partir do fundo público, nos aprofundamos na construção do estado da arte sobre o tema pesquisado, as OSs, de forma mais ampla. Nesta introdução, explicitamos como se estabelece esse estado da arte, dedicando um espaço para analisar como se dá a abordagem do tema das OSs no Serviço Social. Outros aspectos teóricos ampliados, ou uma literatura não captada por esse escopo inicial de revisão (textos em livro, por exemplo), serão mobilizados em outras etapas do trabalho.

Para a constatação do estado da arte das pesquisas sobre o tema, recorremos à consulta ao Catálogo de Dissertações e Teses e ao Portal de Periódicos, ambos mantidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Em relação aos parâmetros da pesquisa, provou-se impróprio o uso exclusivo do marcador “Organizações Sociais”, pois o termo não é utilizado apenas para designar as instituições juridicamente competentes para receberem outorga do poder público com fins de assinatura de contratos de gestão com a Administração Pública. Optou-se, então, pelo marcador “Organizações Sociais”, associado a outros marcadores na pesquisa (“Organizações Sociais” – “contratos de gestão”; “Organizações sociais” – “publicização”; “Organizações sociais” – “privatização”; “Organizações sociais” – “política social”; “Organizações sociais” – “fundo público”; “organizações sociais” – “acumulação/valorização/reprodução do capital”, “Organizações sociais” – “lucratividade”). Outro filtro de busca utilizado foi a seleção de teses e dissertações

¹⁰ Todo ganho econômico reflete-se como rendimento sobre um ativo qualquer. Como bem salienta Paulani (2016), há rendimentos oriundos do processo produtivo — o salário como rendimento da força de trabalho, o lucro como rendimento do capital adiantado — e as rendas de propriedade que ela designa, acompanhando Marx, como renda da terra ou renda da propriedade do capital que porta juros ou do capital fictício. Embora as demais rendas se originem do processo produtivo, seus ativos não estão diretamente relacionados a tal processo como relação social. Em nosso processo de investigação e exposição, procuramos elucidar que tipo de rendimento é o ganho econômico das OSs. Por enquanto, utilizaremos o termo rendimento como significado de ganho econômico cuja caracterização ainda não foi definida. No capítulo 4, argumentaremos que tais rendimentos podem ser caracterizados como rendas similares à categoria “renda da terra” e rendas financeiras.

nos níveis de Mestrado Acadêmico e Doutorado, bem como de artigos com revisão por pares, em que se conseguiu acesso completo ao trabalho. Foi estabelecido ainda que o recorte temporal da busca nesses agregadores compreenderia de 1998 (justificado pelo marco legal que instituiu as OSs) e o ano de 2022 (ano em que se realizou a pesquisa¹¹).

Assim, realizou-se, a partir da leitura de títulos e resumos, a seleção dos trabalhos a serem verificados, utilizando-se como critérios de eliminação a ausência de tratamento sobre as OSs e as duplicidades. Foram encontradas cento e nove (109) dissertações e teses e cinquenta e um (51) artigos.

Inicialmente, traçou-se um panorama geral dos estudos que se concentram nessa temática; em um primeiro momento, não se buscou discriminar a filiação teórica e/ou o campo de estudos ao quais os trabalhos encontrados se vinculam. Em um segundo momento, passou-se ao trabalho de analisar, de forma mais aprofundada, a produção crítica em relação ao tema, especificamente os trabalhos produzidos no âmbito do Serviço Social. Em consonância com outros estudos¹² que procuraram traçar os principais elementos presentes na literatura nacional acerca do tema, foram encontradas algumas tendências agregadoras, quais sejam: 1) há uma clara divisão argumentativa entre trabalhos apologéticos e críticos ao modelo, embora existam trabalhos que procuram não se posicionar ante essa polêmica, ou que apontam elementos favoráveis e contrários ao modelo; há ainda, de maneira residual, trabalhos que se concentram em análises contábeis sem discutir a natureza jurídica ou política dessas instituições, tão somente abordando seus indicadores financeiros; 2) há diversidade nas áreas de estudo que apresentam trabalhos com essa temática — embora concentrem-se nas áreas do Direito, da Administração e da Administração Pública, há destaque para o campo da Saúde Coletiva e demais campos da saúde. A produção no Serviço Social tem crescido, mas ainda se encontra em quantidade inferior à verificada em outras áreas de estudo; ocorrem ainda, de forma incipiente, estudos no campo da Educação, das Ciências Sociais, da Economia, por exemplo; 3) dentre os estudos apologéticos ao modelo, destaca-se a abordagem de estudos de caso ou de estudos comparativos, utilizando-se como premissa as próprias bases do modelo gerencialista — ou seja, métricas resultadistas. Em linhas gerais, esses trabalhos apontam a flexibilidade gerencial como instrumento de alcance de resultados mais eficientes, se comparados aos equipamentos gerenciados pela administração direta, entretanto, não problematizam as questões de fundo, a exemplo das transformações nas premissas das políticas sociais e da própria definição de Estado; 4) os estudos críticos se

¹¹ As pesquisas foram posteriormente atualizadas, incorporando o ano de 2023 no horizonte pesquisado.

¹² Cf. Soares; Borges *et al.* (2016); Shimizu; Veronezi (2020).

concentram no debate sobre o caráter público-estatal dos serviços públicos, face à transferência da gestão e de recursos públicos para instâncias privadas — alguns trabalhos problematizam a própria natureza jurídica e conceitual do chamado setor privado não lucrativo e apontam os problemas (em diferentes graus de abstração e com diferentes paradigmas de análise) da privatização desses serviços com base nos contratos de gestão. Destacam como principais problemas: evidências de não eficiência, precarização das relações de trabalho e falta de controle social sobre as OSSs, e, ao fim e ao cabo, argumentam que este se configuraria um espaço para irregularidades e privação de direitos sociais constitucionalmente garantidos. Nesse campo crítico, há ainda a presença de trabalhos que discutem a questão pela via da mercantilização das políticas sociais a partir das OSSs.

Característica marcante é a primazia de estudos no campo da saúde, já que tal modelo vem sendo utilizado, sobretudo nas instâncias estaduais e municipais, de forma mais contundente nos processos de publicização (privatização) desses serviços, entretanto, observa-se também um aumento dos estudos no campo da educação e da cultura.

Assim como é observada nas áreas de estudo que apresentam pesquisas sobre o tema, a multiplicidade pode ser notada com relação aos objetos e às abordagens metodológicas. Os trabalhos do campo do Direito procuram discutir em termos de constitucionalidade, de direitos coletivos e de aspectos atinentes à relação contratual, relacionando-os com as transformações jurídicas em torno da aplicação do modelo gerencial para a administração pública. Além disso, esses trabalhos mesclam debate mais abstrato (sobre a natureza do Estado ou em relação às teorias do Direito) e análises de caso concretas (sobre a legislação, os contratos e as interpretações legais exaradas pelo sistema de justiça e órgão de controle).

Já os trabalhos nas áreas da Administração e da Administração Pública possuem como objetos de pesquisa as métricas presentes em contratos de gestão, em particular, procurando discutir, com base nessas métricas, a eficiência dessas instituições na oferta de serviços públicos, dedicando-se, na maioria dos trabalhos, a estudos de caso ou estudos comparativos — nesse campo predomina a visão positiva do modelo.

Na área de Saúde, predominam os debates em torno do direito à saúde e de aspectos críticos ao modelo, em que se discute, principalmente, o trabalho profissional na área da saúde em unidades contratualizadas, bem como a disparidade deste modelo com os princípios do SUS. Embora sejam localizáveis trabalhos que apresentam visão favorável ao mesmo (baseados no critério de eficiência nos resultados), com abordagens metodológicas aproximadas das análises nos campos da Administração e Administração Pública.

Os trabalhos cujos objetos são as políticas públicas de educação, cultura ou ciência e

tecnologia apresentam a mesma dicotomia com relação à adesão ao modelo — alguns sob viés de positividades, argumentando em favor da eficiência e da flexibilização da política, enquanto outros apresentam a abordagem da natureza privatizante do modelo e de suas consequências para a política em questão.

No caso específico do Serviço Social, foram examinadas as teses e dissertações a partir do Catálogo mantido pela Capes e não os artigos, pois somente a primeira base de dados permite filtrar por área de estudo — a partir da vinculação do Programa de Pós-graduação com a área de pesquisa na Capes. Foram encontrados dezoito (18) trabalhos (com os marcadores de busca elencados anteriormente), dezessete (17) deles tratam da área da saúde e 01 discute a natureza da publicização via OS de maneira geral. Todos os trabalhos, baseados na concepção histórico-crítica, abordam a temática das OSs a partir de um aspecto da totalidade social que contextualiza essas instituições e as transformações que ensejam nas políticas e nos direitos sociais, não apenas em nível nacional, mas, e sobretudo, em termos do desenvolvimento histórico do capitalismo contemporâneo.

Partem, portanto, da leitura de que o capitalismo contemporâneo (com as denominações que adquire na literatura — neoliberalismo, crise estrutural do capital, mundialização do capital, dentre outras) exige mudanças sistêmicas no Estado e nas políticas sociais, se relacionadas com o período anterior (os trintas anos gloriosos do capitalismo que consolidaram sistemas públicos de bem-estar social, pelo menos nos países centrais do capitalismo). Essas mudanças passam pela retirada de direitos conquistados e pela ampliação da possibilidade de transformar as políticas sociais em espaços de acumulação, através da mercantilização, da privatização e da substituição de uma lógica universalizante e estatal por uma lógica individualista, filantrópica, em que predominam os interesses privados de captura do fundo público (Correia, 2011; 2015).

Em termos metodológicos, os trabalhos recorrem ao método histórico-dialético marxiano para o seu desenvolvimento, em particular na análise de como a política pública responde aos interesses em curso do capital. Esses trabalhos, portanto, adotam a pesquisa bibliográfica e análise documental (na legislação, em contratos de gestão e seus termos aditivos, nas peças orçamentárias, em relatórios de prestação de contas e em relatórios de auditoria realizados pelos órgãos de controle internos e externos à administração — Tribunais de Contas, Corregedorias e Ministério Público). A partir dessa natureza mais geral, os objetos de pesquisa são variados. O quadro a seguir destaca os trabalhos e os objetos de pesquisa por eles enfrentados.

Quadro 1 – Produção acadêmica do Serviço Social referentes às Organizações Sociais – dissertações e teses¹³

(continua)

Título	Citação (autor, data)	Objeto de pesquisa
Organização sociais na saúde: Rio intranspereente.	Cardoso (2012)	Alocação dos recursos financeiros na saúde em âmbito municipal na cidade do Rio de Janeiro no período 2009 e 2010, buscando evidenciar o processo de captura dos recursos orçamentários, e sua utilização pouco transparente.
A apropriação do fundo público da saúde pelas organizações sociais no município de São Paulo: o distanciamento da concepção original da reforma sanitária.	Correia (2020)	Analisa os recursos destinados a dez Organizações Sociais no período de 2011 a 2019 no município de São Paulo. Utiliza-se contundentemente da categoria fundo público e, como procedimento metodológico, de consulta às peças orçamentárias do município em questão.
Programas de publicização: análise de algumas tendências para a Política Social na Região Metropolitana da Baixada Santista.	Santos (2019)	Possui como objetos as políticas sociais gerenciadas por OSs na Região Metropolitana da Baixada Santista (SP).
Setor público não-estatal: (des)caminhos do controle social e da equidade no acesso aos serviços de saúde.	Almeida (2005)	Problematiza o controle social em uma unidade gerenciada por Organização Social.
A privatização da saúde por meio das Organizações Sociais: a experiência do Rio de Janeiro.	Lima (2017)	Discute as violações ao direito à saúde a partir das irregularidades observadas na gestão de equipamentos de saúde por Organizações Sociais.
As organizações sociais (OSs) e a privatização do Sistema Único de Saúde (SUS) no contexto de contrarreformas do Estado brasileiro.	Santos (2014)	Faz uma abordagem ampla sobre as Organizações Sociais na política de saúde, evidenciando os processos de privatização da política, a ampliação de irregularidades e as perdas trabalhistas.
A relação público/privado na saúde: as expressões das organizações sociais na Paraíba.	Silva (2023)	Discute o processo de implantação do modelo de gestão por Organizações no Estado da Paraíba e as irregularidades verificadas entre 2011 e 2020
Organizações sociais de saúde no Tocantins: a Pró-saúde e o aprofundamento das privatizações nos hospitais públicos do estado	Rodrigues (2021)	Analisa o processo de implantação do modelo de gestão por OSs na política de saúde no Estado do Tocantins, a partir de 2012. Aborda a questão pela relação público-privada, demonstrando, inclusive, as articulações entre a OS analisada e setores políticos e econômicos do Estado.
A política de saúde em tempo de capital fetiche: um estudo sobre a implantação das clínicas da família na cidade do Rio de Janeiro e a mudança no modelo de atenção primária no contexto de privatização da saúde.	Pires (2014)	Discute as transformações na atenção primária à saúde no município do Rio de Janeiro a partir da implementação dos novos modelos de gestão, notadamente, por OSs. Realiza tal debate com base na categoria capital fetiche, discutindo como a privatização da saúde para atender a ampliação dos ciclos de valorização modifica o processo de trabalho em saúde, e a suplantação da reflexão sobre as determinações sociais do processo saúde-doença pela lógica médico-curativa.

¹³ A seleção desses trabalhos obedeceu os critérios gerais da pesquisa descritos na pág. 21

Quadro 1 – Produção acadêmica do Serviço Social referentes às Organizações Sociais – dissertações e teses¹⁴

(continuação)

Título	Citação (autor, data)	Objeto de pesquisa
A saúde sob a mira dos aparelhos multilaterais de hegemonia do capital imperialista.	Santos (2020)	Embora o foco desse trabalho não seja diretamente o processo de implantação de Organizações Sociais, ou dados referentes a alguma específica, ele faz um estudo sobre as recomendações de Aparelhos Privados de Hegemonia internacionais sobre os princípios adotados na concepção e legislações que deram origem ao processo de amplificação deste modelo de gestão
Saúde, Organizações Sociais e Trabalho: Os limites do “novo” modelo de gestão da saúde no Rio de Janeiro.	Muniz (2016)	Faz a discussão da privatização da saúde e demonstra as alterações no enfoque da política (lógica de direitos para lógica da mercantilização)
Serviço Social? Cotidiano profissional nas unidades de pronto atendimento geridas por organizações sociais no município do Rio de Janeiro.	Mattos (2012)	Analisa o exercício profissional da (o) Assistente Social a partir do modelo de gestão por Organizações Sociais em Unidades de Saúde no Município do Rio de Janeiro
Os modelos de gestão da política de saúde no Rio de Janeiro: um estudo comparativo no cenário contemporâneo.	Menezes (2019)	Realiza um estudo comparado entre modelos de gestão na política de saúde do Rio de Janeiro, em termos de serviços e recursos utilizados. Tal aspecto comparativo difere-se dos estudos tecnicistas que realizam a comparação em termos de dados quantificáveis como as metas estabelecidas nas relações de contratualização. Aqui se realiza a comparação em termos de adoção dos princípios basilares de um sistema de saúde que se apropria da saúde como fenômeno social, como é a característica da reforma sanitária original e o modelo dirigido pelo mercado.
Trabalho do/da assistente social nas organizações sociais de saúde do Pará em tempos de pandemia da Covid-19	Rodrigues (2021)	Analisa o exercício profissional da (o) Assistente Social a partir do modelo de gestão por Organizações Sociais em Unidades de Saúde no Estado do Pará.
A saúde como mercadoria: o projeto das organizações sociais de saúde em Minas Gerais	Albino (2023)	Realiza o estudo sobre a expansão das OSSs no estado de Minas Gerais, destacando o histórico, o montante de recursos investidos e os prejuízos ao erário público. Constrói tal análise a partir da perspectiva de que essa expansão, que no contexto do estado em tela realizou-se sob governos de ultradireita, em nível estadual e federal, realiza-se para atender as necessidades de valorização do capital.

¹⁴ A seleção desses trabalhos obedeceu os critérios gerais da pesquisa descritos na pág. 21

Quadro 1 – Produção acadêmica do Serviço Social referentes às Organizações Sociais – dissertações e teses¹⁵

(conclusão)

Título	Citação (autor, data)	Objeto de pesquisa
Da ideologia do “management” à privatização da saúde: crítica às organizações sociais no estado do Pará/Brasil	Silva (2023)	Discute, a partir das OSs que operam no estado do Pará, a ideologia da gestão empresarial (gerencial) em detrimento dos princípios basilares da política de saúde brasileira. Sendo assim, um dos resultados desse processo é o esvaziamento e capitulação das instâncias de controle social e participação – os Conselhos de saúde.
Trabalho e terceirização na saúde pública em Goiás: o modelo de gestão das organizações sociais e a classe trabalhadora	Moreira (2017)	Analisa a gestão privada via OSs pela via da discussão em torno do trabalho terceirizado, sua operacionalização e efeitos sobre a precarização do trabalho.
A apropriação do fundo público da saúde pelas Organizações sociais em Pernambuco	Ximenes (2015)	Discute, para o caso de Pernambuco, o processo de transferência do fundo público via modelo privatizante de gestão por OSs. O foco de análise é o orçamento público do estado em tela para essa modalidade de instituição.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (2022).

A análise dos objetos de pesquisa delineados expõe as principais preocupações das produções do Serviço Social, em termos de Dissertações e Teses, no que concerne ao tema das OSs — os impactos sobre o exercício profissional, tendo como base a correlação contraditória entre o projeto ético-político da profissão e o projeto privatizante; as irregularidades em equipamentos gerenciados por OSs e os efeitos deletérios sobre a efetividade das políticas sociais. Esses trabalhos também apresentam como característica geral o delineamento geográfico, já que, primordialmente, a análise do processo de implantação do modelo de gestão por OSs se concentra em determinada unidade da federação — estadual ou municipal —, alguns deles inclusive restringindo o recorte a apenas uma unidade gerida.

Ao utilizarmos os marcadores de consulta “Organizações Sociais” – “Lucratividade” e; “Organizações Sociais” - “acumulação/valorização/reprodução do capital”, não foi gerado nenhum resultado em termos de Dissertações e Teses ou mesmo de artigos. Parece-nos que, embora os trabalhos críticos — sobretudo no âmbito do Serviço Social — considerem o modelo de gestão por OSs como parte de um processo de estruturação da forma de se acumular capital, não há um estudo que relate diretamente as OSs como espaço de acumulação de rendimentos (lucros, rendas, como categorias de análise) — a não ser, como citado anteriormente, na forma de hipóteses.

A realização do estado da arte, portanto, confirmou a necessidade de avançar sobre o

¹⁵ A seleção desses trabalhos obedeceu aos critérios gerais da pesquisa descritos na p. 21.

objeto proposto, considerando a existência de uma lacuna a ser explorada nessa literatura. A contribuição a ser dada é a proposição de uma análise que ponha o debate sobre a privatização, o gerencialismo, a transformação do fundo público em instrumento de acumulação de rendimentos nessas instituições, com o mapeamento de dados que demonstrem se elas estão permeadas por uma lógica de acumulação de rendimentos. Propõe-se ainda uma discussão teórica que busque qualificar esse processo com base em categorias analíticas presentes na tradição da Economia Política marxista.

Nessa direção, a pesquisa procura responder às seguintes questões: quais os interesses econômicos das OSs, enquanto “entidades sem fins lucrativos”, em gerir serviços públicos de saúde no contexto de contrarreformas neoliberais do Estado brasileiro? Enquanto “terceiro setor”, as OSs são autônomas em relação ao Estado e ao mercado? As OSs apresentam lucratividade na captura do fundo público? De quê forma elas se beneficiam economicamente? O processo de gestão implementado pelas OSs na política de saúde transforma as unidades por elas geridas em espaços imediatos de valorização do capital?

Para responder essas questões, a tese teve como objetivo geral analisar a existência de ganhos econômicos auferidos pelas OSs, enquanto “entidades privadas sem fins de lucro”, na gestão dos serviços públicos de saúde a partir da inter-relação mercadológica destas com o fundo público no contexto de contrarreformas neoliberais do Estado brasileiro. E como objetivos específicos: contextualizar, a partir da crise do capital dos anos 1970 e do desenvolvimento da etapa neoliberal do capitalismo, a política social e o fundo público nessa quadra histórica, bem como analisar concretamente as contrarreformas neoliberais no Brasil e seus impactos sobre o fundo público destinado à política de saúde; situar as OSs, como parte do chamado “terceiro setor”, em suas relações com o Estado e o mercado, buscando desmitificar o discurso ideológico da autonomização e do altruísmo em relação a este “setor”, mostrando que o conjunto do “terceiro setor”, particularmente as OSs, possui natureza (nas suas relações, objetivos e gestão) capitalista; caracterizar a relação mercadológica entre as OSs e o Estado na oferta de serviços de saúde, observando a dinâmica de crescimento desta relação e os resultados superavitários por parte das OSs, além de propor uma explicação teórica para estes resultados com base em categorias da Economia Política marxista.

A hipótese é a de que os interesses econômicos se referem ao processo de obtenção de rendimentos expressos nos resultados contábeis superavitários alcançados pelas Organizações Sociais. Estes resultados são originados do fundo público, advindos da relação mercadológica entre o Estado e tais instituições pela gestão da política de saúde. Efetivamente, essa remuneração é fundo público não destinado aos custos com a política de saúde, na medida em

que as transferências (receitas) são maiores que os custos de oferta dos serviços (o que se caracteriza como ganho econômico).

Ainda como hipótese, os serviços de saúde ofertados nessa modalidade não podem ser considerados mercadoria *stricto sensu*, pois, ainda que haja relação mercadológica entre o Estado e as OSs, não há a prevalência do elemento fundamental que caracterizaria *os serviços de saúde ofertados na modalidade de contratualização* como uma mercadoria em sentido categorial — sua forma valor de troca, pois não há capital e, portanto, não há valor empregado. O que existe é um *mercado de contratos de gestão*¹⁶ no qual mecanismos de mercado, aliados ao protagonismo do Estado na promoção de um processo de *privatização ativa* (Moraes *et. al.* 2018; Correia, Santos, 2014; Santos, 2022), determinam a dinâmica de crescimento desse setor. Trata-se não de uma venda de serviços pelas OSs, mas da venda de gestão, ou seja, estas instituições atuam como intermediárias na modificação da lógica da política de saúde e são remuneradas para cumprir com essa função. Os resultados positivos alcançados, se não configuraram lucro no sentido marxiano, devem ser caracterizados como uma renda, também em sentido marxiano¹⁷.

Do ponto de vista do método, nossa tese apropria-se do materialismo histórico-dialético marxiano. Marx e Engels, que ao buscaram compreender a realidade social de seu tempo, partem exatamente dessa realidade para sistematizar seu conhecimento sobre ela — em outros termos, o objeto existe *per se*, não dependendo da subjetividade do pesquisador para existir e, como tal, precisa ser apreendido a partir do sentido de totalidade.

Nesse sentido, cabe ao pesquisador apreender do objeto não apenas a sua aparência, mas sua essência (sua estrutura e dinâmica), sendo capaz de reproduzir no plano do pensamento (teoria) os movimentos do objeto pesquisado. Além disso, trata-se de propor como critério de verificação do objeto apreendido, os movimentos reais do mesmo (Netto, 2011). Trata-se de fazer o caminho de ida ao concreto pensado e de volta ao real.

Em nosso caso, as questões elaboradas por outros pesquisadores nos conduziram à elaboração de nossos próprios questionamentos sobre a justificativa interna de uma gama de instituições qualificadas como OSs para a atuação como gestoras da política de saúde e, para tanto, a captura do fundo público. Na aparência, essas instituições substituem o Estado, de forma mais eficiente, na gestão e prestação de serviços (como querem crer as concepções

¹⁶ Estamos propondo denominar o setor das OSs e suas relações com o Estado como um mercado com características muito próprias e no qual a lógica de mercantilização (concorrência e precificação) incide sobre o instrumento contratual, não sobre os serviços prestados a partir deste instrumento. Em outros termos, as OSs não vendem o serviço de saúde, mas a gestão da unidade. Este elemento possui consequências teóricas que serão desenvolvidas ao longo da tese.

¹⁷ Com contribuições marxistas contemporâneas em relação à temática da renda-conhecimento.

apologéticas do modelo) e para tal, inclusive, podem receber uma remuneração — justificada como “custos administrativos”. Na essência, estrutura e dinâmica das OSs se moldam pelos movimentos mais gerais de valorização do capital e, no limite, se consolidam capazes de projetar a própria valorização do capital a partir da operação que realizam na gestão da política e das unidades de saúde, pois estas estão simbioticamente próximas das empresas lucrativas.

Entretanto, essa constatação não é linear e por isso deve-se analisar as mediações capazes de explicá-la. Buscamos mostrar que as OSs possuem natureza capitalista, cujo reflexo se mostra na concretude dos dados que atestam que: 1) a auferição de rendimentos econômicos é objetivo fundamental das OSs; e 2) há uma estrutura de mercado que, a partir da remuneração via fundo público, sustenta o crescimento e amplia a capacidade de extração de rendimento econômico dessas instituições. Com essas constatações empíricas, procuramos mobilizar as categorias explicativas do fenômeno observado.

Para tanto, adotou-se a pesquisa bibliográfica na compreensão geral do objeto, das determinações da presença e do crescimento das OSs na gestão da política de saúde em termos de: reestruturação da acumulação de capital como resposta à crise do capital das décadas de 1960-1970; formas que assumem o Estado e as políticas sociais nesse contexto, das especificidades da reestruturação do Estado e das políticas sociais no Brasil, em particular na política de saúde; e natureza capitalista do terceiro setor.

A pesquisa empírica se concentrou na extração de dados dos balanços patrimoniais das OSs, a partir de amostra construída com base no número de unidades gerenciadas. Desses documentos foram extraídos não apenas os dados de resultado contábil (superávits ou déficits), mas também dados que atestam o crescimento e a consolidação do “setor de OSs” na vanguarda do processo de privatização da saúde.

O método de investigação, que se iniciou com a definição e delimitação do objeto através de uma aproximação à literatura, partiu para os procedimentos metodológicos de construção da amostra e dos dados selecionados, bem como para os testes em parte da amostra que inicialmente confirmou tendência de surgimento de superávits nos balanços patrimoniais destas, apontando ainda algumas dificuldades na pesquisa (relatadas nos procedimentos metodológicos no capítulo 4). Findados os primeiros testes, a investigação buscou compreender quais categorias, conceitos e análise histórica deveriam compor o estudo, com a opção final tendo sido atuar em dois grandes blocos. O primeiro problematizando a historicidade da crise do capital das décadas de 1960 e 1970 e do neoliberalismo como resposta a ela, além da reconfiguração das políticas sociais e do fundo público em face dessa

historicidade, bem como a trajetória dessas transformações no Brasil; o segundo bloco delimitou os elementos críticos para uma análise do “terceiro setor”, que nos apoiaram nas interpretações específicas acerca da renda auferida pelas OSs.

Em seguida, foi dada continuidade à coleta de dados, à análise dos dados, à seleção e ao fichamento de obras que basearam as construções teóricas e a fase de escrita da tese. A etapa de escrita não seguiu a linearidade da exposição, mas a dinâmica da investigação (escrevemos primeiramente as três primeiras sessões do capítulo 4, passamos a nos concentrar no capítulo 3 e na segunda sessão do capítulo 2, retornamos ao capítulo 4 para a elaboração da sessão 4.4 e desenvolvemos a escrita do restante do capítulo 2).

Essa sistemática de investigação e escrita se justifica pela seguinte lógica: necessidade de apropriação inicial do objeto (expresso na primeira etapa da escrita), de apontar os principais caminhos teórico-metodológicos — temas, categorias e conceitos a serem utilizados em apoio à interpretação acerca do objeto (expresso na segunda parte da escrita) —, oferecer uma interpretação teórica para os resultados positivos auferidos pelas OSs (terceira parte da escrita) e recuperar o contexto histórico (quarta parte da escrita)¹⁸.

Sobre o método de exposição, optamos por construir a tese a partir de três blocos analíticos: a contextualização acerca das políticas sociais e do fundo público, evidenciando a fase neoliberal como resposta à crise do capital, e a introdução do projeto neoliberal sobre o fundo público, as políticas sociais, a organização do Estado no Brasil e a política de saúde brasileira (capítulo 2); análise do “terceiro setor” para apresentar temas cruciais à apropriação do objeto, quais sejam, as OSs e sua natureza capitalista (capítulo 3); e a análise do objeto propriamente dito, realizada com a exposição e interpretação dos dados coletados e o tratamento teórico dado às rendas auferidas pelas OSs (capítulo 4).

É importante notar que esta tese não segue a lógica de apresentação que se inicia com elementos em alto nível de abstração e avança para a análise de cunho mais concreto. Ao dividir os capítulos por blocos de análise, embora não sejam independentes entre si, entendemos que possuem uma dinâmica interna na qual elementos mais abstratos e concretos sobre cada um dos blocos de análise estão presentes no interior de cada capítulo. A seguir, apresentamos uma síntese da estrutura dos capítulos.

O capítulo 2 inicia com algumas observações acerca da crise do capital e das respostas sociais, econômicas e ideológicas dadas pela sociabilidade do capital na fase neoliberal, cujo

¹⁸ Optamos por ser esta a quarta parte da escrita porque não exigiu esforço de elaboração inédita, mas de recuperação de análises formuladas por outros autores, sobretudo na literatura do Serviço Social que investiga os rumos da política social e do fundo público no Brasil, em particular na política de saúde.

conteúdo está apresentado na sessão 2.1. A sessão 2.2 apresenta um debate sobre a natureza da política social e do fundo público no capitalismo e seu papel na reprodução social do capital e do trabalho. As sessões 2.3 e 2.4 discutem, respectivamente, as contrarreformas do Estado no Brasil e os impactos das contrarreformas sobre o fundo público da política de saúde.

O terceiro capítulo reflete acerca do conceito (sessão 3.1), os problemas teórico-metodológicos do conceito, em particular o problema da autonomização (sessão 3.2), a relação com Estado (sessão 3.3), o problema das análises que privilegiam apenas o terceiro setor como obtenção de rendas fraudulentas (sessão 3.4) e as transformações contemporâneas na direção da aproximação simbiótica com a racionalidade e os modelos de gestão próprios das empresas lucrativas (sessão 3.5).

O quarto capítulo apresenta os resultados empíricos da investigação, procurando responder ao problema de pesquisa e avaliar nossa hipótese. Inicia com aspectos metodológicos da seleção da amostra de OSs pesquisadas e com a apresentação do conjunto de dados extraídos do balanço patrimonial dessas instituições. Na segunda sessão apresentamos explicações gerais sobre o setor de OSs, além de dados extraídos da amostra pesquisada que atestam que o setor está em franca expansão. A terceira sessão analisa especificamente os dados dos resultados operacionais e financeiros das OSs pesquisadas; e a quarta sessão procura discutir as alternativas teórico-categoriais, mobilizando duas categorias da Economia Política marxista para propor a interpretação das rendas auferidas pelas OSs, a saber: a renda da terra e a financeirização. Fechamos o trabalho com as considerações finais e dois apêndices que sistematizam dados não trazidos no texto.

2 CRISE DO CAPITAL, POLÍTICAS SOCIAIS, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA DE SAÚDE BRASILEIRA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Este capítulo objetiva apresentar uma contextualização geral acerca da fase neoliberal do capitalismo. Essa contextualização será feita a partir dos seguintes elementos: a crise do capital dos anos 1960/1970, as respostas imediatas e estruturais à crise e as consequências mais gerais em termos das transformações nas formas de acumular capital, com rebatimentos sobre o mundo do trabalho, o Estado, as políticas macroeconômicas, as políticas sociais, a dominância financeira e a aceleração das crises conjunturais, dentre outros aspectos. Esse é o quadro geral apresentado na sessão 2.1.

A sessão 2.2 discute, em nível mais abstrato, o papel do fundo público, principalmente aquele direcionado às políticas sociais, e seu papel na sociabilidade do capital. Embora o foco do capítulo seja a fase neoliberal, entendeu-se pertinente realizar também um breve exame dessas questões na fase imediatamente anterior, os chamados “anos de ouro do capitalismo (1945-1968)¹⁹”, pois estes consolidaram não só a relevância do fundo público e das políticas sociais para o capitalismo, mas levaram ainda a algumas interpretações que, a nosso ver, exaceraram as funções e o papel desses elementos para a emancipação dos trabalhadores, o que merece uma análise crítica. Trata, portanto, de argumentar que o fundo público e as políticas sociais, independentemente da fase em que se encontrem (anos de ouro ou neoliberalismo), possuem a função atuar na reprodução do trabalho e do capital. No neoliberalismo, contudo, a segunda funcionalidade é colocada como hegemônica. Nessa direção, as políticas sociais passam a ser refuncionalizadas de tal forma que, no neoliberalismo, são quase que tão somente compreendidas como mecanismo de contribuição à reprodução do capital.

No caso brasileiro, e esse é o objeto de intervenção da sessão 2.3, situa-se a transformação do Estado e do fundo público nas contrarreformas consolidadas a partir do governo Cardoso — sobretudo a administrativa, iniciada em 1995, e que, combinada a outros instrumentos político-legislativos, sedimentou o terreno para o avanço das estratégias

¹⁹ Período que se estende do fim da Segunda Guerra Mundial ao Primeiro Choque do Petróleo. Aqui é possível encontrar algumas distinções cronológicas. Anderson (1995) localiza no Segundo Choque do Petróleo de 1973 o fim da era de ouro. Mandel (1982) advoga a tese de que os anos dourados do capitalismo já sinalizavam esgotamento na metade dos anos 1960. Já Harvey (2011) localiza o marco do Primeiro Choque do Petróleo como marco da transição do capitalismo de bem-estar para o neoliberalismo. Fiquemos, então, com uma periodização mais geral e que localiza o esgotamento do período de regulação keynesiano-fordista para o neoliberalismo nas décadas de 1960 e 1970.

privatizantes e mercantilizantes em nosso país, não apenas das estruturas produtivas, mas das políticas sociais.

A sessão 2.4 apresenta alguns indicativos dos impactos das contrarreformas do Estado sobre o fundo público da política de saúde. Destaca que, para além do subfinanciamento crônico do sistema de saúde brasileiro, a relação público-privado intensificada ao longo dos últimos 30 anos, materializada nos mecanismos de complementariedade invertida, modelos privatizantes com transferência do fundo público aos setores privados lucrativos e “não-lucrativos” — ou seja, um verdadeiro movimento de alimentação dos ciclos ampliados de valorização com recursos do fundo público.

Este capítulo baseia-se na literatura consolidada no campo do Serviço Social, da Economia Política e da Saúde Coletiva crítica, com caráter de recuperação do debate sobre tais questões, preparando o caminho para a discussão específica da natureza capitalista da OSs, expressa de forma concreta na sua capacidade de capturar fundo público, conduzi-lo para satisfazer as necessidades do capital empregado na saúde e apropriar-se de parte dele na forma de rendimentos.

2.1 Crise do capital e neoliberalismo

O termo *neoliberalismo* possui uma série de significados na tentativa de compreender as profundas transformações que as relações capitalistas de produção experimentaram desde a década de 1970. Castelo (2011) realiza importante resgate das tendências de utilização do termo e aponta que, apesar da massiva aplicação, não se chegou a um consenso conceitual, o que faz com que a categoria analítica apresente múltiplos significados e várias utilizações (inclusive a de mero sentido descritivo). Esse autor pontua pelo menos três tendências de utilização do conceito: a primeira, predominante, refere-se ao conjunto de proposições que colocam o neoliberalismo como projeto ideológico de dominação, de imposição de visão de mundo centrada no princípio da autorregulação dos mercados como primado da coesão social.

A segunda tendência é a da utilização do termo para refletir sobre o caráter político da contemporaneidade do capitalismo. De acordo com Castelo (2011, p. 241): “Em linhas gerais, define o termo como uma ofensiva da classe burguesa e seus aliados contra os trabalhadores diante da crise capitalista no final dos anos 1970 e início dos anos 1980”. Dessa forma, a produção que se localiza na segunda tendência discute, sumariamente, as políticas de Estado frente a esta ofensiva, cujo objetivo é culpabilizar os trabalhadores pelas quedas na lucratividade do capital experimentadas a partir da década de 1970 (em função do conflito

distributivo entre as rendas do trabalho e do capital que, na quadra história do *Welfare State*, teria se deslocado em direção às rendas do trabalho). Sendo assim, tal tendência busca caracterizar que as políticas do Estado capitalista de acepção neoliberal são realizadas a fim de concretizar tal objetivo.

A terceira tendência é aquela que — através da apreensão de um *mix* de táticas da burguesia, não apenas de cunho ideológico ou político, mas também econômico — busca explicar a reversão de uma tendência histórica real de conquistas dos trabalhadores, alimentada pelo socialismo real e pelo *Welfare State*. Tal reversão se trataria de um projeto de acesso privilegiado, melhor dizendo, de mecanismos de controle da burguesia aos setores tecnológicos, ao sistema monetário internacional e ao poder político-militar. Essa tendência define o neoliberalismo como uma contrarrevolução (alternativamente, como contrarreforma²⁰ aos avanços conquistados na quadra histórica imediatamente anterior).

Castelo (2011), por fim, define o neoliberalismo a partir da categoria *bloco histórico* de Gramsci, ou seja, comprehende a existência de *um bloco histórico neoliberal* em que a combinação das táticas teórico-ideológicas, políticas e econômicas de transformações nos modelos de produção, nas relações entre países, na livre mobilidade de capitais, nas transformações nas relações intercapitalistas, nas relações entre o capital e o trabalho, na predominância das finanças, na reconfiguração do Estado e na disputa por seu fundo público, entre outros, como uma nova idade do capitalismo, em que se operam os tradicionais mecanismos do imperialismo, impulsionados por todas as transformações destacadas acima²¹.

Nessa direção, portanto, o neoliberalismo se constitui uma nova idade do capitalismo que conjuga projeto teórico, a mistificação ideológica e práticas do capital e de seu Estado de classe, cujo norte central é ampliar e acelerar oportunidades e mecanismos de valorização do capital (Brettas, 2020). É, em suma, uma resposta contundente do capital para a crise por ele experimentada ao longo das décadas de 1960 e 1970, quando as bases da regulação keynesiano-fordista que sustentaram os “anos de ouro do capitalismo”²² ruíram (Behring;

²⁰ Ver como Castelo (2011) apresenta as argumentações de Carlos Nelson Coutinho acerca da questão.

²¹ Caracterizar o neoliberalismo como uma nova idade do capitalismo não significa que os elementos constitutivos do imperialismo como “a fase superior do capitalismo” tenham se extinguido, ao contrário, somam-se à concentração e centralização de capitais, à brutal discrepância na divisão internacional do trabalho, às práticas políticas de dominação (pela força das armas ou das moedas), à predominância do capital financeiro (em seu significado clássico), os elementos contemporâneos da desregulamentação, privatizações e financeirização. Inclusive, na esteira de Amaral (2012), pode-se afirmar que os elementos constitutivos da fase neoliberal, efetivamente a financeirização, denotam a relevância teórica de atualizações nas teorias explicativas do imperialismo clássico.

²² Período é caracterizado pela elevação das taxas de acumulação de capital e de crescimento econômico, combinada à elevação dos salários indiretos. Este período “mágico” em que surgiram as teses da aliança permanente de classes, pautada em noções como a de cidadania, amparou-se no avanço tecnológico e na

Boschetti, 2006).

Desta maneira, a avalanche neoliberal, expressa na adesão quase inconteste dos países, em maior ou menor grau, aos programas neoliberais²³ a partir do final da década de 1970, só encontrou condições de se transformar de uma teoria econômica marginal em uma nova fase do capitalismo porque a fase anterior esgotara-se em profunda crise do capital que contava, resumidamente, com as seguintes características: queda nas taxas de lucro, observáveis desde os anos 1960 (Mandel, 1982); redução da capacidade intervintiva do Estado (O'Connor, 1977); deterioração do sistema de *Bretton Woods*, com o fim da conversão ouro-dólar (Chesnais, 1996); aceleração de uma situação de estagflação (estagnação econômica e elevação dos índices inflacionários) (Harvey, 2011). É importante destacar também, as derrotas políticas enfrentadas pelos trabalhadores, sobretudo o fim da experiência soviética, como um elemento central no avanço do capital para novos paradigmas de acumulação (Behring; Boschetti, 2006)

A alternativa à crise foi, e continua sendo, uma profunda transformação no modo de acumular capital, que possui rebatimentos nas relações de produção capitalista de forma aprofundada. Anderson (1995) aponta que essas transformações passaram por estabilidade monetária como norte da política econômica; disciplina fiscal, que significa a redução consistente dos gastos sociais e de outras funções do Estado (privatizações); desregulamentação dos mercados de câmbio e financeiros (ampliando a velocidade de movimento do capital); desregulamentação dos mercados de trabalho e previdência (cujo objetivo é a dominância na distribuição funcional da renda em favor do capital).

No mesmo diapasão, Chesnais (1996) caracteriza o projeto neoliberal como aquele em que buscou-se e logrou-se reduzir ou modificar os mecanismos que, ao longo da predominância de regulação fordista, garantiram o curto período dos “anos gloriosos”. A capacidade de garantir a ampliação da renda pela via do salário (direto e indireto), a manutenção da estabilidade das relações internacionais, bem como a capacidade estatal de intervenção e regulação dos mercados, foram então refuncionalizadas pelo conjunto de práticas implementadas no bojo do projeto neoliberal (a depender, obviamente, das diversas correlações de forças que provocaram as adequações do projeto, as doses de consenso/coerção

²³ ampliação da capacidade intervintiva do Estado (não apenas na regulação das condições de reprodução do trabalho, mas e, principalmente, nas condições de reprodução do capital) (Mandel, 1982; Harvey, 2011).

²³ A historicidade concreta das diversas formações econômico-sociais ao projeto neoliberal e a execução de políticas relacionadas a este projeto dependem das condições concretas observadas. É possível verificar a ascensão de governos declaradamente conservadores que verificaram nesse aparato teórico-normativo a redução das pautas progressistas, geralmente associadas aos projetos de esquerda e do campo do trabalho; é possível verificar a adesão a este projeto por países de tradição *welfariana*, sob os auspícios de governos autoritários, na periferia do capitalismo, principalmente pressionados pelos organismos internacionais.

na implementação do projeto).

Na leitura de Anderson (1995), esse ideário foi bem-sucedido no controle dos processos inflacionários, na agenda de privatizações, na de redução dos gastos sociais (com diferentes graus de maturação entre países) e na desregulamentação do mercado de trabalho. Entretanto, o neoliberalismo não foi bem-sucedido (e continua não sendo) em promover taxas sustentadas de crescimento econômico.

Behring e Boschetti (2006) apontam a observação de Husson (1999), que sinaliza a existência de “[...] um paralelo notável entre as taxas de lucro e de crescimento [característica dos ‘anos de ouro do capitalismo’], com uma bifurcação a partir do fim dos anos 1980, quando se tem uma taxa de lucro reestabelecida e uma taxa de crescimento em queda ou submetida a flutuações fortes” (Behring; Boschetti, 2006, p. 165).

Tratou-se, portanto, de um projeto estrutural de (re)introdução de “[...] efeitos redistributivos e uma desigualdade social crescente [que] têm sido de fato uma característica tão persistente do neoliberalismo” (Harvey, 2011, p. 26).

Este parece ser o mote explicativo explorado por várias produções teóricas no que diz respeito à análise crítica do neoliberalismo, ou seja, a ampliação e aceleração da velocidade de acumulação de capital, cujos mecanismos de desregulamentação (das várias tentativas de estabelecimento de algum controle sobre o capital) liberaram o livre movimento dos capitais na direção de sua máxima valorização, renovando o processo de concentração de renda e riqueza.

É claro que o capital sempre buscou alternativas à disposição para acelerar e ampliar os mecanismos de sua reprodução, pois essa é sua constituição primária, porém, acompanhando Netto (2013), se nas fases anteriores do capitalismo era possível vislumbrar alguns marcos civilizatórios, o neoliberalismo logrou a construção de um modelo de “regulação” cujo imperativo é a barbárie. Dado que o projeto em tela apresenta caráter destrutivo²⁴ (em termos do tecido social, com níveis alarmantes de concentração de renda, de ataques ao meio ambiente, a incapacidade de se mobilizar estratégias contrarrestantes ou de um mínimo controle ao apetite do capital), as estratégias de ampliação dos espaços de acumulação e aceleração da realização do capital só podem se concretizar, na sua contemporaneidade, se gerarem em resposta profundo ataque a qualquer base civilizatória.

Em sendo este o cerne do projeto neoliberal, dito de outro modo, a ampliação da velocidade e dos espaços de acumulação, aceleram-se ainda as contradições próprias do

²⁴ Acompanhando a tese da crise estrutural do capital, conforme desenvolvida por Mészáros (2001).

neoliberalismo. Assim,

[...] a redução do ritmo do crescimento e a superprodução [...] impulsiona, o deslocamento espacial de capitais, sua mobilidade geográfica, mediante a produção de novos espaços para a exploração capitalista, combinando formas de mais-valia absoluta e relativa. Produz-se a incorporação de novas tecnologias na produção acompanhadas de ecletismo das formas de organização do trabalho. Ao lado das formas especificamente capitalistas e de novos setores incorporados à lógica de valorização, alvo dos investimentos externos diretos, entre os quais o dos serviços [e podemos acrescentar as políticas sociais] -, revigoram-se as formas arcaicas do trabalho doméstico, artesanal, familiar e o renascimento de economias subterrâneas e “informais” – mesmo nos países centrais –, ressuscitando velhos traços paternalistas impressos às relações de trabalho. A subcontratação de pequenas empresas e ou do trabalho em tempo parcial são encobertas sob o manto da moderna “flexibilização”. A intensificação da competição internacional e inter-regional estimula respostas flexíveis no mercado e processos de trabalho e nos produtos e padrões de consumo (Iamamoto, 2010, p. 111-2).

O capitalismo contemporâneo agudiza as contradições próprias da sociabilidade capitalista ao manter a acumulação como imperativo em um cenário no qual parecem se esgotar as possibilidades de realização desta acumulação; com isso, o capital elimina toda e qualquer barreira que permita algum ganho estrutural para o “outro lado da moeda”. Portanto, o capitalismo contemporâneo, cuja característica é o estouro de crises de realização da acumulação em períodos cada vez mais curtos, tenta produzir novas alternativas de realização da própria acumulação. Daí surgem algumas características estruturais dos últimos 50 anos que apontam essa busca de alternativas: a mundialização da produção de mercadorias e serviços (Chesnais, 1996); a incorporação da China, seja como produtora mundial de mercadorias, seja como mercado consumidor potencial (Harvey, 2011); as disputas imperialistas que culminaram (e vêm culminando) conflitos armados que eclodem cotidianamente (Mészáros, 2001); a automação, que ganhou contornos de fetichismo máximo (em que máquinas produzem máquinas); a ampliação do rentismo, não apenas financeiro, mas também o rentismo tecnológico²⁵ (Paulani, 2016); e a reconfiguração dos Estados nacionais e de sua relação com a sociedade civil, despontando consequências para as políticas sociais e o fundo público a elas aplicado (Behring; Boschetti, 2006), objeto da próxima sessão.

2.2 Fundo público, políticas sociais e acumulação do capital

Um dos traços da política social no neoliberalismo, onde se opera substancial montante de recursos para execução dela, é que ela se encontra submetida aos interesses do

²⁵ Este elemento será desenvolvido no tópico 4.4.2

capital e de sua incessante necessidade de reverter as mais diversas esferas da vida em espaços de acumulação como um projeto de reversão da tendência às crises que caracterizam sua fase contemporânea. Entretanto, esta não é uma característica exclusiva do neoliberalismo, mas também de outras bases e do capitalismo como um todo. Mais assertivamente, desde que os múltiplos determinantes da política social se apresentaram na quadra histórica da transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios (Netto, 2001).

O objetivo desta sessão é discutir as relações entre o fundo público as políticas sociais e a acumulação de capital, argumentando que as transformações contemporâneas das políticas sociais refletem a necessidade do capital ampliar e acelerar seus mecanismos de acumulação, transformando os direitos sociais em mercadorias e o fundo público em alimentador dos ciclos de reprodução do capital em escala ampliada.

2.2.1 Políticas sociais, fundo público e acumulação de capital no capitalismo monopolista

É fato que o Estado, pela quantidade de recursos que é capaz de mobilizar e por sua capacidade de coordenação, sempre atuou economicamente em todas as fases históricas do capitalismo (Netto, 2001). Como nos lembra Mandel (1982, p. 333), “[...] nem todas as funções do Estado são hoje [ou nunca foram] puramente superestruturais” Mesmo os autores liberais reconhecem algumas funções econômicas do Estado para a preservação do *status quo* no âmbito do capitalismo²⁶.

Se na etapa do capitalismo concorrencial o Estado já era demandado para o cumprimento de algumas tarefas, a passagem do capitalismo concorrencial ao dos monopólios ampliou e tornou mais complexo o debate sobre o Estado, seus recursos e — principalmente no que diz respeito à construção e ao desenvolvimento de parâmetros institucionais para intervenção nas refrações da questão social. E teve fôlego renovado, não apenas entre os autores marxistas, que avançaram no debate acerca do Estado e seu fundo público no

²⁶ Smith (1996) apresentou, no Livro V de *A Riqueza das Nações*, o que considerava os reais destinos da renda do Estado na forma de gastos públicos: gastos com a defesa e com a justiça, obras públicas destinadas a facilitar o comércio das sociedades (comércio em geral e comércio de produtos específicos de forma subsidiária), gastos com a educação, gastos com as despesas do soberano (lembra que Smith escreve no contexto da monarquia britânica). O autor reconhecia a importância e a necessidade econômica do Estado, obviamente, para facilitar o processo de expansão do capital ao proteger a soberania nacional, defender a propriedade privada e realizar os investimentos pelos quais o capital não se interessaria, como obras públicas e instituições educacionais. Nos termos do “Pai da Economia moderna”: “[...] embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza, que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um número pequeno de indivíduos” (Smith, 1996, p. 198).

capitalismo dos monopólios, mas também dos autores reformistas, no sentido de reforçar a ampliação do fundo público e das políticas sociais para a reversão da desigualdade de renda (e não de classe), e mesmo entre os liberais (principalmente após a acachapante revolução keynesiana dos anos 1930), no sentido de questionar a validade das teses da ampliação do fundo público como alternativa ao capitalismo, defendendo, sob novos parâmetros, a tese da auto regulação dos mercados.

Não objetivamos aqui apontar historicamente como se deu esse processo de ampliação e complexificação, mas cabe apontar um exemplo, em termos de dados históricos, para demarcar a questão. Beaud (1987)²⁷ apresenta estimativas sobre a estrutura patrimonial da Inglaterra em 4 momentos entre 1798 e 1885 (os dados são apresentados nos seguintes anos: 1798, 1812, 1832 e 1885). Nos três primeiros períodos assinalados, o patrimônio público ficou estável em menos de 2% do volume de patrimônio registrado na Grã-Bretanha (1,7, 1,8 e 1,7). Esse dado revela que, embora o patrimônio público tenha crescido, o fez no mesmo ritmo do crescimento patrimonial daquele país; tal estabilidade sugere que, até a terceira década do século XIX, o Estado britânico assumiu as tarefas preconizadas pela recomendação dos liberais, na medida em que seu crescimento estava *pari passu* com o próprio crescimento patrimonial como um todo. Ou seja, a capacidade intervintiva do Estado não se ampliou para além da acumulação de capital fixo e do patrimônio dos trabalhadores, fazendo com que a taxa de ampliação do patrimônio público evoluísse apenas para repor a capacidade de prover segurança, saúde e investimentos públicos. Adendo importante nas estimativas apresentadas pelo autor é que os dados excluem o patrimônio público na forma de estradas, cujo dado é apresentado em alínea separada na tabela aludida²⁸, e o patrimônio militar. Como o autor não construiu essas estimativas, tendo feito apenas sua apresentação, não ficam claras as motivações da não inclusão dessas modalidades patrimoniais no cômputo do patrimônio público²⁹.

Entretanto, o último registro da tabela mostra que em 1885 o patrimônio do Estado britânico passou dos 1,7% para 5,7% do patrimônio total britânico, sinalizando crescimento mais acelerado do patrimônio público em relação à evolução patrimonial total de 1832 para 1885. O dado serve como medida de que as intervenções do Estado britânico se elevara em relação ao início do século XIX, pois seu patrimônio se ampliou consistentemente, o que

²⁷ Ver tabela 10, p. 154, em Beud (1987).

²⁸ Cabe lembrar que a expansão em estradas no século XIX era tanto responsabilidade do Estado quanto de empreendimentos capitalistas, principalmente as estradas férreas. Por isso, não podemos realizar o somatório da rubrica estradas e da rubrica “patrimônio público”, conforme apresentado por Beaud.

²⁹ Como não conseguimos acesso à obra citada por Beaud, não foi possível verificar se essa informação contava das estimativas originais.

sugere que parcela da renda fluiu ao Estado, na forma de tributos, e foi utilizada por este para a realização de uma série de políticas necessárias à reprodução do capital e à reprodução do trabalho, resultando na ampliação do patrimônio público frente ao patrimônio nacional.

O capital começa a experimentar, na segunda metade do século XIX, as contradições que, em potência, tinham sido caracterizadas por Marx, com a eclosão primeira grande depressão do capitalismo a nível mundial entre 1873 e 1895. Trata-se, na verdade, de uma série de crises localizadas, mas com dinâmicas relativamente parecidas (expansão industrial prévia a um movimento de retração das rentabilidades dos capitais investidos; especulação nas bolsas de valores amparadas pelas expansões industriais prévias; descolamento dos ativos financeiros de seus fundamentos reais; queda no preço das ações como expressão do ápice da crise; desemprego; deflação e rearranjos no interior dos capitais). A consequência geral deste movimento cíclico em direção das crises econômicas — se não ainda em nível global — interconectadas, é a consolidação de um novo modelo de regulação mundial do capitalismo, o imperialismo (Beaud, 1987)³⁰. De acordo com Beaud (1987, 1987, p. 195), sumariamente, as características mais amplas desta fase são:

[...]

- o desenvolvimento de uma segunda geração de técnicas industriais e de indústrias;
- a afirmação do movimento operário que, nos países industrializados arranca apreciáveis concessões;
- a concentração do capital e o surgimento do capital financeiro;
- uma nova onda de colonização e de expansão em escala mundial desembocando na “partilha do mundo” e na “Grande Guerra”.

O período do capitalismo monopolista consolidou, desde o final da década de 1880, um processo interventivo do Estado que encontra, dentre a intelectualidade burguesa, apenas em Keynes (1936-1996) a sua expressão teórica mais amadurecida³¹. De acordo com Mandel: “A transição do capitalismo concorrencial para o imperialismo e para o capitalismo

³⁰ Não é nosso objetivo refletir sobre as condições gerais nas quais a idade do imperialismo clássico se desenvolveu, restando-nos registrar algumas obras clássicas do marxismo que lograram analisar com profundidade as transformações no capitalismo monopolista. Estamos tratando de autores como Lênin, Rosa Luxemburgo, Hilferding, Mandel, Baran, Sweezy, dentre outros.

³¹ É reconhecida a proposição teórica de Keynes acerca da efetividade de políticas anticíclicas (sobretudo a política fiscal), em função dos descompassos econômicos originados, em sua leitura, do princípio da demanda efetiva como chave explicativa para o comportamento dos demais fenômenos econômicos (emprego, investimento, variáveis monetárias, etc.), embora em seu principal livro a temática da política fiscal anticíclica (ou expansionista) seja tratada explicitamente apenas no capítulo 22 como possibilidade de reversão de alguma tendência de queda na demanda efetiva. Em outros termos, seria empobrecer demais o pensamento de Keynes, apesar das divergências que possamos ter com o autor, atribuir a este apenas o primado da política fiscal como instrumento expansionista (anticíclico). De fato, a chave explicativa do esquema keynesiano é a não neutralidade da moeda, e, portanto, a política monetária do Estado como principal indutor das decisões de investimento (ampliação da demanda) por parte dos capitalistas.

monopolista alterou, necessariamente, tanto a atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado, quanto à função objetiva desempenhada pelo Estado ao realizar suas tarefas centrais" (1982, p. 337). Mandel, em seu esquema explicativo, demonstra que a destinação de recursos e as tarefas do Estado ampliam-se nas duas grandes fases históricas do capitalismo dos monopólios: o imperialismo clássico e o capitalismo tardio³².

A atuação do Estado passa por um aumento do volume de gastos do fundo público com as mais diversas atividades, que aqui merecem ser citadas. Para além dos investimentos em infraestrutura civil, somam-se os gastos militares (que no capitalismo dos monopólios se converteram em mola motriz para a acumulação de capital e reversão das ondas econômicas recessivas), os recursos em pesquisa e desenvolvimento, o sistema da dívida pública (todos esses alimentam diretamente os circuitos avançados de acumulação de capital) e a política social (Mandel, 1982) — fenômeno que mais nos interessa neste momento.

Seguindo a mesma direção, Netto (2001) aponta que o capitalismo dos monopólios exacerbou as contradições próprias do sistema do capital, ao passo que realizou a sistematização de um modo de regulação cuja característica fundamental foi a de responder, com esforços mitigadores, a tais contradições, mas que, no limite, as potencializou. Seguindo as pistas analíticas deste autor, são as características sócio-históricas do período do capitalismo dos monopólios que originam a atuação permanente do Estado sobre as retrações da questão social (Netto, 2001). Em outros termos, é o avanço da relação capital-trabalho, a relação de exploração exigida pela reprodução do capital monopolista, que amplia a situação de carestia tipicamente característica dos trabalhadores no século XIX.

Portanto, a origem da política social é a existência da "questão social", que por sua vez, é apreendida pelo pensamento crítico³³ como situação geral provocada pelas relações sociais capitalistas em face da exploração da força de trabalho e da existência de um

³² Duas categorias analíticas utilizadas pelo autor no sentido de tentar apresentar a concretude histórica do desenvolvimento do capitalismo a partir da sua tese das "ondas longas", com base, principalmente, nas transformações ocasionadas pelas revoluções tecnológicas, que viriam a renovar o esforço de acumulação de capital. Nesse movimento cíclico, as ondas longas teriam duas características, a conotação ascendente, onde os mecanismos de extração de mais-valia são ampliados em função das possibilidades de redução dos custos com capital fixo e aumento da produtividade do trabalho. Entretanto, com o espraiamento das condições favoráveis de extração de mais-valia para os diversos ramos industriais, segundo Marx, Mandel (1982) afirma que se opera a elevação da composição orgânica do capital em geral, o que tende primeiramente a equilibrar as taxas médias de lucro e, logo em seguida, a reduzi-las, caracterizando assim a fase descendente, cuja solução de continuidade é o fenômeno de uma crise aguda. Nessa abordagem, o imperialismo clássico se desenvolve entre 1873 e 1940 e o capitalismo tardio é historicamente determinado no período 1941-1972 (ano em que o livro foi publicado), ou pelo menos este seria o período de sua onda longa de conotação ascendente, combinada com o início de sua conotação descendente, cujos autores que reivindicam a tradição mendeliana vão caracterizar como a fase em que se opera o neoliberalismo como regulação da acumulação, dentre eles Behring (2012).

³³ Netto (2001) aponta que a questão social nas origens do capitalismo foi objeto específico de análise, sobretudo por Engels em *A Situação da classe Trabalhadora na Inglaterra*.

contingente de trabalhadores alijados do mercado de trabalho (transitória ou permanentemente), sobretudo nos momentos de retração econômica. A questão social aparece como fenômeno em suas expressões (refrações) (Iamamoto; Carvalho, 2011). Trata-se da própria situação de inexistência (insuficiência) de renda e as manifestações sobre a reprodução da força de trabalho (questões relativas à saúde física e mental dos trabalhadores, à moradia, dentre outros).

De acordo com Netto (2001) e Behring e Boschetti (2006), três elementos são decisivos para a emergência e o desenvolvimento da política social como atuação permanente do Estado frente à questão social: a) a necessidade material do capital em ampliar espaços de valorização, seja pela incorporação direta do fundo público destinado à política social nos circuitos de valorização (compras públicas, por exemplo), seja pela introdução de uma massa de trabalhadores, ativos e inativos, na capacidade social de consumo; b) a organização das lutas dos trabalhadores com claro projeto de contestação à árdua situação do proletariado, sobretudo a consolidação dos aparatos político institucionais dessas lutas — ou seja, o partido e o sindicato; e c) o reformismo como reação política, cuja característica central é ser um projeto em que “[...] o enfrentamento das suas manifestações deve ser função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo e mais, a *propriedade privada dos meios de produção*” (Netto, 2001, p. 155, grifo do autor).

No desenvolvimento desta quadra histórica emergiram as primeiras iniciativas do que se pode chamar de política social moderna³⁴. De acordo com Behring e Boschetti, “[...] os autores são unâimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (2006, p. 85). Estas se diferenciam das práticas caritativas predecessoras e mesmo das legislações fabris do século XIX (mas que se relacionam temporal e dialeticamente com a intervenção sistematizada do Estado³⁵) por reconhecerem as contingências causadas não por um estado *natural* da pobreza, mas pela própria condição de trabalho (envelhecimento, enfermidades, desemprego) e associaram os direitos à condição de trabalhador. O sistema *bismarkiano* de previdência e seu ulterior desenvolvimento entre final do século XIX e os primeiros anos do XX levaram à consolidação dos *Welfare State* (experiência dos países europeus avançados) e, em outra conotação concreta, ao *New Deal* estado-unidense.

³⁴ A política social desenvolvida já no bojo da Revolução Industrial, cujo imperativo já é o de reproduzir a força de trabalho para o mercado de trabalho.

³⁵ Ver a tese do sincretismo presente na obra de Netto (2001).

Portanto, se em uma primeira fase da sua expansão as políticas sociais se caracterizavam como respostas pontuais e compensatórias ao longo processo de lutas sociais encapadas pela classe trabalhadora contra o capital, é a partir da crise global de 1929-1932 que alcançam *status* de garantia universal de direitos, politicamente amparado pela social-democracia europeia e intelectualmente por Keynes e seus sucessores. Acrescenta-se ainda a disseminação do fordismo como modalidade de regulação das relações de trabalho e produção e da cultura de consumo, muito própria da sociedade estadunidense.

O desenvolvimento de sistemas de proteção social, associados à emergência política da Social-democracia europeia, levou a interpretações de que o imediato pós-Segunda Guerra estaria representando o pleno exercício da cidadania³⁶, calcado na proteção social ao cidadão (e não é inocente a substituição do termo trabalhador por cidadão) e no desenvolvimento das democracias ocidentais burguesas. Entretanto, como nos mostraram as evidências históricas, o capitalismo dos monopólios e seu Estado (seu comitê executivo) se desenvolvem, ampliam sua capacidade de atuação nos modelos democráticos e em regimes totalitários³⁷ (Mandel, 1982; Netto, 2001).

Enfrentar o desafio de discutir a política social, como nos mostram Behring e Boschetti (2006), pressupõe analisar as múltiplas determinações deste processo, desde os fundamentos de seu desenvolvimento, a capacidade de resposta às reações sociais e de que forma a estruturação desse processo se operacionaliza, em termos de dotar o Estado desta capacidade. Especificamente falando e, mais uma vez, sem abrir mão do critério de totalidade, conferimos ênfase ao debate em torno do financiamento de tais políticas. Passemos, então, a discutir mais detidamente as questões teóricas que perpassam o fundo público, de maneira geral, e principalmente o fundo público aplicado nas políticas sociais, como condição *sine qua non* de realização delas.

Em termos formais, a conceituação do que vem a ser o fundo público não é gerador de polêmicas. Refere-se a “[...] toda capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (Salvador, 2012, p. 7). Significa dizer que o fundo público corresponde a todos os mecanismos materiais que o Estado possui (patrimônio, orçamento, força de trabalho, monopólio da emissão e controle monetário), capazes de realizar suas funções econômicas, determinadas, decerto, pelos aspectos políticos

³⁶ O maior expoente da propagação dessa leitura é Marshall (1967), como destacam Behring e Boschetti (2006).

³⁷ Não é demais lembrar que a Consolidação das Leis Trabalhistas Brasileiras (CLT) se deu durante o governo ditatorial de Vargas, como mecanismo de controle do trabalho.

que permeiam este Estado.

É necessário reforçar que o Estado não é um corpo metafísico em relação à sociedade civil, o que significa dizer que ele reflete, dialeticamente, os movimentos gerais de enfrentamento de classes na sociedade civil. Dito isto, o estudo do fundo público é mais que a verificação tecnocrática de sua formação (capacidade de arrecadação tributária), mensuração e destinação. Portanto, tendo perspectiva marxista como método, o estudo do fundo público deve ser observado a partir da totalidade. Sendo assim, os instrumentos de análise de sua formação, mensuração e destinação são, em essência, instrumentos para compreender os modos que o Estado (de maneira geral, abstrata) ou os Estados, em formações sociais concretas, conduz(em) sua ampla capacidade intervenciva na direção da reprodução do trabalho e na direção da reprodução do capital³⁸.

Dessa forma, a análise do financiamento das mais diversas políticas passa não apenas por como se financia o fundo público, mas por quem financia; a análise de mensuração passa pelo debate das necessidades de cada política e por identificar se há um processo crônico de desfinanciamento, subfinanciamento ou suficiência de recursos, levando em conta as necessidades reais da população, sobretudo em relação às políticas de reprodução da condições de vida dos trabalhadores (aliados ou não do mundo do trabalho); e em relação à destinação do fundo público, a análise deve centrar, seja do ponto de vista macro ou do ponto de vista específico em cada política, sobre a quem e como se destinam esses recursos (Salvador, 2008; 2012).

Dito de outra forma, a análise do fundo público tende a revelar mecanismos profundos da luta de classes, principalmente se a estrutura tributária possui caráter regressivo ou progressivo, se proporcionalmente os gastos sociais se mostram tendencialmente prioritários para o Estado ou se o fundo público tem sido canalizado para os mais diversos circuitos da acumulação, em detrimento das políticas de intervenção sobre as refrações da questão social.

Portanto, se o fundo público é a expressão da luta de classes, compete às pesquisas que concebem a sociedade como de classes analisá-lo com base nas necessidades de cada uma delas, ou, como temos insistido, nas condições materiais de sua reprodução. Sobre a classe do trabalho, o principal enfoque de discussão em relação à contribuição do fundo público aos mecanismos de reprodução está no chamado salário indireto, expresso nas diversas

³⁸ Embora enunciá-la desta forma faça parecer que nosso raciocínio é dual em relação à potencialidade da capacidade intervenciva do Estado, utilizando de seu fundo público para dotar a força de trabalho de capacidade de reprodução ou nutrir o capital com possibilidades de sua reprodução através desses recursos, entendemos que o mesmo é capaz de, em uma mesma modalidade de política, atuar na reprodução concomitante da força de trabalho e do capital. Essa questão é alvo de polêmicas e consequências teóricas, portanto, será explorada nas páginas subsequentes.

intervenções do fundo público estatal sobre as refrações da questão social na forma de políticas sociais. Do ponto de vista da reprodução de capital, a discussão tem se concentrado sobretudo nos esquemas de reprodução desenvolvidos por Marx nos Livros II e III de *O capital*³⁹.

Nessa direção podemos expressar duas perguntas que apontam para o debate em torno do potencial emancipatório das políticas sociais e do fundo público a elas destinado: quais os fundamentos de uma “economia política” do *Welfare State* e do fundo público que promoveu um tipo de Estado (histórica e geograficamente delimitado) que atendeu demandas do trabalho? Qual a relação entre o fundo público, mesmo o destinado aos gastos sociais, e a extração de valor pelo capital?

Os termos do debate estão colocados das seguintes formas: o fundo público que se mostrou, na quadra histórica do *Welfare State*, uma possibilidade de ampliação da participação ativa dos trabalhadores que, se não supera a sociedade de classes, atenua, de forma permanente (em termos ideais) ou transitória — com excepcionais resultados (observação calcada na experiência histórica concreta), os efeitos das desigualdades econômicas provocadas pela acumulação capitalista realizada no mercado. Em outro norte de argumentação, o fundo público, mesmo na quadra histórica do *Welfare State* (ou onda de conotação ascendente da fase do capitalismo tardio, nos termos de Mandel), em que é amplamente utilizado para elevação do chamado salário indireto, ativa ainda os mecanismos de ampliação e/ou aceleração das possibilidades de valorização do capital, atendendo necessidades de reprodução do capital monopolista ao mesmo tempo em que, sob condições históricas muito específicas, amplia as condições de reprodução da força de trabalho.

Em termos da literatura internacional, texto exemplificador da primeira premissa presente no debate é o clássico de Esping-Andersen (1991). Após cotejar elementos teóricos das formulações de economia política que tentaram explicar o desenvolvimento histórico dos estados de bem-estar social, o autor propõe sua própria abordagem explicativa. Argumenta que a introdução de gastos sociais na prestação de serviços sociais pelo Estado contribui para a reprodução desmercadorizada, pois permite que a reprodução dos trabalhadores não se dê exclusivamente pelo salário. Em outros termos, na leitura de Esping-Andersen o Estado de bem-estar fomenta, dada sua força mobilizadora das classes trabalhadora e média contra o

³⁹ É o enfoque dado, de maneira original e consistente, por Mandel (1982), que inspirou o debate brasileiro em torno da potencialidade do fundo público em desenvolver estratégias emancipadoras. Tal debate foi inaugurado pela produção de Oliveira (1988-1998), ao usar os esquemas de reprodução para apresentar teoria alternativa à de Mandel, que recebeu importantes críticas de Cipolla (1995) e Behring (2009; 2012), se utilizando da mesma fonte teórico-metodológica.

grande capital, os mecanismos de sua própria manutenção⁴⁰.

A questão que se coloca é se é possível pensar em bolsões de *Welfare State* em um contexto neoliberal ou se é possível pensar, mesmo em condições muito específicas, que a reprodução via salário indireto poderia ser o imperativo permanente.

Na literatura brasileira, texto de grande importância e eivado de argumentações contestatórias⁴¹ é produzido por Oliveira (1998)⁴². Em primeiro lugar, e nisso temos total concordância com o autor, os fundos públicos são essenciais para a regulação keynesiana do capitalismo dos monopólios com o desenvolvimento de sistemas de bem-estar. Como já o destacamos e Oliveira o reforça: “[...] a pré-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível” (1998, p. 21). Em outros termos, Oliveira não exclui o fato de que o fundo público, seja empregado diretamente na reprodução do capital ou utilizado com políticas de aumento do salário indireto, atua nos mecanismos de reprodução ampliada do capital.

A sua explicação teórica do fundo público e os elementos mobilizados por ele para tratar da crise do Estado-providência são o que apresenta os elementos polêmicos. Sua tese é que, dada a centralidade do fundo público na reprodução do capital, o valor, ou melhor, a valorização, não seria a única lei imperativa que moveria a sociabilidade capitalista, embora ainda determinante. Como aspecto paradigmático, cita que: “Na medida em que o padrão de financiamento público se constituiu em uma verdadeira esfera pública, as regras da reprodução tornaram-se mais estáveis porque previsíveis, e da competição anárquica emergiu uma competição segmentada” (Oliveira, 1998, p. 27).

É a centralidade do fundo público como pressuposto determinante da garantia dos superlucros dos capitais oligopolistas que sustenta a tese do antivalor.

Na forma dos títulos públicos e dos vários tipos de incentivos e subsídios, é o fundo público que agiliza a circulação do capital. [...] O papel do fundo público como pressuposto especial dessa segmentação retirou o capital constante e o variável da função de padrão-pressuposto, e colocou em seu lugar a relação de cada capital em particular com o próprio fundo público [...]. Em outras palavras, a taxa de lucro de setores de ponta como a aeronáutica, as atividades industriais espaciais, a

⁴⁰ Crítica a essa visão pode ser encontrada em Behring e Boschetti (2006) e em Netto (2001). Os termos dessa crítica se concentram, sobretudo, no aspecto ahistórico que o método de comparações de modelos de estado de bem-estar apresenta.

⁴¹ Francisco de Oliveira cita na própria introdução de seu trabalho alguns estudos que contra-argumentaram sua tese (ver Oliveira, 1998, p. 10-11). Acrescenta-se a importante crítica de Behring (2009), da qual nos utilizaremos como referência para o debate.

⁴² Embora nossa referência seja um livro editado em 1998, o texto original de Oliveira, base para nossa apropriação de sua proposição teórica é de 1988 (artigo publicado na *Revista Novos Estudos – Cebrap*). A questão do tempo é importante, pois denota o fato de que o autor escrevia no debacle do *Welfare State* e primeiros anos da consolidação do neoliberalismo como modo de regulação das relações capitalistas.

informática, tem que referir *simultaneamente* aos seus próprios capitais e à fração dos fundos públicos utilizados para sua reprodução (Oliveira, 1998, 28, grifo do autor).

Admitir que a anarquia da produção deixou de ser uma característica fundamental do capitalismo, pelo menos no interior das formações nacionais⁴³, porque em uma quadra histórica específica o padrão regulatório foi, nos termos de Keynes, pautado pela demanda efetiva e capaz de absorver a oferta, nos parece bastante equivocado, porque abstrai o fato de que a estabilidade econômica, em parte garantida pela utilização do fundo público nos países centrais do capital, teve como outro corolário a drenagem de excedentes dos países periféricos, por exemplo (Brettas, 2020). A tese de que o fundo público é o pressuposto predominante não somente da estabilidade, mas da própria garantia das taxas de lucro do capital, sobremaneira do capital oligopolista, portanto, nos parece uma abstração com consequências sobre a própria análise do período imperialista — que não foi extinto, como já apontamos, mas reforçado pelo padrão regulatório do salário indireto, com protagonismo do fundo público. Ou seja, o Estado-de-bem-estar dos países centrais foi alimentado pelo estado de mal-estar predominante nos países periféricos (Bering, Boschetti, 2006; Brettas, 2020).

Esta é uma primeira parte da proposta de Oliveira, no sentido de construir o argumento de que: “[...] não somente as forças produtivas mudam [com a predominância do fundo público como pressuposto da valorização], contra o pano de fundo fixo das relações de produção” (Cipolla, 1995, p. 144). Isto porque, além do fundo público liberar o capital de parte de seus esforços na ampliação da capacidade tecnológica, por exemplo, o libera também de parte dos custos com o capital variável. Porém, a atuação do fundo público viria a abrir novas possibilidades para a reprodução da força de trabalho, pois,

Do lado da reprodução da força de trabalho, que toma a forma de financiamento público de bens e serviços sociais públicos, extensivos, na prática à maioria da população, as políticas anticíclicas aceleradas e universalizantes – a rigor, a social-democracia alemã e inglesa, e mesmo o Front Populaire francês de 1936 e o New Deal roosveltiano as precederam a partir do fim da II Guerra Mundial foram no sentido da crescente participação do salário indireto no salário total. Esses bens e serviços funcionaram, na verdade, como *antimercadorias* sociais, pois, sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração de mais-

⁴³ A avaliação de Oliveira é que a estabilidade dos “anos de ouro” do capitalismo se deve a um padrão regulatório cujas variáveis econômicas centrais se concentravam, mesmo parcialmente, no interior das formações nacionais. O investimento, o consumo, o nível de emprego e, claro, o financiamento público se retroalimentavam no âmbito do espaço nacional. Entretanto, diz Oliveira: “Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu a circularidade nacional dos processos de retroalimentação” (1998, p. 27). O autor aponta, portanto, uma possível contradição entre a busca internacional por superlucros, objetivo dos capitais imperialistas, com o padrão de financiamento público. E que essa contradição foi o que operou, no campo da política e da ideologia, a ascensão do neoliberalismo como novo padrão regulatório da acumulação ampliada do capital.

valia (Oliveira, 1998, p. 29).

O autor, assim, evoca a tese da “[...] *des-mercantilização* da força de trabalho pelo fato de que os componentes de sua reprodução representados pelo salário indireto são *antimercadorias sociais*” (Oliveira, 1998, p. 30, grifo do autor)

Tratar o fundo público como *antivalor* e os serviços sociais como *antimercadoria* opõe fundamentalmente o seu constructo teórico à tese do “capitalismo monopolista de Estado”, de Mandel, como reconhecido pelo próprio Oliveira. Isto porque sua proposição: 1) comprehende que o fundo público não é valor; e 2) que o fundo público não é tendência contrarrestante à queda tendencial da taxa de lucro, mas viabilizador das taxas de lucro, sobretudo do capital oligopolista (Oliveira, 1998). Com relação à segunda observação, de acordo com o autor, os avanços tecnológicos alcançados pelo desenvolvimento das forças produtivas desde a década de 1940 apontam para o fato de que o capital não consegue apenas não realizar a produção na esfera da circulação, mas principalmente não consegue mobilizar toda a potência das forças produtivas na esfera da produção, fazendo com que o fundo público seja primordial para que o capital amplie sua base produtiva.

Esta conclusão de Oliveira, expressa nas duas considerações anteriores, faz com que a permanente e insubstituível atuação do fundo público como *antivalor* e *antimercadoria* exija a reescrita das equações fundamentais dos esquemas de reprodução de Marx, conforme colocadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Reinterpretação das equações do esquema de reprodução realizadas por Oliveira (1998)⁴⁴

Expressão esquemática/equação	Original de Marx	Proposta por Oliveira
Círculo do capital-dinheiro	$D - M - M' - D'$	$\text{Anti-}D - D - M - D' (-D)$
Círculo da mercadoria	$M - D - M'$ ⁴⁵	$\text{Anti-}M - M - D - M' (-\text{anti-}M)$
A composição total do produto social	$C + V + MV$	$-C + C + V(-V) + MV' (MV' < MV)$
Taxa de exploração ⁴⁶	$e = \frac{MV}{V}$	$e = \frac{MV}{V(-V)}$

Fonte: elaboração própria, com base em Marx (1996c) Cipolla (1995) e Oliveira (1998).

⁴⁴ Onde: D – dinheiro; M – mercadoria; Anti-D – fundo público inserido no circuito de valorização (na forma de investimento a fundo perdido, ou isenção fiscal ou em pesquisa e desenvolvimento etc.); (-D) – retorno do capital ao fundo público na forma de tributos = Anti-D; Anti-M – serviços sociais públicos=(-V); C – capital constante; V- capital variável; MV – massa de mais-valia; e – taxa de exploração.

⁴⁵ A equação original de Marx para o ciclo do capital mercadoria é, para o capitalista individual, $M' - D - M''$. Ou seja, o capitalista individual adquire mercadorias de outros capitalistas, portanto, acrescidas de mais-valia e, em seu próprio circuito de produção, também acresce essas mercadorias transformadas de outra parcela de mais-valia. Mas do ponto de vista global, M, no início e no final do ciclo, são a mesma coisa (escondem a mais valia extraída apenas como valor de troca).

⁴⁶ A última expressão não foi explanada no texto de Oliveira, embora a descrição da ideia esteja ali colocada. A explicitação da fórmula foi feita por Cipolla (1995).

De acordo com Oliveira (1998), ao adentrar como antivalor na esfera da produção o fundo público amplia a capacidade produtiva do capital, mas a estrutura tributária faz com este antivalor retorno ao fundo público, por isso o mesmo não significaria valorização em termos, essa é a interpretação da primeira expressão.

Em relação à segunda expressão, cabe lembrar que no Livro 2 de *O capital*, em seu terceiro capítulo, Marx (1996c) caracteriza a esfera P...P', o ciclo da produção como aquela em que se adquire um conjunto de mercadorias (M) por seu equivalente em dinheiro o (D) e emprego destas mercadorias M no processo de produção, ou seja, é o capital constante (fixo e circulante). O outro ciclo dentro de P...P' é o de aquisição de capital variável (mercadoria força de trabalho). Se os serviços sociais públicos reduzem a dependência do salário direto, significa, na leitura de Oliveira (1998), que estas entrariam no circuito P...P' como um montante de antimercadorias que atuam em conjunto com a mercadoria capital para a efetivação da produção. Entretanto, as antimercadorias também retornam ao fundo público, pois significam que parte de P', em suma, do lucro do capital, retornaria na forma de financiamento ao fundo público.

Nos parece que a hipótese de Oliveira, explicitadas na primeira e na segunda expressão, apenas faria sentido se a estrutura tributária fosse, no limite, totalmente progressiva, se apenas o capital fosse o responsável por financiar plenamente o fundo público. Assim, mesmo que uma parte adentrasse o circuito de reprodução do capital, por não ser capital e não possuir valor, esta seria apenas uma parcela de equivalência em dinheiro (na forma de isenções, pesquisas ou outras) capaz de impulsionar o ciclo de reprodução, mas que ao final deste mesmo ciclo, retornaria ao fundo público na forma de impostos.

A terceira e a quarta expressão, que sintetizam a proposta de Oliveira (1998), mostram que o produto social aumenta com a adoção do fundo público, mas a taxa de exploração geral decai. Cipolla (1995) expôs com exemplo numérico essa situação — não o replicaremos aqui, sugerindo a leitura deste. A conclusão a que chega Cipolla é de que há uma lógica formal na proposta de Oliveira, mas suas hipóteses levam a uma conclusão estagnacionista, até certo ponto fatalista, que faria sua proposta se aproximar mais das conclusões smithianas⁴⁷ do que

⁴⁷ A tradição da Economia Política Clássica — mais explicitamente Smith, Ricardo e Stuart Mill — preconizou a construção de modelos de crescimento de longo prazo, pautados nas condições efetivas para o fomento deste crescimento (incrementos técnicos, ganhos de produtividade do trabalho, condições de distribuição do excedente gerado). Esta tradição também compreendia que haveria limites ao duradouro crescimento. “No horizonte de crescimento, sempre aparece a ideia de que o caráter progressivo da economia devia desembocar num estado estacionário. Esta ideia de que o mecanismo econômico apresenta defeitos, de que é movido por elementos internos que se auto-alimentam e também se desgastam, perdem capacidade de estimular o

propriamente marxianas. Neste sentido, aponta Cipolla, se o fundo público comprimisse a taxa de exploração a um ponto em que a acumulação deixasse de ser possível, o modo de produção capitalista poderia experimentar situação de incapacidade de avanço (estado estacionário).

Portanto, a conclusão a que chega Oliveira, em relação ao fundo público como antivalor e antimercadoria, é que a sua aplicação tende a reduzir a taxa de exploração total. Há duas consequências, uma teórica e uma política, que em seu texto aparecem como potência. Com relação à consequência teórica:

[...] a história do desenvolvimento capitalista tem mostrado, com especial ênfase depois do Welfare State, que os limites do sistema capitalista só podem estar na negação de suas categorias reais, o capital e a força de trabalho. Neste sentido, a função do fundo público no travejamento estrutural do sistema tem muito mais a ver com os limites do capitalismo, como um desdobramento de suas próprias contradições internas. [...] O fundo público, em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação (Oliveira, 1998, p. 35).

Em sua forma de antivalor, o fundo público representaria, portanto, a reversão do processo cíclico de expansão do capital, que, para Oliveira, poderia — e aqui está a segunda consequência —, potencialmente, indicar que o fundo público e o Estado de direitos (de antimercadorias sociais) apontariam os passos para uma nova sociabilidade.

Não queremos dizer que o autor identifica uma passagem natural da regulação welfariana para uma sociabilidade socialista, mas que esta poderia se configurar como (nova) lei de tendência, embora essa seja uma marca de crítica à tese de Oliveira, apontada por Cipolla (1995), que afirma que a proposta de Oliveira é a de que o fundo público opera uma tendência ao estagnacionismo, ao reverter a tendência ao aumento da taxa de exploração por dentro, retirando do capital parte considerável de sua força. Transformando-se em “[...] porta para o socialismo” (Cipolla, 1995, p. 144).

Gostaríamos de centrar agora em argumentações críticas à tese do antivalor presentes em Behring (2010; 2012), Salvador (2008; 2012), Cislaghi (2015) e Brettas (2020).

Como afirmamos anteriormente, Oliveira concebe a tese do antivalor por duas chaves heurísticas em seu esquema teórico: 1) O fundo público não se constitui como valor; e 2) o

progresso, enfim, a ideia de estagnação [...]. Ou seja, a acumulação caminha para um ponto de saturação, [pois], existe a ideia de que um excesso de capital levaria a uma queda dos lucros e, por consequência a um desestímulo ao prosseguimento da acumulação e ao estado estacionário” (Corazza, 1991, p. 207-208). Porém, o estado estacionário não implica em ruptura das condições sociopolíticas, pois na Economia Política clássica burguesa este seria um momento de maturidade da economia capitalista, algo não vislumbrado por Marx.

fundo público, aplicado como salário indireto, tende a eliminar os pressupostos da exploração do trabalho. Portanto, a explicação de Oliveira passa por desconectar o fundo público como parte do processo de valorização, agindo, ao mesmo tempo, como indutor e detrator deste processo, mas fora dele — *ex ante* ao processo de valorização com resultados (retornos) *ex post* (Brettas, 2020). É o que nos mostram as elaborações do autor em relação ao esquema de valorização em Marx⁴⁸. Porém, a argumentação crítica contradiz Oliveira, ao afirmar que a relevância do fundo público não se dá *ex ante* ou *ex post*, mas *in flux* (Behring, 2010; Brettas, 2020).

Significa dizer que o fundo público não é um pressuposto anterior ao ciclo de valorização ou resultado deste, ou ainda ambos ao mesmo tempo, como pretende a argumentação de Oliveira (1998), mas parte do processo. Em outros termos, o objetivo da crítica é retornar aos esquemas de reprodução marxianos, acrescentando o fundo público.

Sendo assim, a crítica formulada aponta que o esquema D – M – D' continua válido, com o fundo público desempenhando papel central, não antes ou depois dos esquemas de reprodução, mas no interior dos mesmos. Por exemplo, no caso de uma inovação produtiva qualquer, oriunda de pesquisa científica realizada em centro de pesquisas integralmente financiado pelo fundo público. Para Oliveira, esta entraria no ciclo de reprodução como impulso inicial à acumulação; já para a argumentação que estamos cotejando, mantém-se válida a formulação teórica de Marx explicitada na fórmula que expressa a Lei do Valor:

$$D - M (P_{FT}^{MP}) - M' - D'$$
⁴⁹

No exemplo adotado, a inovação amplia a capacidade produtiva em P, pois poderia significar redução nos custos dos meios de produção (em termos absolutos ou mesmo relativos, ao reduzir o tempo de execução da produção) e/ou ampliação na produtividade de trabalho. Não é um adiantamento ao capital (na forma de Anti(D)), como em Oliveira (1998), mas uma alteração na composição técnica do capital.

Vejamos agora o caso das políticas sociais. Na segunda expressão apresentada no Quadro 2, o fundo público, na forma de antimercadorias, aparece de maneira *ex ante* no esquema de reprodução (no caso, do ciclo do capital-mercadoria). O valor da mercadoria seria decomposto do valor original (pelo esquema de reprodução em Marx) e de uma

⁴⁸ Ver Quadro 2.

⁴⁹ Onde: D – dinheiro (capital-dinheiro); M – mercadoria (capital-mercadoria); P – processo de produção; MP – meios de produção; FT – força de trabalho, M' – mercadoria acrescido de valor; D' – dinheiro resultante do processo de realização da produção na esfera da circulação (D'>D).

antimercadoria (que possui antivalor), em sentido negativo, porque esta reduz o valor ao introduzir a figura do salário indireto e, portanto, a extração de mais-valia. Na argumentação crítica, o salário indireto proporcionado pelas políticas sociais entra — no caso do ciclo do capital-dinheiro — no próprio processo de produção, ao ampliar a produtividade do trabalho (melhoria nas condições de reprodução da força de trabalho), aumentando a extração de mais-valia relativa⁵⁰ (Behring, 2012). Sendo assim, como não há antivalor, mas acréscimo de valor pela via da mais-valia relativa, não faria sentido alterar a expressão do ciclo do capital-mercadoria.

Esta condição diferencial na interpretação de Oliveira (1998) e de seus críticos se deve ao fato de que o autor considera que o fundo público não possui valor, portanto só pode aparecer *ex ante* ou *ex post*. É certo que o fundo público não valoriza o valor — exceção às empresas estatais capitalistas que exploram determinadas atividades produtivas —, mas isso não significa que a origem do fundo público não seja o valor (ou melhor o processo de valorização do valor), pois o fundo público só pode ser formado por captação, via sistema tributário, de parte do valor produzido socialmente (Salvador, 2012). De acordo com Behring (2010, p. 20):

Em vários momentos de *O Capital* os impostos aparecem como subformas da mais-valia [...]. No entanto, se esta aproximação é pertinente nos tempos de Marx, ela é insuficiente para o contexto do capitalismo monopolista plenamente desenvolvido, considerando que o instrumento de punção é o sistema tributário, e que parte cada vez maior do fundo público é sustentada pelos salários. Ou seja, o fundo público não se forma —especialmente no capitalismo monopolizado e maduro — apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam impostos direta e, sobretudo, indiretamente.

Concordando com essa leitura, caracterizar o fundo público alocado na política social com um instrumento de reprodução do capital nos parece bastante correto, em contraposição a Oliveira (1998), dado que o fundo público é formado a partir da valorização do valor, como parcela do valor (tanto da mais-valia como do próprio trabalho vivo) sua introdução não se dá necessariamente no início dos esquemas de reprodução, mas ao longo destes — seja, acelerando a velocidade de rotação ou ampliando a capacidade de realização do valor na esfera da circulação. Em outros termos, para nos colocarmos especificamente de um lado da

⁵⁰ Oliveira reconhece que o salário indireto na forma de políticas sociais aumenta a produtividade do trabalho e, como consequência, a extração de mais-valia relativa. Entretanto, o autor parece relegar ao segundo plano tal resultado. Em suas palavras: “Dizer, como a maior parte da crítica marxista tem dito, que contribuem para aumentar a produtividade do trabalho é quase um truismo, posto que qualquer gasto de bem-estar deve, potencialmente, melhorar as condições de vida” (1998, p. 29).

polêmica, entendemos que o fundo público não altera os esquemas de reprodução, ao contrário, potencializa-o, pois é valor produzido socialmente que se insere novamente nos ciclos de reprodução (produção e circulação) pelas diversas políticas públicas — seja de atendimento às necessidades da valorização do capital, seja no das necessidades da reprodução do trabalho.

Afirmamos anteriormente que a análise de Oliveira faria sentido se a estrutura tributária que gerasse o fundo público fosse, no limite, totalmente progressiva, funcionando como instrumento pleno de distribuição de renda. A evidência histórica, mesmo para o período dos “anos de ouro” do capitalismo, mostra que essa não é a realidade. Se o salário indireto em alguns países naquela quadra histórica correspondia de 30 a 40% dos rendimentos da classe trabalhadora (Oliveira, 1998), a carga tributária para os trabalhadores correspondia a, no mínimo, também 30% (Esping-Andersen, 1991).

Há ainda um aspecto importante a ser considerado em relação à questão da política social e do fundo público a esta aplicado, que é seu exame no período histórico em que vigora o neoliberalismo como sistema de regulação das relações sociais capitalistas. Optamos por realizar tal exame na próxima sessão, mas não sem antes enfrentar uma última questão relacionada ao debate sobre a natureza emancipatória da política social e do fundo público que nos auxiliará no seu desenvolvimento.

Hipótese alternativa ao debate que procuramos esquadrinhar foi colocada por Mendes (2014): a de que a tese do antivalor seria válida para o período histórico específico do *Welfare State* e, por conseguinte, a crítica ao antivalor seria válida para o período do neoliberalismo. Diz o autor:

[...] pensamos ser correto falar a respeito do fundo público como antivalor no período do WS [Welfare State] e, principalmente em seu papel delineado institucionalmente na Constituição de 1988 [...]. Distinta, evidentemente pela situação que a nova fase do capitalismo, com a dominação do capital portador de juros veio provocando ao fundo público (Mendes, 2014, p. 1193).

Embora não explícite, essa questão parece estar subjacente em Oliveira (1998). Segundo o autor: “Ora, o desenvolvimento do Welfare State é justamente a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado da força de trabalho e das condições de circulação do lado do capital” (Oliveira, 1998, p. 37), reforçando que sua análise recai sobre o Estado de bem-estar (a “revolução copernicana” empregada pela expansão do fundo

público⁵¹), temporalmente localizado nos “anos de ouro”.

E acrescenta, reforçando que o período contemporâneo é caracteristicamente diverso em termos de análise do antivalor: “É verdade que nestes tempos de reação conservadora, em que parece ser o mercado de novo, o único critério válido, tal posição tem tudo para parecer romântica ou fora da realidade” (Oliveira, 1998, p. 37).

Sendo assim, para Oliveira o neoliberalismo é, antes de qualquer coisa, um ataque ao processo civilizatório que a centralidade do fundo público, principalmente o fundo público aplicado às políticas sociais, logrou nos países centrais (e potencialmente lograria nos países periféricos⁵²). Esta é uma verdade inexorável, pois a aplicação política das ideias neoliberais perpassa o desmonte das políticas sociais e do fundo público que poderia alimentá-las (Salvador, 2012; Mendes, 2014). Contudo, a reflexão que propomos no próximo tópico é que, embora com novos elementos, o papel do fundo público altera-se como conteúdo e intensidade, mas não como forma — noutros termos, continua a funcionar como instrumento de reprodução do capital através de seus mais diversos empregos, mas com novos atributos e em outra intensidade. Portanto, atua, ainda sob a reprodução da força de trabalho, mas sob novas bases, principalmente expressas na focalização e bancalização.

2.2.2 Fundo público, políticas sociais e acumulação de capital no neoliberalismo

Na sessão 2.1 recuperamos a caracterização do neoliberalismo como uma fase em que todos os espaços se convertem em nichos de acumulação. Este esforço do capital deriva na reconcentração de renda e riqueza, bem como na exacerbação das contradições próprias do capital, para além do surgimento de outras contradições — como a questão ambiental, por exemplo.

As políticas sociais e o fundo público nelas empregado são também determinados pelos elementos centrais deste projeto que, antes de mais nada, funciona como projeto de classe em que as conquistas minimamente consolidadas do mundo do trabalho são colocadas ao chão pelo neoliberalismo.

Nesse sentido,

As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo

⁵¹ Expressão utilizada por Oliveira (1998).

⁵² Cabe destacar que a proposta original do antivalor surgiu no bojo da consolidação da transição democrática no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, e parece imbuída da perspectiva de que naquele momento o país se encaminhava para a constituição de um Estado de bem-estar (Mendes, 2014).

reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, [...], sofrem ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se *o reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação* (Iamamoto, 2010, p. 107).

Iamamoto aponta, e temos total concordância com ela, que no neoliberalismo a política social — como expressão do enfrentamento às refrações da “questão social” — assume o papel que lhe é imposto pela economia política do capital, pelos intelectuais do capital e pelas todo-poderosas agências internacionais⁵³.

Explicitamos, no tópico anterior, que a política social que emerge e se desenvolve a partir do aprofundamento das lutas dos trabalhadores não deixa de ser funcional ao capitalismo dos monopólios, sobretudo em sua fase de maior maturidade e constante crescimento, pois a política social, ao mesmo tempo que reproduz a força de trabalho, reproduz também o capital, ao proporcionar um mercado consumidor direto (compras públicas) e impulsionar o mercado de consumo dos trabalhadores.

Entretanto, se a política social e o fundo público que a financia não perdem o traço essencial de alimentar a reprodução do capital, já não são possibilidades de ampliação das condições de reprodução da força de trabalho de modo a universalizar e ampliar direitos, mas apenas de corrigir os desvios da sociedade capitalista (a pobreza extrema, a carestia completa) — fenômeno da focalização.

É bem verdade que, concretamente, a política social não deixa de existir, mas é refuncionalizada para atender condições mínimas de subsistência, em detrimento de possibilidades de políticas de cunho universalizante.

Castelo (2011) considera que:

Na primeira variante ideológica do neoliberalismo, intitulada de *receituário-ideal*, defendia-se uma intolerante doutrina de controle dos gastos públicos, do arrocho salarial, das aberturas comercial e financeira, do desmonte do *Welfare State* e de um amplo processo de privatização [...].

Os resultados prometidos às populações não foram alcançados: as taxas de crescimento econômico continuaram estagnadas, o desemprego cresceu, os empregos gerados foram de baixa qualificação e, principalmente, os índices de pobreza e desigualdade aumentaram. Gradativamente tomou-se consciência que o receituário-ideal do neoliberalismo não reunia condições políticas e ideológicas para cumprir suas (falsas) promessas. Era hora, portanto, do neoliberalismo sofrer um suave ajuste em sua função estratégica (2011, p. 246-7, grifos do autor).

⁵³ Nesse sentido, é paradigmática a análise realizada por Correia (2005; 2022) acerca das determinações nas políticas econômicas e nas políticas sociais (particularmente na política de saúde, objeto de análise da autora) realizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM) a partir das determinações oriundas das cartas de intenções para captação de recursos dos fundos financeiros dessas instituições e dos estudos e consultorias realizadas também por elas executados.

O ajuste mencionado pelo autor refere-se ao reconhecimento, por parte dos intelectuais do neoliberalismo, de que não se pode prescindir de atribuições regulatórias e financeiras do Estado. Em outros termos, o ajuste realizado, que pode ser caracterizado na expressão *social-liberalismo*, refere-se à necessidade de alguma “nova” intervenção na “nova questão social”⁵⁴, não como retorno às bases anteriores, mas como uma nova forma que conjugue algumas intervenções deste Estado e, ao mesmo tempo, não se coloque em xeque a primazia do mercado e, principalmente, a regulação da força de trabalho (quase unicamente) pelo mercado de trabalho.

A “nova” modalidade intervenciva do Estado apresenta como característica fundamental constituir-se como nicho de acumulação de capital, ou seja, da lógica de direitos e reprodução da força de trabalho de maneira universal (ou no mínimo ampliada) para uma lógica de mercado que transforma o cidadão de direito em cidadão-cliente. Nesse sentido:

As contrarreformas foram baseadas no desmonte dos sistemas de proteção social, a partir das estratégias de substituição dos sistemas públicos e universais por seguros privados, ligados ao capital financeiro, e alterações constitucionais que reduziram ou eliminaram direitos constituídos ao longo de décadas.

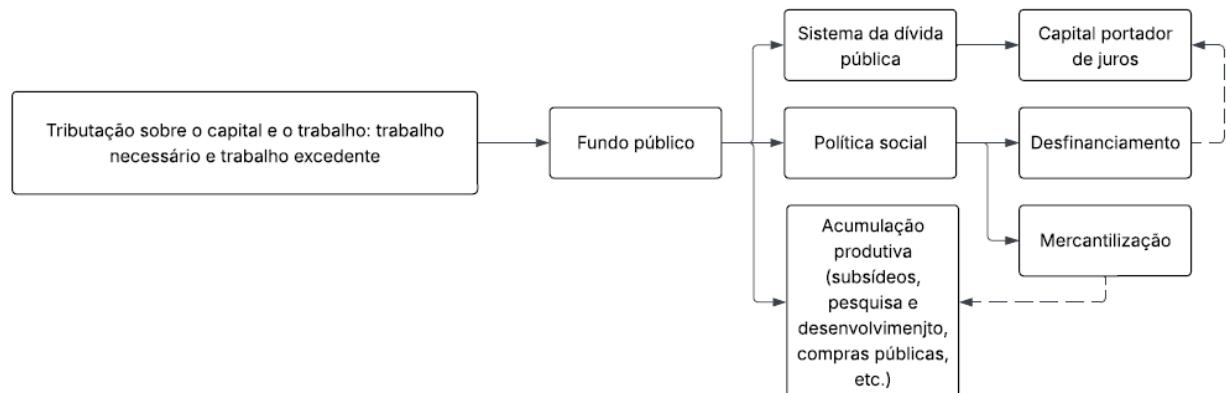
O objetivo principal dessas medidas é alargar as condições para a reprodução ampliada do capital através de novos espaços de acumulação e valorização, com a mercantilização das necessidades humanas e a transmutação das políticas sociais em serviços. Verifica-se, então, um redirecionamento nas funções do Estado, visando regular e normatizar políticas sociais que são potencialmente capazes de constituir nichos de acumulação por meio de sua privatização e redução, como é o caso da saúde, previdência, mas também educação, habitação, transporte, etc. (Valadão, 2019, p. 15).

Ficam explícitos, dessa forma, os elementos fundamentais sob a ótica da administração neoliberal do Estado para as políticas sociais: encolhimento, atuação do setor privado (tipicamente capitalista ou não), focalização, refilantropização, clientelização e bancalização. Tais elementos são considerados a expressão na intervenção das reações da “questão social”, a partir das determinações ideo-políticas do neoliberalismo. Estas características da política social nos tempos neoliberais são fundamentais, no sentido de explicitar a problemática de gestão do fundo público a partir das requisições do capital para a administração deste.

⁵⁴ O termo “nova questão social” refere-se às intervenções de autores como Pierre Rosavalon e Robert Castel, ao caracterizarem a carestia moderna como diversa da “velha questão social”. Enquanto esta última se refere ao surgimento do capitalismo e seria provocada pelo processo de embates entre o capital e o trabalho pelo processo de exploração — teria repercussão geral e teria sido resolvida pela emergência do *Welfare State* —, a primeira se refere ao processo de desajustes na moderna distribuição de renda. Ambas teriam impactos localizados, exigindo uma modalidade de intervenção também localizada, focalizada naqueles sem acesso às mínimas condições de subsistência (Iamamoto, 2010; Castelo, 2011; Netto, 2013).

Ou seja, no neoliberalismo a política social é conduzida no sentido de reduzir o montante de fundo público na gestão intervenciva do Estado, por isso a redução de direitos e a desresponsabilização do mesmo. Ao mesmo tempo, a política social não pode ser totalmente eliminada, pois as refrações da questão social se intensificaram nesta fase do capitalismo — a intervenção é pontual. Acrescenta-se o fato de que, por dentro, são promovidos desenhos institucionais que direcionam este fundo público à acumulação de capital. A Figura 1 esquematiza o que podemos caracterizar como um processo amplo de condução do fundo público aos mecanismos de valorização do capital mediados pelas políticas sociais.

Figura 1 – A transferência do fundo público para mecanismos de valorização do capital mediados pelas políticas sociais



Fonte: elaboração própria (2025).

O fundo público — que é formado por uma parcela de recursos do capital e do trabalho captados pelo Estado na forma de tributos — possui, em suma, três grandes destinações: as políticas públicas que se voltam diretamente para a reprodução do capital (investimentos em infraestrutura de transportes, em pesquisa e desenvolvimento, subsídios tributários, dentre outros), o chamado sistema da dívida pública e as políticas sociais. Sobre as políticas públicas destinadas à reprodução do capital, apontamos algumas questões de natureza teórica na sessão anterior que nos parecem prevalecer também na destinação do fundo público em tempos neoliberais. O fundo público que reproduz o capital flui nos mecanismos de reprodução “por dentro”, ao permitir uma capacidade de mobilização de capital constante nas atividades mais rentáveis, já que o Estado assume grande parte das responsabilidades que os capitais deveriam assumir se não houvesse a execução destas políticas, ou, no caso dos subsídios, parte da parcela que deveria suprir o fundo público é mantida com o capital (Mndel, 1982; Bering, 2012).

Com relação à dívida pública, é parte constitutiva da acumulação de capital, conforme aprendido por Marx em *O capital*, desde a própria acumulação primitiva. De fato, segundo esse autor,

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação produtiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro produtivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial ou mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro somente (Marx, 1996a, p. 373).

Por se tratar de um tipo especial de devedor, o Estado possui a capacidade de emissão de títulos *ad infinitum*, constituindo-se um verdadeiro sistema de dívida pública em que o endividamento passado alimenta o endividamento futuro, constituindo-se um mercado de títulos de dívida, pois não há como executar o título contra o Estado (em suma, geralmente o Estado não executa o pagamento do valor principal, mas tão somente os juros como pagamento da propriedade do referido título). Adjacentes à esta argumentação (colocada no âmbito do Livro I de *O capital*) estão os títulos de dívida pública como representantes por excelência do capital fictício⁵⁵:

Por mais que essas transações [realizadas com títulos de dívida pública] se multipliquem, o capital da dívida pública permanece puramente fictício, e a partir do momento em que os títulos da dívida pública se tornem invendáveis [condição meramente hipotética], desaparece como capital (Marx, 1984a, p. 10).

Por um lado, crescente parcela do fundo público é destinada ao sistema da dívida como forma contundente de ampliação dos mecanismos de reprodução ampliada do capital pela via financeira. Por outro, essa crescente parcela do fundo público — melhor dizendo, do orçamento público destinado ao sistema da dívida — só pode ser realizada a partir de uma redução consistente dos direitos sociais, concretizada nos processos de retirada de orçamento para a execução de tais políticas⁵⁶ (o que procuramos destacar com a linha traçada entre a

⁵⁵ A categoria capital fictício é constituída por Marx nos capítulos XXV, XXVII, XXIX do Livro III de *O capital* para designar um tipo de capital que possui valorização *sui generis*. Trata-se de um capital de empréstimo que difere do simples empréstimo de dinheiro, representado pelas ações das empresas e os títulos da dívida pública, e a profusão de papéis e ativos futuros negociados nos mercados financeiros contemporâneos. Para além do uso de gerar rendimento na forma de juros, esse tipo de capital apresenta uma valorização pelo seu caráter especulativo e, nesse sentido, sem lastro com a realidade concreta (Silva, 2009).

⁵⁶ As sessões 2.3 e 2.4 apresentarão alguns elementos elucidativos acerca do fundo público e da política de saúde no Brasil, a partir das diversas contrarreformas que assentaram o projeto neoliberal no país. As políticas públicas, dentre elas a de saúde, convivem com um processo permanente de subfinanciamento crônico.

redução das políticas sociais e a dívida pública na Figura 1).

Mas a redução dos direitos sociais operada pela minoração permanente dos orçamentos públicos da política social e a consequente ampliação dos recursos destinados à alimentação do sistema da dívida não são o único imperativo capaz de transformar recursos do fundo público em mecanismos de valorização de capital mediados pela política social, pois “[...] a concorrência intercapitalista, para repor e alargar suas taxas de lucro, exige aos capitais o extermínio de direitos, porque devem articular-se à lógica da acumulação como mercadorias” (Granemann, 2020, p. 53).

Nesse sentido, ainda que a política social se mostre presente na constituição formal do *hall* de políticas públicas ofertadas pelo Estado, mesmo que haja um montante de fundo público (suficiente ou não) para a consecução da política social, esta se transforma em mercado (mercantilização) e, portanto, se converte em política pública para a reprodução do capital de maneira predominante (o que procuramos sinalizar na Figura 1, através da linha tracejada que liga a mercantilização das políticas sociais e as políticas públicas para a reprodução do capital). Desse modo, por exemplo, a política de saúde que tratamos neste trabalho, quando não ofertada pela administração direta do Estado, mas por serviços de saúde adquiridos no mercado privado de saúde (um exame laboratorial, um leito de hospital etc.), existe, mas reproduz o capital privado da saúde.

Para reforçar o entendimento, recorremos às assertivas de Granemann:

[...] haveria espaço para a existência de alguma política social? Supomos que existirá, de modo tão diverso que pouco restará da forma e conteúdo presentes. [...] especialmente nas “economias em desenvolvimento”, quando existir, será como mínimos sociais e de forma monetizada. A centralidade, neste cenário, não caberá à coesão pela via dos direitos sociais e do trabalho realizado por políticas sociais e proteção jurídica, uma vez que os direitos terão de ser transmutados, cada vez mais, em mercadorias (2020, p. 54).

Os processos de mercantilização possuem diversas expressões concretas a serem descritas ao longo deste texto, indo desde o processo clássico de privatização até as formas mais veladas de articulação entre público e privado. Concordamos com o elenco de elementos que Brettas (2020) apresenta como expressões concretas das transformações das políticas sociais em espaço ampliado de valorização do capital, seja pela via direta do rentismo, seja pela via da capitalização das políticas sociais. Diz a autora:

No campo das políticas sociais, são três os aspectos que precisam ser analisados, todos envolvendo o destino dos recursos públicos: 1) adoção de uma política de ajuste fiscal permanente que possibilita a retirada crescente de direitos combinada ao

estímulo à busca de soluções no setor privado; 2) estímulo, via isenções fiscais e alterações na legislação, do empresariamento em setores como a saúde e a educação, que passam a contar com investimentos estrangeiros e abertura de capital na bolsa de valores [e acrescentamos, para os objetivos da tese, a proliferação de instituições do terceiro setor empresariais]; 3) ampliação da política de crédito para os que não podem pagar pelos serviços privados, mediante o foco neste perfil de “consumidor” e fortalecimento de mecanismos de transferência de renda que estimulam a inserção de usuários no sistema bancário (Brettas, 2020, p. 238-9).

Ora, se a política social não deixa de existir, mas é refuncionalizada para atender aos interesses do capital, não há que se falar em “Estado mínimo”, como preconiza o receituário neoliberal, mas em um Estado que se movimenta, quase que univocamente, em direção aos interesses do capital (Cislaghi, 2015), pois:

[...] o fundo público faz isso [atua nos processos de incremento da metamorfose da mercadoria em dinheiro – produção e reprodução do capital] por meio das compras do Estado, dos salários de seus trabalhadores, especialmente como este desenvolve crescentes atividades no contexto monopolista e fordista-keynesiano, bem como atualmente ainda que com prioridades diferentes dos anos de forte crescimento. Isso inclui a política social com destaque para os programas de transferência de renda e aposentadorias, que atuam na ponta do consumo, mas também as compras do Estado, bastando citar a saúde ou a construção de moradias populares (Behring, 2012, p. 176).

Behring (2012) explicita os mecanismos mais diretos da relação entre o fundo público e a realização da reprodução do capital, sobretudo pela via do consumo dos trabalhadores e do próprio Estado, mas é importante destacar que esta relação guarda ainda outros elementos mais sutis e funcionais à transferência do fundo público à reprodução do capital — como a introdução dos *modelos privatizantes de gestão* que procuramos mostrar. E são funcionais exatamente na tarefa de ampliação e aceleração dos mecanismos de movimento do capital por dentro da política pública, no nosso caso específico, na política de saúde⁵⁷.

A compreensão sobre este o papel das políticas sociais enquanto mecanismo garantidor das condições de reprodução do capital é fundamental para análise, inclusive, de conjunturas em que há ampliação da destinação do fundo público para as políticas sociais, como no caso de parte dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (Governos Lula I – 2003-2006; Lula II – 2007-2010; Dilma I 2011-2014 e Dilma II – 2014-2016⁵⁸).

Estudo apresentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) trouxe interessantes dados sobre os gastos sociais⁵⁹ no período 2002-2015, mostrando que o gasto social mais que

⁵⁷ Este será o nosso alvo de intervenção na subseção 4.4.2.

⁵⁸ Quando interrompido pelo Golpe jurídico parlamentar.

⁵⁹ O conceito de gasto social adotado pelo STN é “aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem com os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social”

triplicou entre o primeiro e o último ano do horizonte de tempo (de R\$ 112,2 bi para R\$ 343,3 bi), fazendo com que esse indicador crescesse em mais de 4% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) entre o primeiro e o último ano, considerado no estudo (passando de 12,9% do PIB em 2002 para 17,5% do PIB em 2015). (STN, 2016).

Sobretudo, entre outros elementos, a melhoria dos indicadores sociais levou principalmente intelectuais orgânicos e politicamente vinculados aos governos petistas a declararem que teria sido inaugurado um modelo de desenvolvimento denominado novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2016) ou social-desenvolvimentismo (Costa, 2012), ambas correntes do chamado neodesenvolvimentismo ou social-liberalismo (Castelo, 2011)⁶⁰. Entretanto, a ampliação dos gastos sociais e a consequente redução de indicadores de pobreza (extrema) resultaram de uma conjuntura político-econômica favorável e das requisições de resposta à crise de 2008. Encerrada esta quadra histórica específica, o que se viu foi, novamente, um quadro de recrudescimento dos cortes orçamentários para as políticas sociais (Behring; Cislaghi; Souza, 2020).

Mas esta quadra histórica, que, ressaltamos, é conjuntural e específica, representou algum grau de ruptura como neoliberalismo como supunham os autores que propuseram as teses neo-desenvolvimentistas? A resposta fundamental a este problema reside exatamente no fato de que os recursos públicos empenhados nas políticas sociais, apesar de ampliados e refletindo alguma melhoria nos indicadores de pobreza, continuaram a alimentar os ciclos ampliados do capital e a refletir, concretamente na concepção e execução das políticas, as premissas das propostas neoliberais. Tais como a transformação do cidadão de direitos em cliente de serviços, a monetarização da assistência, a privatização da previdência, a ampliação da interconexão com o setor privado pela via clássica e não clássica de privatização dos serviços públicos (Brettas, 2020).

A partir dos elementos colocados nesta sessão, podemos afirmar que o fundo público e a política social sempre possuíram em sua natureza constitutiva o atendimento das demandas do capital. Porém, em função da agudização da crise de longo prazo do capital, que enseja a necessidade permanente de ampliação dos espaços e aceleração da rotação com o objetivo de reverter a queda tendencial da taxa de lucro, reconfiguram-se as políticas sociais como espaços de ampliação e aceleração. Esta característica, combinada ao processo crescente de concentração de riqueza, mostra que o período recente — mesmo que em determinadas

(STN, 2016, p. 2). Adotamos, por hipótese, que este é o dispêndio total do governo federal em políticas sociais (em políticas executadas pelo próprio governo central somada às transferências para Estados e Municípios) tendo como referência as rubricas orçamentárias destinadas a estes fins, como mostra a Nota do STN.

⁶⁰ Sinalizamos a leitura deste texto para uma apreensão crítica dos paradigmas novo e social-desenvolvimentista

conjunturas específicas apresentem-se dados de melhoria das condições de vida de uma parcela dos “de baixo” — se converte em um cenário cujo imperativo do capital é determinante. Assim, se em um período passado o capitalismo apresentou algum grau de civilidade, agora seu traço é destrutivo, mesmo quando atende parcialmente, através de medidas focalizadas, a reprodução da força de trabalho.

A próxima sessão reflete sobre o processo de desenvolvimento da agenda neoliberal para as políticas sociais na concretude brasileira a partir da categoria *contrarreforma do Estado*, no intuito de apresentar um panorama dessa agenda e sua aplicação concreta no Brasil.

2.3 Contrarreformas do Estado no Brasil e ajuste fiscal permanente

A introdução das políticas neoliberais nos países periféricos apresentou uma lógica diversa dos países centrais. Nestes, a questão fundamental era o ataque aos sistemas de Estado de bem-estar, para além das políticas de abertura e desregulamentação. Nos países periféricos não havia a prevalência de políticas de *welfare state*, portanto, os alvos centrais das políticas neoliberais foram o processo de abertura comercial e financeira e o desmonte das estruturas produtivas do Estado, a partir do processo de privatizações.

Especificamente no caso brasileiro, pode-se identificar, no Governo Collor de Mello (1989-1992), uma adesão mais robusta ao neoliberalismo como projeto (Castro, 2011), sendo o último país da América Latina a implementar um projeto neoliberal (Filgueiras, 2006), passando por fases de surgimento (1989-1994), maturação (1994-1998), ajuste macroeconômico (1999-2006), manutenção dos ajustes macroeconômicos com ajustes sociais e melhores resultados (2006-2013) e recrudescimento (2013-até os dias atuais⁶¹)⁶².

Na fase de surgimento, os objetivos eram a derrocada do Modelo de Substituição de Importações (MSI) e o controle inflacionário. Com relação ao primeiro objetivo, as bases seriam um processo de abertura comercial para ampliar a competição (que, em tese, também contribuiria para o enfrentamento do processo inflacionário), que deveria ser acompanhado do aumento da competitividade industrial (tarefa não realizada, pelo menos na mesma velocidade

⁶¹ Apesar de acontecimentos fundamentais neste período, como o Golpe parlamentar de 2016, a eleição de Bolsonaro em 2018, cujo governo combinou neofascismo, negacionismo e neoliberalismo na (des)condução das políticas públicas, acrescido do (não)combate à maior emergência em saúde que o país enfrentou em sua história, e a derrota de Bolsonaro para Lula em 2022, entendemos de modo geral que este período se caracterizou por um retorno ao neoliberalismo em “estado puro” na condução das políticas econômicas e sociais, até o momento, não revertida sequer na direção do chamado “social-desenvolvimentismo”.

⁶² Esta periodização tem como base os trabalhos de Filgueiras (2000; 2006; 2018), Filgueiras e Gonçalves (2007) e Filgueiras e Druck (2020).

que o processo de abertura) e de um processo robusto de privatizações (que também não logrou, nessa fase, êxito) (Castro, 2011).

Concretamente, a fase de surgimento do neoliberalismo não conseguiu acelerar as transformações completas no modelo de desenvolvimento, pois não conseguiu controlar o processo inflacionário, e o governo de Collor perdeu legitimidade política, culminando com o processo de *impeachment* em 1992. Há que se destacar também que o país passou por um processo de redemocratização que construiu movimentos sociais combativos e um partido de massas que articularam o enfrentamento ao avanço do projeto neoliberal no Brasil (Filgueiras, 2006).

Entretanto, o debacle do processo inflacionário com o Plano Real⁶³ consolidou o novo modelo de desenvolvimento das relações capitalistas no país, marcando o amadurecimento do projeto neoliberal, sendo o próprio Plano Real parte deste. O Plano Real consistiu em três pilares: ajuste fiscal, reforma monetária com vistas à desindexação e a formulação de âncora cambial para os preços (câmbio fixo valorizado) (Castro, 2011). Desta tríade basilar derivam dois aspectos que se consolidaram como os nortes do regime macroeconômico do país em todas as épocas a partir de então, quais sejam, o ajustamento fiscal — que se tornaria permanente (Behring, 2019) — e a política de juros elevados, como estratégia de manutenção da ancoragem cambial e controle da demanda como estratégias de controle da inflação (Filgueiras, 2006). Para além do referido Plano, o período da maturação pode ser caracterizado pela consolidação do processo de privatizações e pela ampliação da abertura comercial e financeira iniciada no começo da década de 1990.

O período do ajustamento macroeconômico é aquele em que se altera o regime macroeconômico até então vigente, naquilo que se pode denominar de tripé macroeconômico (regime de metas de inflação, câmbio flutuante e ancoragem fiscal pelas metas de resultados primários da política fiscal), marcando uma mudança de rota na estratégia de controle inflacionário, retirando a ancoragem cambial e colocando a ancoragem monetária e fiscal como nortes da política econômica. Tal ajustamento macroeconômico, porém, não alterou o ajuste fiscal permanente — ao contrário, o consolidou - e ampliou a política monetária de juros elevados, garantindo alta rentabilidade aos ativos financeiros, sobretudo os títulos da dívida pública. Nesse período, embora o governo tenha se alterado (eleição de Lula em 2002), a condução do regime macroeconômico foi pautada na ortodoxia e, como destaca Filgueiras (2006), na amplificação das estratégias neoliberais de ajuste, sobretudo a política de juros

⁶³ Para uma análise da Economia Política do Plano Real, consultar Filgueiras (2000).

elevados e disciplina fiscal.

Valendo-se de uma conjuntura externa favorável, o governo Lula alterou a estratégia de desenvolvimento a partir de 2006 (Filgueiras; Gonçalves, 2007), dando, contudo, a continuidade ao modelo neoliberal em seu regime macroeconômico e na própria estrutura de classes que o sustentava, mas alcançando melhores resultados em termos de estabilidade macroeconômica, crescimento econômico, taxa de lucratividade e ganho de renda dos trabalhadores e de beneficiários de programas sociais (Pinto, 2010). Assim, ajustou o modelo nos seguintes sentidos: ampliação dos valores destinados às políticas de transferência de renda, valorização real do salário mínimo, aumento dos orçamentos para as áreas da saúde, educação e assistência social, ampliação do investimento público, realização de política industrial com fortalecimento de empresas brasileiras para sua internacionalização (Filgueiras; Gonçalves, 2007; Filgueiras, 2018), mesmo enfrentando uma reversão do cenário internacional adverso com a crise do capital que eclode em 2008 (o país retarda os efeitos deletérios da crise até 2013).

A partir de 2013, com o cenário político sinalizando desgaste da política de conciliação de classes⁶⁴, mesmo que ainda sob a direção do PT, a condução macroeconômica neoliberal foi recrudescida com a mesma receita (aumento das taxas de juros e ampliação do arrocho fiscal), provocando o início da reversão dos ganhos acumulados pelos “de baixo”. Esse processo de sangramento da conciliação de classes tem seu ápice com a condução de Temer e sua “Ponte para o Futuro”⁶⁵ ao poder, retirando qualquer traço popular que sobrara dos governos Petistas (Braz, 2017).

Portanto, a conjuntura registrada a partir de 2016, amplificada com o desgoverno neofacista, representa um retorno ao neoliberalismo em estado puro, o que faz com que alguns autores se refiram a este período como ultraneoliberalismo (Behring; Cislaghi; Souza, 2020), cuja condução do regime macroeconômico foi de continuidade e ampliação da cantilena liberal do tripé macroeconômico (interrompido pela necessidade imperiosa de algum ajuste em função do cenário de pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Para além das questões conjunturais, este último período registra ainda algumas das transformações estruturais mais contundentes em relação à execução permanente do projeto neoliberal no Brasil.

⁶⁴ Ver Braz (2017).

⁶⁵ A Ponte para o Futuro é a plataforma política lançada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido de Temer, reforçando a necessidade de ajustes neoliberais para corrigir, na leitura daquele Partido, a grave crise fiscal e política que se instalou no país. Trata-se da proposição de uma série de contrarreformas que viriam a se concretizar nos anos seguintes, como as da Previdência e a Trabalhista.

O breve exame das políticas macroeconômicas mostra a continuidade de um molde pautado na estabilidade monetária e no controle fiscal que atestam a prevalência do modelo neoliberal desde a década de 1990 no Brasil. Embora a análise do regime macroeconômico seja um bom sinalizador da trajetória de desenvolvimento das relações capitalistas, ele está subsumido às transformações de natureza estrutural (Filgueiras, 2018). Filgueiras (2006, 2018) aponta os elementos estruturais a serem analisados na caracterização do neoliberalismo enquanto padrão de desenvolvimento das relações capitalistas: as relações-capital-trabalho, as relações intercapitalistas e o bloco no poder dominante, as relações externas, a incorporação do progresso técnico, os moldes de financiamento de longo prazo da economia (investimentos, setor público e consumo), o Estado, sua inserções e seu modelo de políticas públicas (para além da política macroeconômica). O autor fornece ainda análise bastante acertada, em nossa leitura, acerca desses pontos, valendo aqui a indicação da leitura que aponta os elementos mais gerais da concretude do neoliberalismo no Brasil (Filgueiras, 2018).

Para os objetivos desta tese, é importante destacar as transformações às quais as políticas sociais estatais estiveram submetidas e, portanto, entender os determinantes do Estado sob administração neoliberal que concretizam tais transformações (algumas mais radicais, algumas com caráter mais adaptativo, pois, diferentemente dos países centrais, não configuraram regra políticas sociais pautadas na universalidade de direitos). Nessa direção, vale-se aqui da categoria *contrarreformas do Estado brasileiro*, proposta por Behring (2003, 2018), Behring e Boschetti (2006) e recuperada em trabalho recente (Behring, 2022a).

Trata-se de uma problematização relacionada ao termo “reformas”. Para a autora, o projeto neoliberal se vendeu como uma reforma ampla, inicialmente em relação ao Estado inchado e ineficiente (Behring, 2022a). A utilização do termo reforma, portanto, não é inocente ou desprovida de intencionalidade, pois reformar pressupõe, à primeira vista, uma melhoria em algo que funciona equivocadamente. Ao se vender como reforma, o projeto neoliberal pretendeu alcançar o consenso em torno de si.

A utilização do termo reforma também não é uma questão apenas semântica, pois, como se sabe, as “reformas” no sentido político estiveram vinculadas às táticas da social-democracia europeia, combinadas à teoria keynesiana, propondo uma alternativa “do meio” em termos de desenvolvimento da sociedade (leia-se do capitalismo). De fato, o reformismo resultou, como já discutimos, em um período de substancial crescimento econômico que permitiu combinar acumulação de capital e ganhos dos trabalhadores. Ora, se o neoliberalismo é mais uma reforma, seu objetivo seria apresentar um “novo caminho do meio” para corrigir o anterior.

Assim, a busca pelo consenso atua, na história do capital, no sentido de se apropriar e subverter palavras historicamente vinculadas à emancipação humana. Por exemplo, Harvey (2005) aponta o uso dos termos liberdade e dignidade para massificar a retórica neoliberal, o que configura total contradição, pois a primeira experiência neoliberal concreta foi implementada pelos *Chicago Boys*⁶⁶ no governo ditatorial de Pinochet, no Chile. Desse modo, manipular a linguagem apropriando-se de certos termos responde à estratégia de que tais expressões e palavras “[...] se torne[m] comu[ns] e banalizada[s]. A ponto de se escrever, dizer e gestualizar num átimo que os valores sociais antes expressos, agora denotam outros. Ou seja, uma palavra no passado, agregadora de um significado crítico assume outro politicamente mais suave ao poder dominante” (Fernandez, 2012, p. 13)⁶⁷. Nessa direção, o termo reforma só aparece vinculado ao neoliberalismo porque “[...] a burguesia decadente precisa mais uma vez universalizar seu projeto como sendo de todos, produzindo adesão às suas projeções diante da profundidade da crise” (Behring, 2022a, p. 297).

Não é nenhum motivo de contestação afirmar que o Brasil não experimentou, por sua condição periférica, qualquer traço mais contundente de um modelo *welfariano* em toda a sua história. Todavia, na conjuntura política de luta contra a Ditadura empresarial-militar reemergiram forças de esquerda até então suplantadas pela repressão do Estado, culminando em renovada atuação política em prol não apenas da democracia, mas também da construção de um modelo de desenvolvimento que atendesse os interesses dos trabalhadores do campo e da cidade⁶⁸. Essa rearticulação das demandas populares tencionou por reformas democráticas e populares na Constituição de 1988, que se propunha ser a Carta Magna da Cidadania, de alguma inspiração nos *welfare states* (Behring, 2009). A existência de um sistema de segurança social com os princípios gerais para as políticas de assistência social, previdência e saúde, bem como a designação constitucional de um orçamento específico para a Seguridade é o caso paradigmático deste traço fundamental da Constituição (Behring; Boschetti, 2006; Salvador, 2012). É preciso destacar que a lavra da Constituição refletia um quadro reformista social-democrata, mas articulado às bases conservadoras que tanto caracterizam os processos de modernização e mudanças no Brasil.

⁶⁶ Economistas da Escola de Chicago, reduto acadêmico do pensamento neoliberal dos anos 1970, que contava com a proeminente presença de Milton Friedman entre os mais ilustres professores da Escola, principalmente após ser laureado, juntamente com Hayek, com o Nobel de Economia (Anderson, 1995)

⁶⁷ Essa mesma característica está presente, como veremos adiante no capítulo 3 (sessões 3.1 e 3.2) que os sentidos de associativismo e sociedade civil foram da mesma forma apropriados pela lógica liberal para designar tipos de instituições que substituem com uma nova lógica o Estado no enfrentamento das “mazelas do mundo” sob o manto ideológico discursivo do “terceiro setor” (Montaño, 2003; Fernandez, 2012)

⁶⁸ Pode-se registrar a criação do PT e da CUT, a emergência da luta pela terra com a criação do MST, a reorganização partidária de esquerda (PCB), dentre outros.

Behring (2022) localiza no Plano Real e no Plano Diretor da Reforma do Estado os marcos iniciais das *contrarreformas*, o que é condizente com a fase de maturação do projeto neoliberal no Brasil.

Este plano, criado e executado no âmbito do MARE, sob direção intelectual e política de Brresser-Pereira, lançou as bases para a consolidação de um padrão de intervenção do Estado pautado na privatização e na mercantilização não apenas das atividades produtivas (que já vinham sendo alvo desde o início da década de 1990), mas também das demais políticas públicas, dentre elas as políticas de intervenção na “questão social”. Não significa dizer que este plano inaugurou as relações público-privadas na execução dessas políticas; ao contrário, a base da política de saúde anterior à Constituição de 1988 e no Sistema Único de Saúde (SUS), desde seu surgimento, sempre prescindiu do setor privado para a sua execução (Correia, 2011; Correia; Santos, 2015). Significa dizer, porém, que este plano sistematizou e consolidou a lógica privatista sob o argumento de que se estaria transformando o Estado burocrático ineficiente em um Estado gerencial moderno.

Com um exame do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível sinalizar as premissas centrais dessa proposta que conduziria as medidas contrarreformadoras adotadas posteriormente. Logo em sua apresentação, realizada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), aponta a crise do Estado e não a crise do capital como fato motivador da execução de um plano amplo de reforma, que contaria com amplo apoio popular, pois consertaria os desvios provocados pelas gestões anteriores — que incharam burocratizaram o Estado.

A resposta à crise do Estado, que na leitura do governo da época não era neoliberal⁶⁹, consistia em: “[...] (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado [...]; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação nos instrumentos de política social [...]; (5) a reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar sua governança” (Brasil, 1995, p. 16).

Essas premissas descortinam, apesar do entendimento exposto pelo documento, que a estratégia central é a reconfiguração do Estado, não em vias de sua modernização, mas de sua atuação com medidas deletérias aos direitos conquistados pelos trabalhadores. Em outra parte

⁶⁹ O PDRAE explicita essa posição falaciosa, em nossa avaliação, quando afirma que: “A reação à crise – ainda nos anos 80 – logo após a transição democrática foi ignorá-la. Uma segunda resposta, igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas se revelaram irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma proposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (Brasil, 1995, p. 15-16).

do documento esse traço é também amplamente explícito, pois caracteriza o resultado dos embates democratizantes explicitados na Constituição de 1988 como retrocessos, já que “[...] o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal” (Brasil, 1995, p. 27).

A solução, no entendimento do MARE, levava em conta a separação do Estado em quatro modelos distintos de governança a partir de quatro setores⁷⁰: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

De acordo com o PDRAE:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra seu cumprimento. É, portanto, o setor estratégico onde as decisões são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público e no Poder Executivo, aos Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, regulamentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego [..., dentre outros] *a compra de serviços de saúde pelo Estado [...]*.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais como os da educação e saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformados em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho de Estado (Brasil, 1995, p. 52-53, caixa alta no original e grifo nosso).

Este desenho, combinado às estratégias do Plano Real, portanto, fomentou as diversas medidas adotadas pelo governo à época, não apenas emergencialmente, mas de forma permanente. Sem o objetivo de explicitar todas essas medidas contrarreformistas, tampouco aprofundar sua análise, passemos a citar e comentar brevemente algumas delas.

Em termos orçamentários, podemos citar a implementação do Fundo Social de Emergência, introduzido no Plano Real, posteriormente convertida em Desvinculação das Receitas da União — que, na prática, trata da desvinculação constitucional dos recursos da

⁷⁰ É importante notar aqui que prevalece o princípio teórico metodológico de setorialização, como se fosse possível definir esferas estanques e separadas dentro do “aparelho do Estado” como é patente nas construções teórico-ideológicas do “terceiro setor” em relação ao próprio Estado e ao mercado (ver tópico 1.1 desta tese).

Seguridade Social para cumprir com os objetivos de controle fiscal de forma permanente, dadas as seguintes renovações do mecanismo (Salvador, 2012); a âncora fiscal expressa no superávit primário como objetivo da política fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal que trava a utilização do orçamento público na administração direta, embora o libere para a transferência a entidades privadas e, mais recentemente, a Emenda Constitucional (EC) do Teto de Gastos e o “Novo Arcabouço Fiscal” (Filgueiras, Druck, 2020; Alencar Jr, 2024).

Em relação aos direitos do trabalho e previdenciários, pode-se citar as contrarreformas previdenciárias com ataques aos direitos do funcionalismo público, ambas realizadas pelos governos Petistas, e a reforma previdenciária geral, conduzida pelo congresso reacionário e pelo governo neofascista em 2019, além da Reforma Trabalhista conduzida no pós-golpe pelo governo Temer (Cislaghi, 2021).

E no caso da reconfiguração direta das políticas sociais, dentre várias formatações setoriais que focalizaram, financeirizaram, privatizaram e mercantilizaram-as, não apenas aquelas diretamente vinculadas à segurança, mas também educação, moradia, saneamento, etc. Destaca-se a possibilidade de uma privatização consciente com a transferência de responsabilidades e vultuosos recursos do fundo público para o “terceiro setor”, através de um programa de publicização que será alvo de maiores discussões nos capítulos 3 e 4.

2.4 Contrarreformas e seus impactos sobre o fundo público da política de saúde no Brasil

As condições de financiamento da política de saúde têm sido objeto de pesquisa, constituindo-se na agenda prioritária de estudos acerca da dinâmica de desenvolvimento do SUS, porque este é destacado como o maior fator explicativo para os constrangimentos em relação à universalidade (Patrocino; Soares, 2024). Nosso objetivo neste tópico é recuperar algumas dessas tendências de análise, dialogando com o que apontamos nas sessões anteriores deste capítulo.

A questão central neste caso é que a contradição entre um modelo de inspiração *welfariana* e as contrarreformas neoliberais — levadas a cabo desde a implementação de uma política econômica pautada em ajuste fiscal permanente e elevados juros para garantia da estabilidade monetária, das rendas do parasitismo financeiro (Behring, 2022b) e de uma política consciente de destinação do fundo público a setores privados não lucrativos e lucrativos (Cislaghi, 2015; Santos, 2022) — provocaram uma tensão permanente na disputa pelo fundo público.

Entendemos que esta contradição têm ensejado três questões em relação ao financiamento do SUS: subfinanciamento crônico, ou seja, um montante de recursos aquém do exigido para uma política de abrangência nacional e universal; a ocorrência de desfinanciamentos conjunturais, onde se verifica reduções, absolutas ou relativas, na trajetória de financiamento do SUS; e a disputa interna pelo financiamento por dentro do fundo público destinado à política de saúde brasileira — em outros termos, quem se apropria dos recursos destinado ao SUS. Traçaremos algumas observações sobre tais questões, ilustrando com dados e recuperando considerações de pesquisadores da área.

Em relação ao subfinanciamento crônico, este se expressa em pelo menos duas concretudes: “[...] pela existência de necessidades de saúde não atendidas, expressas em filas e elevados tempos de espera para atendimentos, seja por comparações internacionais sobre o financiamento dos sistemas de saúde” (Benevides; Funcia, 2023, p. 282). Até mesmo a mídia burguesa e os representantes do capital reconhecem o problema do subfinanciamento, mas apontam o problema da crise fiscal do Estado, como se essa fosse a explicação preponderante para o subfinanciamento crônico em si mesmo e a solução implicasse tão somente o uso eficiente dos recursos (Souza, 2019)⁷¹.

Ao apontar que o problema é de alocação e eficiência, tal argumentação desloca a problemática da disputa pelos recursos do Estado para a sua forma de utilização (Benevides, Funcia, 2023). É evidente que a problemática da alocação também é pertinente, seja ela regional ou mesmo setorial (pelo nível de complexidade). Mas a principal questão é que a alocação do orçamento público, de maneira geral e especificamente na saúde, passa pela disputa dos recursos, seja fora do sistema (alocação geral do orçamento entre recursos destinados à remuneração do capital, principalmente aquele que porta juros e as políticas de segurança social/educação/moradias populares, dentre outras), seja a própria disputa no interior do sistema (investimentos em estrutura própria de provisão dos serviços em saúde, vis-à-vis, captura privada de fundo público).

Então, o olhar para a questão do subfinanciamento precisa absorver os múltiplos interesses do capital em relação aos recursos do fundo público, precisa analisar a alocação de recursos não como aspecto meramente técnico, mas também, e sobretudo, político, vinculado à luta de classes (Salvador, 2012).

Já discutimos que o fundo público é requerido de diversas formas no que consiste a

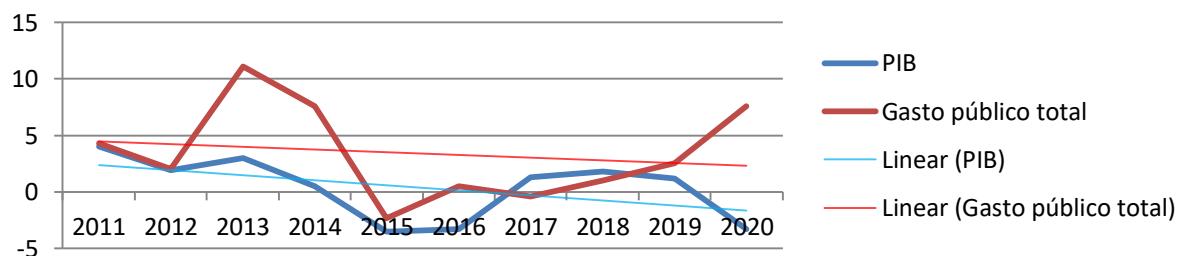
⁷¹ Souza (2019) aponta que o Banco Mundial, em suas recomendações para a saúde no Brasil, indica a menor incidência de recursos, mas afirma que o problema seria composto pela ineficiência e pelo engessamento, não pelo montante monetário que compõe o orçamento da política de saúde brasileira.

reprodução do capital, de maneira a reduzir o tempo de rotação do mesmo e ampliar as possibilidades de realização de sua valorização e que, talvez, o principal mecanismo operante nessa direção seja a dívida pública (Cislaghi, 2015).

Assim sendo, a política econômica pautada no sistema da dívida exige que a imensa maioria do orçamento público seja destinada ao pagamento dos serviços da dívida, ou seja, a transformação do fundo público em juros apropriados no e pelo setor financeiro decresce o orçamento da saúde. O caso paradigmático desta relação direta, nos termos das contrarreformas, é a Desvinculação das Receitas da União, que permite a retirada sistemática do orçamento da Seguridade Social e o transforma em orçamento fiscal que abarca esta modalidade de pagamento. Vejamos alguns dados que ilustram a problemática do financiamento da saúde.

O gráfico 1 mostra o crescimento real do gasto público em saúde e a variação do PIB.

Gráfico 1 – Gasto público total em saúde e PIB, var. real anual (%) [2011-2020]



Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE (2025); Conta satélite da saúde.

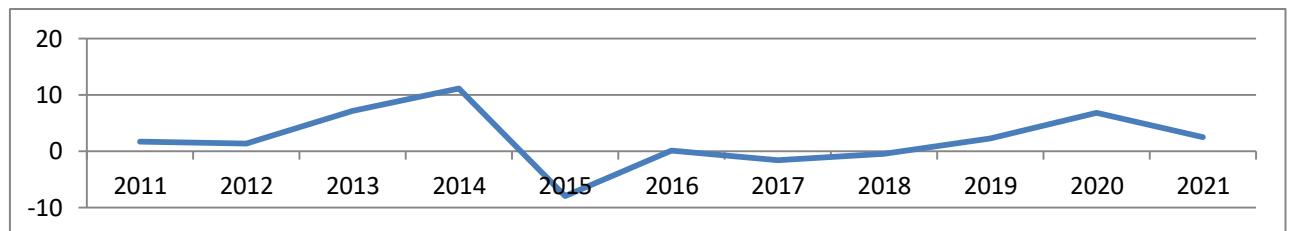
Como pode ser verificado no gráfico, há tendência de queda dos dois indicadores, com o do PIB apresentando tendência mais acentuada de queda, o que confirma que o aumento na relação gasto público/PIB está mais alinhado à queda no denominador do que propriamente a uma evolução constante no numerador (exceção feita aos anos de 2013 e de 2020, este último sob os efeitos da pandemia). A medida, comumente utilizada para efeitos de comparação (relação gasto público/PIB) variou de 3,6% em 2011 para 3,9 em 2019, alcançando pico de 4,4% em 2020 pelos efeitos da pandemia de Covid-19, recuando para 4,0% em 2021 (Benevides; Funcia, 2023).

A linha de tendência decrescente do gasto público total mostra que o SUS tem passado por redução temporal no ritmo de seu financiamento, embora só tenha sido possível verificar variação negativa em dois anos (desfinanciamento absoluto), o que pode se tornar uma tendência mais contundente, caso não haja reversão do comportamento negativo deste

indicador.

Outro dado que mostra a tendência à redução do ritmo de crescimento do financiamento e que pode levar ao desfinanciamento estrutural do SUS é o ritmo lento do crescimento do gasto público *per capita*, mostrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Variação real anual do gasto público *per capita* (%) [2011-2021]



Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE (2025); Conta Satélite da saúde.

Uma redução nesse indicador mostra que o aumento da população sem a referida composição dos valores destinados ao SUS tende a pressionar o sistema, ainda mais em um cenário onde mais de 3/4 da população depende exclusivamente do sistema. A presença de indicadores negativos mostra que, em determinadas conjunturas, o gasto público em saúde não acompanha o crescimento populacional.

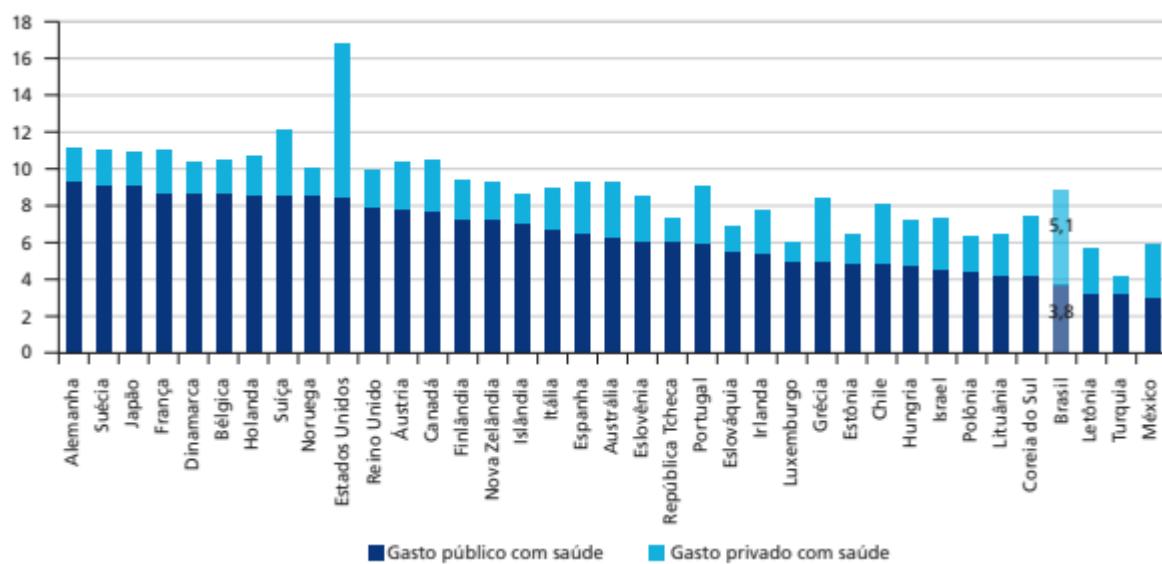
A análise dos gráficos anteriores mostra que os indicadores apresentaram piora considerável entre os anos de 2015 e 2018, onde houve aplicação consistente do receituário neoliberal para a política fiscal impulsionado pela EC nº 95/2016 – Emenda do teto de gastos. A relativa melhora nos indicadores em 2019 pode ser resultante da tomada do orçamento pelo legislativo no Governo Bolsonaro. Como há regramentos sobre a destinação setorial do orçamento de emendas parlamentares para a política de saúde, este indicador apresenta melhora⁷². Já o aumento dos indicadores em 2020 e 2021 se deve à elevação do gasto público em função do combate à pandemia.

Por último, a respeito da questão do subfinanciamento e da tendência ao desfinanciamento absoluto que pode se tornar permanente, resta-nos registrar uma idiossincrasia do setor saúde no Brasil. Embora nosso sistema seja reconhecido pela Organização Mundial da saúde (OMS) como o maior sistema público universal de saúde do mundo, o gasto público corresponde a menos da metade do gasto total da sociedade em consumo de serviços de saúde. O Gráfico 3 mostra exibe indicador para países da

⁷² Mas, como ressalta Cislaghi (2021), a melhora quantitativa indica a prática de clientelismo e a ampliação de assimetrias, dado que a distribuição orçamentária via emendas não está assentada em critérios técnicos, mas políticos.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Gráfico 3 - Participação das despesas públicas e privadas com saúde nos países da OCDE e do Brasil em relação ao PIB (%) [2015]



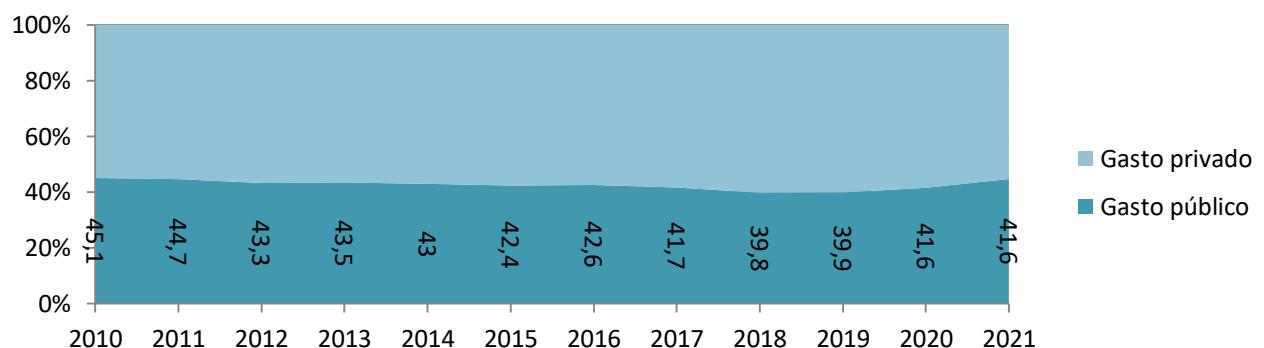
Fonte: Piola (2023).

No Gráfico 3 é possível observar tanto a posição do Brasil em relação aos gastos públicos em saúde em comparação a outros países quanto a proporcionalidade entre gastos públicos e privados. Chamam atenção o baixo nível do gasto público e o fato de poucos dos países da OCDE apresentarem gastos privados em saúde maiores que os públicos⁷³.

Os dados da Conta Satélite da Saúde, expressos no Gráfico 4, mostram que a participação do gasto público no total do gasto em saúde tem reduzido na série histórica entre 2010 e 2021, com ressalva nos anos de enfrentamento à pandemia, mesmo assim, só foi maior que os anos de 2018 e 2019.

⁷³ De acordo com Silveira e Gaiger (2021), apenas Estados Unidos e México possuem predominância dos gastos privados em relação ao gasto público, mas nenhum desses países possui sistema pautado nos princípios da universalidade.

Gráfico 4 - Gasto público em relação ao gasto total em saúde no Brasil (%) [2010-2021]



Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE (2025); Conta Satélite da saúde.

A idiossincrasia apontada só pode ser explicada pela existência de um setor privado pujante e que tem intensificado seus mecanismos de acumulação, principalmente nos setor mais dinâmico da saúde privada, qual seja, o da saúde suplementar — que é a destinação central dos gastos privados com saúde (planos e seguros de saúde individuais e corporativos). Este apresenta altos índices de lucratividade e concentração de mercado com intenso fluxo de fusões e aquisições (Andrietta, 2019).

Os dados anteriores apresentam breve panorama sobre o problema do financiamento da saúde pública que parte, desde sempre, de um subfinanciamento crônico e tem enfrentado reduções relativas, bem como absolutas, em alguns períodos da conjuntura em que a presença do ajustamento fiscal permanente é mais intensa. Este por si só já demonstra que os recursos destinados à política de saúde têm sofrido ampliado revés na alocação do orçamento público, quando sofre os efeitos das requisições ampliadas pelo capital, principalmente aquele que extraí valor na forma de juros da dívida pública.

Porém, há ainda outra questão que é fundamental ao objeto desta tese. Para tanto, precisamos retornar brevemente ao que iniciamos neste tópico quanto ao reconhecimento da média burguesa em relação ao subfinanciamento do SUS. Não poderia ser uma contradição a defesa burguesa de um sistema público de saúde robustamente financiado, quando a debilidade deste financiamento é explicada pelo próprio lucro de parcelas predominantes do capital? Quando são os títulos da dívida pública que explicam a tendência ao desfinanciamento ou quando a lucratividade do setor de planos e seguros de saúde necessita de um sistema financeiramente debilitado?

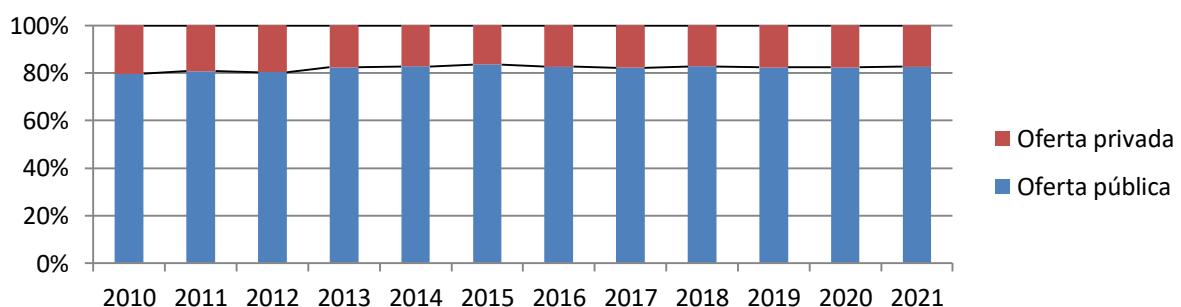
A resposta para estas questões é bastante simples, pois outra parcela do capital é remunerada, direta ou indiretamente, pelos recursos do próprio SUS, em outros termos, há privatização da saúde “por dentro” do SUS em pelo menos dois mecanismos: a

complementariedade invertida e os modelos privatizantes de gestão (Santos, 2022).

O conceito de complementariedade invertida foi formulado por Correia (2011) para se referir ao mecanismo inaugurado já na concepção do SUS nos embates travados no âmbito da Constituinte, onde venceu a posição de que o sistema público de saúde poderia contratar o setor privado, com ou sem fins lucrativos, para oferecer os serviços que as unidades de saúde sob gestão própria fossem capazes de atender. A partir dessa disposição constitucional, o que se percebe historicamente é o avanço do setor privado na oferta dos serviços de saúde em detrimento da oferta pública, expressa no conjunto de serviços de saúde diretamente contratados do setor privado pelo sistema de saúde, principalmente no que diz respeito aos leitos para tratamento de média e alta complexidade e exames diagnósticos (Andrietta, 2019).

O Gráfico 5 apresenta dados da Conta Satélite da Saúde para o consumo final do Governo (em todas as esferas de governo), em serviços de saúde, onde a metodologia do IBGE capta os serviços consumidos que foram ofertados pelo setor privado e pelo próprio setor público⁷⁴.

Gráfico 5 – Gastos do governo por setor de destino (oferta pública e oferta privada) (%) [2010-2021]



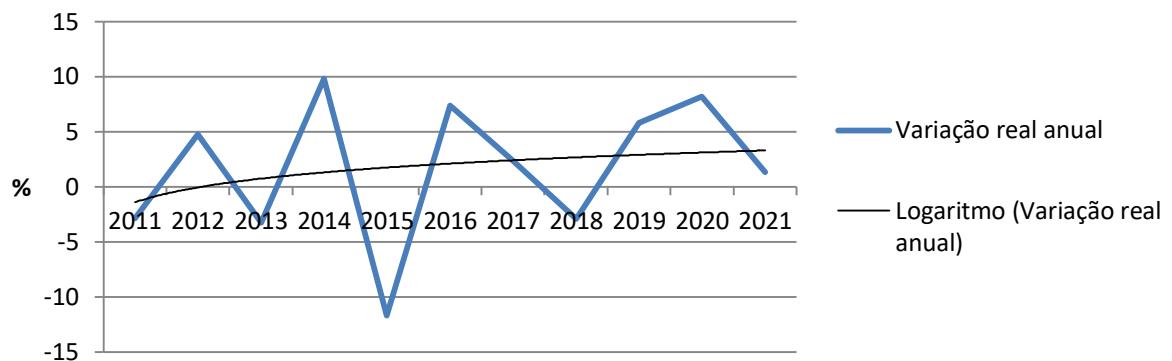
Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE (2025); Conta Satélite da Saúde.

É possível perceber que há tendência de ampliação da participação dos gastos do Governo com as aquisições públicas, ou, em suma, os gastos do governo com os serviços de saúde ofertados de maneira pública, em conjuntura de elevação dos gastos sociais, entre 2010 e 2015. Em 2015, contudo, observa-se uma reversão desta tendência, ainda que marginal, com a participação da oferta pública na ordem de 82% neste segundo recorte do período. Apesar

⁷⁴ A metodologia do IBGE capta apenas a contratação de leitos e serviços de saúde na modalidade cessão de leitos, realização de exames diagnósticos e outros serviços contratados na forma de venda de serviços de forma direta. Como ficará claro no capítulo 4, as chamadas modalidades privatizantes de gestão (novas modalidades de gestão na acepção apologética) possuem dificuldades de mensuração pelos dados oficiais por serem consideradas unidades públicas “apenas” gerenciadas por instituições privadas.

desta relativa estabilidade, o setor privado vem crescendo, no mínimo, na mesma proporção em que o SUS, em termos de recursos financeiros à disposição do sistema, o que mostra que é primordial a existência de um sistema público com disponibilidade de recursos. O gráfico 6 exibe a variação real anual dos recursos do setor público que adquire serviços do setor privado.

Gráfico 6 – Gastos do Governo com oferta privada de serviços de saúde; variação real anual (%) [2011-2021]



Fonte: elaboração própria, com base em dados IBGE (2025); Conta Satélite da Saúde.

É possível perceber que há variabilidade no indicador, mas com tendência ao crescimento (linha logaritmo) do indicador, embora a linha torne-se mais estável a partir de 2014, o que sinaliza que, em momentos de ampliação do orçamento do SUS, o setor privado tende a também ampliar sua capacidade de receita a partir do sistema público de saúde. Ao contrário, quando há retração dos gastos em serviços de saúde por parte do sistema público de saúde, há também a tendência de queda na receita do setor privado (ver a tendência sobre a variação real do gasto público em saúde no Gráfico 1).

A relativa estabilidade da participação do setor privado nos gastos totais do SUS poderia sugerir que o processo de complementariedade estaria sedimentado em um patamar entre 18% a 20%. Se pensarmos a complementariedade como processo de privatização e mercantilização, ou melhor, como processo de aquisição do serviço público no mercado privado de saúde, os dados realmente indicam estabilidade. Porém, é preciso olhar para um segundo movimento de captação de fundo público por parte do setor privado — os modelos privatizantes de gestão (Correia; Santos, 2015

).

De acordo com Santos (2022, p. 139):

A apropriação privada do fundo público da saúde, ou seja, o repasse de recursos públicos para o setor privado por dentro do SUS, tem sido explicitado nos denominados modelos privatizantes de gestão: Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs) e Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPs) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Esses modelos são privatizantes porque desresponsabilizam o Estado da gestão direta dos serviços, pois “[...] O Estado renuncia ao papel de executor direto desses serviços” (Santos, 2022, p. 139). Concordamos completamente com essa assertiva, mas entendemos ser necessário clarificar o debate, pois a argumentação favorável a estes modelos não os enxerga como privatizantes.

Mello (2018), ao estudar o processo de implantação da Lei estadual que trata do modelo de OSs no município do Rio de Janeiro, mostra que a defesa do modelo, via Editoriais e artigos de opinião no Jornal O Globo, tem como argumento principal que a estratégia não é privatizante e que as críticas ao modelo estariam sendo encampadas por “castas” de servidores públicos preocupados em “perder privilégios”.

Essa lógica está ancorada em uma visão restrita do conceito de privatização, que versa apenas sobre a transferência de propriedade do setor público ao setor privado, em suma, a venda de empresas e ativos públicos (Di Pietro, 2019). Além de se concentrar somente na transferência permanente de propriedade, tal perspectiva pressupõe que a privatização é um fenômeno condizente apenas quando a transferência de propriedade se dá entre o fundo público e o setor privado empresarial. Conforme salienta a autora, a legislação brasileira define privatização pelo seu conceito restrito, o que impõe dificuldades, por exemplo, na mensuração dos impactos dos diversos processos de transferência de responsabilidades de provimento do setor público para o privado, em função das estatísticas não considerarem alguns serviços como privados⁷⁵.

Para tratar desse fenômeno, muitos pesquisadores têm se sustentado na tese desenvolvida por Granemman (2011), a de que esses modelos se referem a uma *privatização não clássica*. A privatização é não clássica por diferenciar-se do tradicional modelo de privatização em que há transferência de patrimônio do fundo público para o setor privado, mas permite que instituições privadas operem por dentro do SUS, reduzindo não apenas as

⁷⁵ Exemplo bastante claro acerca dessa questão são as estatísticas sobre estabelecimentos de saúde no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES/SUS), que considera as unidades gerenciadas por OSs como públicas; ao estudar o processo de complementariedade ao longo da pandemia, Silva (2023) avaliou que essa dificuldade de registro impactou em seus estudos, ao subestimar o quantitativo de leitos privados (não em sentido restrito) utilizados pelo SUS no combate à pandemia.

amarras jurídicas impostas pelo Direito público, mas convertendo também o sistema público de saúde de uma lógica voltada do direito à política para uma lógica de mercantilização⁷⁶ da saúde.

2.5 Síntese e considerações parciais

Este capítulo buscou apresentar uma contextualização histórica do momento e que as OSSs se constituem como alternativa alinhada às determinações gerais do capital na fase contemporânea do capitalismo. Iniciou apontando elementos sobre a crise do capital e o neoliberalismo como alternativa à crise, que se alastrou fortemente pelas mais diversas regiões, reconfigurando as relações sociais no âmbito da sociedade capitalista, as relações intercapitalistas, as relações entre capital e trabalho, as relações internacionais, o Estado e suas políticas públicas — que se articulam em um projeto de ampliação e aceleração dos movimentos do capital em busca de sua valorização. Assim, acumulação flexível, desregulamentações comerciais e financeiras, políticas públicas que permitem deslocar parcelas do fundo público para o capital e a abertura de espaços cada vez maiores para que o capital adentre tornam-se a tônica da organização do capital, do trabalho e do Estado.

Nesta direção, a política social e o fundo público se constituem elemento central para as estratégias do capital. Para uma análise de ambos, a sessão 2.2 tratou, em um nível de abstração um pouco mais elevado, a natureza do fundo público e da política social. Mostramos que, mesmo na fase em que se constituiu como instrumento de alargamento das condições materiais dos trabalhadores e quando o fundo público se mostrou importante para a garantia tanto da reprodução do capital quanto da reprodução do trabalho, a política social responde dialeticamente às condições de reprodução do capital e do trabalho.

Nessa direção, o que muda é a forma como se dão as determinações da luta de classes sobre o fundo público e a política social e como forma o fundo público e a política social atuam dialeticamente sobre a reprodução de ambas as classes. No neoliberalismo, dada sua natureza destrutiva, cujo objetivo é o reajustamento da distribuição funcional da renda em favor do capital, a política social passa a responder, quase que unicamente, à reprodução do capital, atuando de maneira seletiva apenas sobre a população extremamente pauperizada.

No que tange à realidade brasileira, analisada na sessão 2.3, o projeto neoliberal foi implementado com características próprias no contexto de exaurimento do Modelo de

⁷⁶ No capítulo 4 desenvolveremos este argumento para mostrar como funciona o mercado em que se inserem as OSSs.

Substituição de Importações e de redemocratização. Aqui, o objetivo do projeto era a abertura comercial, a liquidação do patrimônio público na figura das empresas estatais e a reversão das conquistas expressas na Constituição de 1988. Nesse sentido, a junção de política econômica regressiva (políticas fiscal e monetária) e reconfiguração do Estado brasileiro inaugurou uma série de contrarreformas que assentaram — e continuam assentando — o terreno para a captura cada vez maior do fundo público e das rendas do trabalho pelo capital.

Também observamos, mediante o cotejo de dados referentes ao financiamento da política de saúde, na sessão 2.4, os impactos das contrarreformas sobre o fundo público aplicado à política de saúde. Mostramos que há dois elementos importantes quando se analisa estes impactos. Por um lado, a insuficiência de recursos do SUS, que torna o Brasil o país com o maior sistema público de saúde do mundo, com menos da metade do gasto total em saúde advindo do setor público. Por outro lado, mesmo o recurso público tem sido drenado pelo setor privado através dos mecanismos da complementariedade invertida.

O “terceiro setor” e as empresas privadas *stricto sensu* sempre estiveram presentes no sistema de saúde brasileiro (Silva, 2018). Porém, com as contrarreformas neoliberais, mesmo em contexto de estruturação do SUS, conquista dos trabalhadores, os setores privado lucrativo e “não lucrativo” alcançaram protagonismo na punção do fundo público destinado à política de saúde. Deste modo, a referida política, quando abre espaço para o setor privado e para modelos privatizantes de gestão, fornece uma massa de fundo público com objetivo de ampliar e acelerar os circuitos de valorização do capital empregado na saúde.

Assim, o “terceiro setor” precisa ser discutido com uma visão crítica, pois há a interpretação apologética de que é um “parceiro” do Estado na execução das políticas públicas, cujo objetivo é melhorar a sua eficiência. No capítulo seguinte exploraremos alguns elementos dos quais a literatura se utiliza para caracterizar essa modalidade institucional, tentando mostrar a funcionalidade deste para o projeto neoliberal, desmistificando a leitura apologética e apresentando elementos teórico-metodológicos que apoiarão a caracterização específica das formas de rentabilidade alcançadas pelas OSs na política de saúde.

3 ELEMENTOS PARA ANÁLISE CRÍTICA DO “TERCEIRO SETOR” E DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Este capítulo desenvolve uma discussão sobre questões que compreendemos relevantes para o entendimento específico da dinâmica de reprodução das OSs na política de saúde, a partir de sua indicação formal, teórica e ideológica como uma das muitas modalidades institucionais que compõem o chamado “terceiro setor”.

Do ponto de vista conceitual, as Organizações Sociais da Saúde compõem o “Terceiro Setor”, pois são descritas como instituições formais que agregam voluntariado, não distribuem lucros, têm natureza privada e governança autônoma. Igualmente, do ponto de vista formal-jurídico, as OSs são tipificadas como pertencendo a esse espectro, pois se configuram como entidades que, para além de pautadas nas características eminentemente conceituais do “terceiro setor”, se apresentariam como subsidiárias ao Estado, no sentido de parceiras contributivas da função social deste em prover bem-estar público (Fernandes, 2007). Em termos oficiais, também não restam dúvidas que as OSs estão circunscritas como parte do chamado “Terceiro Setor”, já que a legislação federal que institui a publicização e o contrato de gestão com organizações sociais⁷⁷ é clara a esse respeito, sobretudo em seus artigos Primeiro (1º) e Décimo primeiro (11º), que definem as OSs como entidades privadas sem fins lucrativos e entidades de interesse social e utilidade pública.

Para o desenvolvimento dos argumentos apontados nesta tese, deve-se, primeiramente, compreender a natureza conceitual do “terceiro setor” e as concepções teórico-metodológicas que o apresentam como imprescindível à resolução dos problemas “sociais”, além de propor alternativas analíticas para uma apropriação crítica sobre o papel deste “setor” na sociedade capitalista contemporânea.

Trata-se de debater criticamente com as abordagens liberais/hegemônicas em relação aos aspectos teórico-conceituais que norteiam a noção de “terceiro setor”, destacar as funcionalidades da expansão das instituições que se classificam como “terceiro setor” para o capital e de demonstrar a aproximação teórico-concreta com modelos empresariais lucrativas aos quais esse tipo de instituição está interconectado. Em suma, escapar da aparência fenomênica que considera essas instituições, sua estrutura e dinâmica em si mesmas, quando muito, relacionadas exteriormente com os “outros dois setores” — Estado e mercado.

⁷⁷ Lei nº 9.367/1998.

O capítulo pretende abordar a análise empreendida acerca desse setor sobre cinco prismas fundamentais para a compreensão do objeto da tese, apresentando elementos teóricos presentes e realizando comentários críticos a eles, quando cabível, no sentido de clarificar as trajetórias teórico-metodológicas que este trabalho percorre para debater a natureza capitalista do terceiro setor e das OSs de maneira específica. O primeiro aspecto é o próprio conceito, seus problemas e fragilidades.

O segundo é a configuração teórico-metodológica dominante que privilegia a leitura autonomizada do “terceiro setor”, como se fosse um setor cuja estrutura, a dinâmica de crescimento, os valores e as capacidade de intervenção fossem passíveis de serem resolvidas e analisadas “internamente” e que as relações com o Estado e o mercado (capital) fossem relações de caráter exógeno. Ou seja, os outros dois setores não interfeririam na dinâmica interna do sistema do terceiro setor, apenas assegurariam, de maneira exógena, o livre desenvolvimento das práticas positivas deste, já que ao “terceiro setor” caberia atuar autonomamente ou em parceria com o Estado (no que o Estado não consegue resolver) e com o mercado (naquilo que o mercado não quer atuar).

O comentário crítico se baseia na leitura de que a perspectiva de totalidade social é o mecanismo teórico-metodológico que permite compreender a estrutura, a dinâmica e as funcionalidades do terceiro setor para o desenvolvimento do capitalismo em sua fase contemporânea neoliberal. E argumenta que o “terceiro setor” só pode ser explicado em sua essência quando se busca posicioná-lo como um elemento fundamental para o desenvolvimento das formas de acumular capital no capitalismo contemporâneo, de maneira indireta, facilitando acesso privilegiado à recursos e isenções, ou de maneira indireta, quando atuam como basilares de um consenso social mistificado de altruísmo e filantropia.

O terceiro elemento relaciona-se à tese da substituição do Estado em permanente crise. Esta tese considera que o Terceiro Setor é o elemento que substitui o Estado na condução das políticas públicas, dado que este não seria o espaço capaz de promover a resolução dos problemas sociais, seja por sua crise orçamentária, seja pela rigidez do modelo burocrático de intervenção estatal. O Terceiro setor seria, portanto, um parceiro mais eficiente do que o Estado na promoção do bem-estar público por combater o burocratismo e o patrimonialismo, resolver a “crise fiscal permanente do Estado” e, finalmente, agregar à promoção do bem-estar público valores e modelos tipicamente privados (gerenciais), promovendo eficiência na gestão dos recursos necessários à tarefa.

O comentário crítico reside no fato de não haver substituição ou parceria, mas interdependência entre Estado e “terceiro setor”, ou mais concretamente entre Estado e

instituições do Terceiro Setor; que o Estado não desaparece da condução das políticas públicas e, fundamentalmente, reconfigura seu espaço e suas formas de atuação de modo a permitir mecanismos de transferência de renda para os circuitos ampliados de acumulação.

O quarto elemento é um diálogo crítico com as abordagens realizadas no âmbito da literatura crítica sobre o “terceiro setor” (especificamente no que tange às OSs), que é a corrupção como norte objetivo do avanço desse tipo de instituição, em que pese a importância da análise do enriquecimento ilícito a partir do fundo público e da retirada de direitos. Nossa crítica reside no fato de que considerar apenas o enriquecimento ilícito como funcionalidade das instituições do “terceiro setor” ao capturar do fundo público coloca o problema e sua resolução no âmbito da participação social (controle social) e dos mecanismos internos do próprio Estado (sistema de justiça e órgãos correcionais) sendo, portanto, uma abordagem limitada. É importante realizar essa discussão, pois entendemos ser necessário avançar o aprofundamento teórico que desvele a relação íntima que o “terceiro setor”, de maneira geral, e as OSs, de maneira particular, possuem com as estruturas de acumulação ampliada e que elas realizam ganhos econômicos a partir de sua relação com o fundo público.

O quinto elemento discute a tese de que o Terceiro Setor, de forma geral, tem se submetido a uma aproximação estrutural com o mercado. Aproximação que não se refere apenas às “parcerias” ou à dependência financeira, ou mesmo à utilização dos setores do capital para se legitimarem junto à sociedade (filantropocapitalismo); está atrelada a uma conformidade simbiótica com os espaços de valorização do capital ou, outros termos, às estruturas, aos modelos de gestão e objetivos quase idênticos aos de uma empresa lucrativa. É o que demonstra a literatura que trata dos modelos de gestão do terceiro setor, mesmo aquela que se coloca como defensora dele.

As subseções apresentadas neste capítulo destinam-se a abordar detalhadamente cada um dos cinco elementos mencionados.

3.1 O conceito de Terceiro Setor

O termo Terceiro Setor está associado à efervescência dos debates realizados a partir da década de 1970, em face da análise corrente na academia de que se instalara uma crise contínua e profunda do Estado intervencionista keynesiano. A argumentação é que o Estado perdera sua capacidade de regular a vida social, principalmente pela sua crise de natureza fiscal e, portanto, caberia à “sociedade civil” a resolução dos problemas sociais. A origem do termo localiza-se na literatura anglo-saxã (França Filho, 2002). Possui, portanto, íntima

ligação com uma prática típica do capitalismo monopolista estado-unidense no final do século XIX/início do século XX — a filantropia empresarial (Fontes, 2010). Para além desse termo, o “um setor” ligado à “sociedade civil” receberia outras nomenclaturas na literatura: “Esse setor é por vezes denominado Economia Social, Non-Profit Sector, Terceiro Setor, Economia Social e Solidária ou, simplesmente, Economia Solidária. As definições contêm ainda fronteiras nebulosas” (Webering, 2019, p. 62).

A tentativa de conceituar o “terceiro setor” coloca o enquadramento inicial em quatro características: entidades de natureza jurídica formal e privada que se utilizam do trabalho voluntário em algum grau, não distribuem lucros e apresentam estrutura de governança autônoma (Webering, 2019).

O termo rapidamente se populariza e, como tal, passa a ser utilizado enquanto referência para as experiências associativas de outrora e do presente, o que confere a este conceito imprecisão quanto ao modelo histórico de associativismo ao qual se refere, bem como ao tipo concreto de instituições nele cabíveis (França Filho, 2002; Montaño, 2003). Nesse sentido, o conceito tenta ser homogeneizador, pois, em tese, toda e qualquer entidade que não seja “nem Estado, nem mercado” estaria localizada nessa categoria, mas tal homogeneização apresenta debilidades relevantes. Webering (2019) afirma que o conceito tradicional de terceiro setor não abarcaria, por exemplo, as experiências associativas tradicionais — como as cooperativas e empresa solidárias⁷⁸. De forma contundente, Montaño (2003) expõe os problemas nessa conceituação que, ao mesmo tempo, tenta ser específica (no sentido de se colocar como conceito, categoria de análise com reconhecimento científico de sua efetividade) e ampla (no sentido de tentar abarcar o movimento de emersão e desenvolvimento de organismos com características tão distintas), com os seguintes termos:

[Não] há acordo, entre teóricos e pesquisadores, sobre as entidades que integrariam este “terceiro setor”. Para alguns, apenas incluem-se as *organizações formais*; para outros contam até as atividades *informais, individuais, ad hoc*; para outros as *fundações empresariais* seriam excluídas; em outros casos, os *sindicatos, os movimentos políticos, insurgentes, as seitas, etc.*, ora são considerados pertencentes, ora são excluídos do conceito (Montaño, 2003, p. 55).

Essa homogeneização, contudo, não é inocente, pois “[...] promove a subalternização de enorme miríade de entidades ao predomínio das fundações e associações empresariais ‘sem fins lucrativos’” (Fontes, 2010, p. 265). Ou seja, embora no conceito pudessem caber importantes iniciativas de cunho socializante, ou ainda de importância social emergente —

⁷⁸ França Filho (2002) também argumenta nessa direção, afirmando que tais experiências associativas vinculam-se aos conceitos de “economia social” ou “economia solidária”.

aqueelas em que, de fato, há o enfrentamento das questões mais urgentes no combate às refrações da questão social (Montaño, 2003)⁷⁹, a primazia do mesmo está em referir-se a um tipo específico de instituições, quais sejam, as organicamente vinculadas aos projetos do capital.

Chama atenção o fato de as vinculações teóricas à formulação e à utilização do conceito de “terceiro setor” serem diversas, não estando apenas vinculadas ao expecto político da direita, pois encontram autores de “intenção progressista”, tanto no Brasil como em outras localidades (Montaño, 2003; Fontes, 2010). De acordo com Correia (2005):

A raiz desse equívoco [o de considerar uma sociedade civil / “terceiro setor”⁸⁰ como separado do Estado, em que a sociedade civil seria o espaço das lutas e conquistas emancipatórias] entre os intelectuais brasileiros, ao contexto da ditadura em que sociedade civil era sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial. O que era facilitado pelo fato do termo ‘civil’ significar o contrário de ‘militar’. Assim, tudo o que vinha da sociedade civil era visto de forma positiva, e tudo que vinha do Estado era visto de forma negativa (Correia, 2005, p. 50).

Essa característica, na leitura de Montaño (2015), promove situação tal em que o projeto do terceiro setor efetiva-se como um projeto da direita, com argumentos (linguagem) historicamente vinculados à esquerda, configurando-se um verdadeiro *canto da sereia*⁸¹

A principal característica teórico-metodológica que marca as análises defensoras de um projeto pautado no “terceiro setor” é o entendimento de que essa modalidade de instituições não se constitui como pertencente ao aparato e aparelho de Estado (“primeiro setor”), tampouco seria explicitamente pertencente ao mercado (“segundo setor”). Dado que os “problemas sociais” não seriam resolvidos pelos dois outros setores — porque o Estado não consegue e o mercado não deseja —, emergiria um sem-número de instituições capazes de se posicionar entre essas esferas (uma burocrática e ineficiente e outra individualista na busca de lucro) para agregar os “valores” positivos de cada uma delas. Estas teriam a capacidade técnico-operacional impulsionada pela valoração altruísta de resolução dos problemas sociais emergentes (a pobreza, a poluição, a afirmação de minorias sociais).

Vejamos um exemplo concreto desse argumento:

⁷⁹ Esse autor argumenta, por exemplo, que algumas iniciativas importantes que emergiram na década de 1990, como as da chamada Ação da cidadania — cuja figura pública foi o sociólogo Herbert de Souza (o Betinho). Embora essa iniciativa estivesse alinhada à perspectiva de combater a fome e não suas causas — com refração da questão social, por isso o autor as caracteriza como ações de importância social emergente.

⁸⁰ Uma das questões importantes a ser destacada é que há equivalência teórico-discursiva entre os conceitos de sociedade civil e terceiro setor.

⁸¹ Essa expressão — retendo-se ao conto de Ulisses, na *Odisseia* de Homero — é utilizada por Montaño (2015) para caracterizar o papel ideológico cumprido pelo chamado “terceiro setor”, no sentido de atrair setores da esquerda para um projeto tipicamente do capital.

É um processo que exige a atualização das propostas mediante o envolvimento dos diversos segmentos sociais no âmbito das organizações e da própria sociedade. Isso significa a construção de uma nova realidade social onde os que eram considerados carentes, excluídos, deixam de ser objeto de benemerência do Estado e das classes mais abastadas, para tornarem-se sujeitos de direitos. Isso significa mudar a cena política, pois todos os cidadãos passam a ter direitos de acesso à saúde, à educação, à habitação e a outras condições sociais que lhes garantam uma vida com qualidade. [...] O objetivo é dotar o aparato de agilidade e eficiência, para aumentar a eficácia das ações das políticas públicas a partir do deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre essas políticas.

Nesse contexto é que as organizações sem fins lucrativos ganham espaço na cena política, passando a constituir uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais. O Estado, sem eximir-se de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar, e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida (Junqueira, 2004, p. 31-32).

O texto continua afirmando que: “O objetivo é garantir aos cidadãos seus direitos sociais, seja em parceria com o Estado ou com os agentes econômicos que detenham compromisso com a sociedade” (Junqueira, 2004, p. 33).

Essa abordagem é de natureza “[...] claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles” (Montaño, 2002, p. 53). Trata-se, portanto, de uma leitura teórico-metodológica que privilegia análises particionadas — que consideram a estrutura, a dinâmica de funcionamento e a “função social” do “terceiro setor” em si mesmo. É exatamente essa abordagem teórico-metodológica autonomizadora e atomista que será alvo de nossa análise e intervenção na próxima seção.

3.2 A tese autonomização do “terceiro setor” em relação ao Estado e ao mercado

A ideia de uma setorização da realidade social conferindo autonomia e independência entre setores está alinhada ao processo continuado que as Ciências Sociais têm trilhado ao longo de seu amadurecimento. Refere-se, como bem nos lembra Montaño (2003), baseando-se nas teses luckasianas sobre a “decadência ideológica do pensamento burguês”, à concepção de ciência burguesa na qual o método é mais do que puramente científico (um debate unicamente sobre o método científico e sua aplicabilidade nas Ciências Sociais), representando o interesse de classes, ou melhor, a mistificação destes no desenvolvimento do debate acadêmico-científico.

Trata-se antes, segundo Gianna (2022), de um padrão de cientificidade que busca eliminar da análise científica as contradições concretas da realidade histórica em que se processava o estabelecimento desse padrão. Dito de outro modo, no decurso do

desenvolvimento mais acentuado da sociedade de classes, sob a contradição fundamental entre o capital e o trabalho, a ciência promove sistemas investigativos e argumentativos que escamoteiam tal contradição. Esse autor recupera duas expressões da compartmentalização e autonomização do conhecimento científico como predicado teórico-metodológico do desenvolvimento da ciência social de corte burguês em decadência: uma delas evidenciada por Luckacs (sobre Guizot) e outra por Marx (sobre a *economia vulgar*).

[...] Guizot é uma figura típica da decadência ideológica. Se inicialmente seus esforços, embora com limitações, se orientava para uma nova concepção da história, incorporando sua dimensão coletiva e conflituosa, agora seu caminho teórico é o oposto: escapar de qualquer conflito social, do reconhecimento de interesses antagônicos. É isso que funda uma visão histórica elaborada à medida da própria subjetividade do historiador, razão pela qual se torna uma *pseudo-história*, uma vez que nega a história qualquer legalidade, qualquer objetividade, atribuindo-a qualquer sentido. Por isso, a fuga para a teoria é a saída que a decadência ideológica encontra. Algo semelhante acontece com a economia política. A crise da escola ricardiana denota a passagem da economia política clássica para a economia vulgar. [...] a economia vulgar faz parte de um processo de fragmentação do conhecimento oposto a qualquer abordagem baseada na totalidade das mediações e determinações que conforma disciplinas isoladas que tomam dimensões e porções da realidade que são analisadas em si mesmas, desligadas de outras conexões (Gianna, 2022, p. 118-9, grifo do autor).

A subjetivação do objeto de pesquisa, sua compartmentalização (no caso da realidade social, em disciplinas específicas que se dedicariam a estudar as várias faces dessa realidade — a Economia, a Sociologia, a Ciência Política etc.) promoveria, portanto, a noção de que as leis de movimentos da sociedade, da economia e da política seriam: naturais, desistoricizadas, despolitzadas e retiradas da contradição de classes. Importante destacar a sistematização realizada por Montaño (2015, p. 25-26) acerca das consequências de um modo particionado de fazer ciências sociais.

Assim, segmenta a realidade em ‘esferas autonomizadas — *a econômica* (como sendo o campo das relações entre os autores que ocupam lugares diferentes no processo produtivo; sem classes, nem lutas de classes, nem interesses contrapostos — *despolitzando este espaço*, [...] *a política* (como sendo o espaço das lutas de interesses, mas que, por serem *deseconomizadas* — retirada a conexão econômica, das classes em relação a esses interesses —, elas são entendidas como sendo operadas na órbita do Estado e/ou da sociedade civil, e não da produção, e entre partidos políticos e/ou movimentos sociais, e não classes sociais), *a social* (como sendo a interação entre indivíduos no seu espaço cotidiano; *despolitzado e deseconomizado*) — opera-se, portanto, a *desistorização* do social: o ‘sistema’ não pode ser mais alterado na sua totalidade; a revolução e a transformação desaparecem como opção ou possibilidade histórica; só é possível alterar, controlar ou manipular ‘variáveis’, ‘distorções’, ‘partes’ do todo, permanecendo o sistema no seu natural equilíbrio. Surge o conhecimento fragmentado em lugar da perspectiva de totalidade; surgem as teorias da mudança substituindo a perspectiva da revolução (grifos do autor).

Aqui, cabe destacar, portanto, que uma das principais consequências desta concepção teórico-metodológica é um tipo de análise que privilegia a separação estanque entre Estado e sociedade civil.

Este debate sobre a natureza do Estado e da sociedade civil está presente desde os clássicos do pensamento liberal na tentativa de explicar o processo de recentralização de poder na transição do feudalismo para o capitalismo. As concepções sobre o significado da sociedade civil, e, portanto, o Estado é bastante diversa entre esses clássicos (os contratualistas — Hobbes, Locke e Rousseau —, Hegel e Marx), seja em termos teórico-metodológicos, seja nas concepções de sociedade (sua natureza) e de Estado (sua estrutura, funções e funcionamento). O que há de comum nessa tradição é que Estado e sociedade civil são, efetivamente, interconectados⁸².

Em todas essas concepções, a sociedade civil é o espaço dos interesses individuais (de mercado), portanto, é na sociedade civil que se desenvolve a história, a política e a economia, sendo o Estado uma parte (do contrato social que funda a sociedade civil, como nos contratualistas) ou o reflexo dialético da própria sociedade civil (como em Hegel e Marx); mantendo-se, assim, uma perspectiva de totalidade histórica na análise desses dois espaços de organização da sociabilidade.

Em uma perspectiva mais contemporânea, a concepção de sociedade civil e Estado encontra duas acepções: de Gramsci⁸³, que, partindo da tradição marxiana, conserva a característica fundamental de pensar o Estado e a sociedade civil na perspectiva da totalidade e, em contraposição, a concepção liberal-contemporânea (Correia, 2005).

A segunda acepção possui como características fundamentais: 1) ser de verniz liberal; 2) apresentar a esfera da sociedade civil como dicotômica e autônoma em relação ao Estado; e, portanto; 3) analisar a sociedade civil como o espaço das liberdades individuais e do mercado, em suma o espaço da propriedade privada em oposição ao Estado (e não com o Estado sendo complementar a essa sociedade civil); 4) considerar que a sociedade civil é espaço homogêneo em que são negadas as contradições de classe (Correia, 2005).

Na visão liberal contemporânea, ao Estado pertencem a política e o público, bem como uma racionalidade própria, independente e oposta à da sociedade civil. É entendido como um ente neutro que, a partir da decisão racional de intervenção, interfere no equilíbrio

⁸² Aqui não faremos ampla análise dessas concepções, mas apenas destacaremos que o traço comum entre as acepções clássicas é a análise em conjunto do Estado e da sociedade civil; para uma síntese sobre a relação entre Estado e sociedade civil em termos teóricos, sugerimos a leitura de Correia (2005).

⁸³ Sugerimos alguns textos que podem subsidiar a leitura da análise granciana sobre o Estado e a sociedade civil, tais como Correia (2005) e Fontes (2010).

social — leia-se, na autorregulação dos mercados. O espaço da propriedade privada e da livre organização da sociedade é a sociedade civil, também vista como independente em si mesma, cujas relações com o Estado são sempre exógenas. Nessa direção, a racionalidade da sociedade civil é diversa do Estado, ou seja, nesta não cabe a racionalidade da política — que compete ao Estado. Esta concepção, portanto, extrai da sociedade civil o critério contraditório da política e das classes sociais, concebendo-a como um espaço homogêneo em si mesmo em que a condição de detentores de mercadorias e serviços seria o aspecto homogeneizador (Montaño, 2003; Correia, 2005).

Nessa direção se insere o conceito de “terceiro setor”, onde há equivalência teórico-discursiva⁸⁴ entre este e a acepção contemporânea de “sociedade civil”, refletindo a própria *autonomização* presente na definição dessa modalidade institucional.

Sendo assim, o principal norte teórico das abordagens apologéticas ao terceiro setor é sua separação do Estado e do mercado. O principal argumento é que, mesmo pertencendo à sociedade civil, espaço também do mercado, a estrutura do “setor” e sua dinâmica de funcionamento são exclusivas em si mesmas. O “setor” não é público nem privado e ao mesmo tempo é público e privado. É público porque objetiva, a partir da livre associação, o bem-comum (bem-estar, objetivos coletivos, princípios democratizantes) e privado porque a lógica de funcionamento prima pelo resultado realizado de forma eficiente. O “terceiro setor” resolveria o que o Estado não consegue e o mercado não deseja.

É importante ressaltar que, embora a origem e a utilização do termo “terceiro setor” sejam prioritariamente associadas à lógica científica e discursiva (neo)liberal, tal concepção alcançou os setores de “intenção progressista” (Montaño, 2003; 2015). A principal característica da concepção progressista de terceiro setor, ainda se apoiando nas teses de autonomização, é que a dimensão organizativa das instituições de terceiro setor permite a implementação de um projeto de democracia radical, em contraposição aos ditames do mercado (leia-se de um projeto neoliberal). Entretanto, como observa Dagnino (2004), assim como a intenção democratizante e progressista demanda ampliação de espaço da sociedade

⁸⁴ No caso brasileiro, o chamado “terceiro setor” é oficialmente designado como “organização da sociedade civil”. A principal legislação infraconstitucional que rege essa modalidade de instituições é a Lei nº 13.019/2014 – também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Em sua ementa: “Estabelece o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as *organizações da sociedade civil*, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público” (Brasil, 2014, grifo nosso). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresenta seus estudos e monitoramentos do setor utilizando-se majoritariamente do mesmo termo (vide o *Mapa das OSC*, um site do Ipea dedicado a apresentar territorialmente o conjunto dessas instituições no Brasil, além de produzir informações e dados sobre elas e o “Perfil das OSC no Brasil”, publicação do Instituto sobre essas instituições). Nota-se, portanto, que a noção de uma sociedade civil convertida, tão somente, na existência do terceiro setor, para além de um imperativo teórico, está enraizada no discurso oficial governamental.

civil, participação democrática, ampliação de espaços de intervenção, esta mesma demanda é presente no projeto neoliberal, fazendo com que “[haja] uma relação articulada entre os projetos hegemônicos do grande capital (o projeto neoliberal) e os seus operadores e divulgadores ideológicos (a esquerda possibilista⁸⁵)” (Montaño, 2015, p. 38).

A questão, como reforça Montaño (2003) é que:

Os autores do “terceiro setor” de “intenção progressista” entendem que aí está radicada sua proposta: *a democratização da sociedade, através da ampliação desse setor*. O problema, que revela a clara *funcionalidade* desta proposta com o projeto neoliberal, consolida-se na despolitização operada no “terceiro setor”, na retirada das contradições de classe, [...], na sua desarticulação com as esferas estatal e infraestrutura (Montaño, 2003, p. 129, grifos do autor).

Duas questões merecem atenção a partir do que coloca o autor: a primeira é a funcionalidade da proposta progressista para o projeto que deveria ser por ela combatido, ao escamotear o conteúdo de classe do debate sobre o terceiro setor. O segundo é o entendimento que o projeto progressista, do ponto de vista teórico-metodológico, se situa no mesmo campo das análises liberais — a autonomização.

Essa perspectiva autônoma do “terceiro setor” promove “[...] profunda ideologização, mistificação e desarticulação da realidade social, e de cooptação de uma ‘esquerda possibilista’” (Montaño, 2015, p. 34). Ou seja, através de uma perspectiva do padrão de científicidade burguesa, em sua missão de fragmentar e desistoricizar a realidade, molda um conceito cujo verniz é eminentemente ideológico e, como tal, não encontra reflexos na análise da realidade concreta e coopta os setores progressistas ao seu modelo teórico e prático. Vejamos alguns exemplos de estudos que mostram o desenquadramento concreto de tal perspectiva em relação ao “terceiro setor”.

Ao estudar organizações não governamentais na década de 1990, Fontes (2010) afirma que:

Uma parcela recém-constituída desses aparelhos privados de hegemonia [organizações do “terceiro setor”] se anuncjava claramente como acoplada à classe social que lhe dava origem – os de base direta e imediatamente empresarial. Entidades como a brutal União Democrática Ruralista (UDR), como o refinado Pensamento Nacional das Bases Empresariais, Instituto Ethos ou Fundação Abrinq, ou a Organização das Cooperativas Brasileiras, a guisa de exemplo, tinham clareza de seu local social (Fontes, 2010, p. 271-272).

⁸⁵ De acordo com Montaño (2003; 2015), essa corrente está calcada nos preceitos da vertente pós-moderna de deslocamento dos antagonismos dos projetos de classes e da própria racionalidade totalizante, o Estado, que, falido, deixa de se responsabilizar pelas intervenções nas retrações da “questão social”, passando essa responsabilidade para a sociedade civil através das instituições do “terceiro setor”

Essa característica permanece e se aprofunda na contemporaneidade do capitalismo brasileiro, como mostram, por exemplo, o texto de Fontes (2019) e a pesquisa realizada por Correia (2022). Não há que se falar em autonomização se: “Algumas *fundações*, braços assistenciais de empresas, não podem esconder claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos” (Montaño, 2003, p. 58). O dito “terceiro setor”, ou melhor, sensível parte das diversas instituições que o compõem, possuem “lado”, apesar de se apresentarem como neutra, pois “[...] renegavam a existência de classes sociais e procuravam se apresentar como neutra racionalidade econômica” (Fontes, 2010, p. 272).

O fenômeno da filantropia empresarial, ou seja, uma miríade de instituições com vínculos profundos com as grandes acumuladoras de capital nos países centrais do capitalismo (e não diferentemente no Brasil) apontam na direção do projeto de classe ao qual o “terceiro setor” está vinculado. Tais relações “transfigurariam” acumulação de riquezas (acumulação de capital) em altruísmo ao se utilizarem de parte dessa riqueza acumulada para mitigar as desigualdades geradas pela própria acumulação.

A relação de dependência entre o terceiro setor e os setores empresariais, portanto, é mais que financeira, pois ambos convergem para a defesa dos interesses dessa classe, suas dinâmicas de funcionamento e financiamento igualmente dependem dos movimentos empresariais mais gerais. Fontes (2019) apresenta, na forma de hipóteses, alguns indicativos importantes desta relação que entendemos serem importantes de se recuperar aqui: a) a articulação do “*terceiro setor empresarial*” para com o “*terceiro setor popular*”, com o objetivo de frear e controlar as iniciativas populares de enfrentamento às desigualdades sociais; b) disseminação de fundações empresariais com o intuito de formar lideranças com claro discurso em defesa “da livre iniciativa empresarial”; c) amplificação das *think tanks*, instituições do “terceiro setor empresarial” utilizadas para intervir no debate público propondo políticas públicas que preparem o terreno para a amplificação da exploração do trabalho pelo capital; e d) finalmente, a capacidade que essas instituições possuem de auferir rendimentos econômicos a partir do fundo público ou da prestação privada de serviços (como no caso dos hospitais filantrópicos — verdadeiras empresas privadas).

Argumentar em favor da independência entre o Terceiro Setor e o Estado é igualmente falacioso, pois este se mantém (e se reproduz) fundamentalmente através do fundo público, ou seja, a dinâmica desse setor está intimamente atrelada, não ao pretenso papel da redução do Estado, mas sim, e sobretudo, à transferência de recursos do fundo público em profusão para estas instituições. Mesmo que o debate teórico e as análises empíricas que estudam em viés

apologético a relação entre o Estado e o Terceiro setor insistam que se trata de uma relação de “parceria” e, quando muito, de contratualização (como no modelo de OSs), é notório que o “terceiro setor” atua por dentro do Estado (restrito) para — além de captar recursos do fundo público — influenciar a formulação estratégica de políticas públicas, que, ao fim e ao cabo, pretendem abrir novos flancos de atuação deste mesmo “terceiro setor”. É o que revela a análise formulada por Correia (2022) sobre a atuação do “terceiro setor” na política de saúde.

A autora aponta, estudando particularmente a intervenção do Instituto Coalizão Saúde (uma instituição que alcançou ampla relevância no debate público sobre a saúde, por agregar grande parte da cadeia produtiva do setor) no âmbito do debate público sobre essa política, caracteriza a intervenção como um projeto do capital para a saúde pública, se mostrando ao mesmo tempo autônoma e proeminente em relação aos princípios de um SUS público e universal (valores tidos como “ideológicos” — no sentido mais vago do termo — pelos interlocutores desse Instituto). Segundo a autora:

Em uma conjuntura de crise econômica e política nacional, dão passos decisivos para capitular o SUS, de vez, aos interesses mercantis, “sempre na defesa intransigente do SUS” e dos “interesses dos cidadãos”, visando ao “aperfeiçoamento do sistema de saúde brasileiro”. Para isso, precisam ressignificar os princípios do SUS, avançar sobre seu financiamento e quebrar as resistências à integração público-privado, diga-se, capitulá-lo aos interesses do mercado e destruir o caráter público e universal do SUS, tão caro às lutas sociais. A entidade pretende acelerar a subordinação do setor público aos interesses do mercado privado da saúde, com protagonismo no cenário nacional (Correia, 2022, p. 81).

Ainda nessa esteira, ao analisar as proposições de outra representante empresarial da saúde, Correia apresenta o argumento da Associação Nacional de Hospitais Privados (Anaph), que propõe “[...] ampliar a participação do setor privado na formulação e implementação das Políticas Nacionais de Saúde” (Correia, 2022, p. 81).

Esses são exemplos de como o Terceiro Setor não apenas atua em grau de parceria contratual com o Estado, mas é também o braço do capital na captura do fundo público e da política pública, prescindindo do Estado para sua reprodução em termos políticos e, principalmente, materiais. Além disso, só é possível compreender a dinâmica de crescimento desse setor ao avaliar, conjunta e dialeticamente, suas relações intrínsecas aos movimentos do capital e às transformações contemporâneas do Estado, não cabendo — a não ser que se queira mistificar o conceito e o papel deste tipo de instituições na contemporaneidade — uma análise do “setor” *per se*.

O caminho, portanto, é o de analisar o “setor” pelo viés da totalidade social, ou seja, em suas relações intra sociedade civil (com os setores do mercado — capital); e entre esta e o

Estado, não como exterioridade, como querem fazer crer as perspectivas da autonomização, mas como relações co-determinadas dialeticamente.

É importante essa questão, porque ignorar a totalidade histórica, efetivamente em relação às análises do terceiro setor, leva a análises de cunho fatalista, à negação da importância histórico-concreta das experiências de associativismo, sejam elas do capital ou do trabalho, para a dinâmica capitalista, dado que estas instituições não estariam presentes na contradição fundamental entre o capital e o trabalho (reducionismo economicista), ou nas posições angélicas de democracia radical, a partir do terceiro setor (politicismo deslocado da luta econômica das classes).

Para resolver tal questão, Fontes (2019) explicita que o problema teórico elencado por Montaño (2003) sobre a pouca clareza do que é terceiro setor, do ponto de vista concreto, é resolvido utilizando-se da categoria “aparelho privado de hegemonia” para designação de toda a miríade que compõe o heterogêneo “terceiro setor”. Esta categoria é capaz de estabelecer o entendimento sobre a utilização desse tipo de “setor” como tática dos setores populares, a fim de intervir no debate público, buscar alcançar posições no Estado (restrito); comprehende também, com a mesma clareza, a manutenção e a formação de instituições com ligações íntimas com o capital, seu discurso e seus interesses, quando não vinculadas orgânica e, inclusive, juridicamente às grandes corporações empresariais (Fontes, 2019).

Vejamos como Fontes coloca a questão de uma melhor apropriação do fenômeno do terceiro setor analisando-o sobre a categoria aparelhos privados de hegemonia.

Os aparelhos privados de hegemonia são a vertebração da sociedade civil, e se constituem das instâncias associativas que, formalmente distintas da organização das empresas e das instituições estatais, apresentam-se como associatividade voluntária sob inúmeros formatos. Clubes, partidos, jornais, revistas, igrejas, entidades as mais diversas se implantam ou se reconfiguram a partir da própria complexificação da vida urbana capitalista e dos múltiplos sofrimentos, possibilidades e embates que dela derivam. Não são homogêneos em sua composição e se apresentam muitas vezes como totalmente descolados da organização econômico-política da vida social. [...] Porém muitos partidos políticos e jornais – na maioria das vezes diretamente comprometidos com determinados segmentos de classe – tendem a apagar tal comprometimento, apresentando-se seja como a expressão da “unidade nacional” ou como porta-vozes de uma neutralidade informativa inexistente. Todos, porém, são formas organizativas que remetem às formas da produção econômica (a infraestrutura) e política (ao Estado), embora sua atuação seja eminentemente de cunho cultural (Fontes, 2010, p. 133-134).

Aparelho privado de hegemonia é, portanto, uma categoria fundamental para as indagações realizadas por Gramsci a respeito do projeto da classe ou frações de classe dominantes no bloco histórico por ele vivenciado, e quais forças operam no sentido da

aceitação — nem sempre passiva — das classes subalternas a esse projeto. E, nesse sentido, o autor italiano evocará os mecanismos de coerção e convencimento.

Nessa relação ampliada entre Estado e sociedade civil, o convencimento se consolida em duas direções – dos aparelhos privados de hegemonia em direção à ocupação de instâncias estatais e, em sentido inverso, do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção, em direção ao fortalecimento e à consolidação da direção imposta pelas frações de classe dominantes através da sociedade civil, reforçando a partir do Estado seus aparelhos privados de hegemonia. Não há um isolamento entre o terreno do consenso e do convencimento, ou uma sociedade civil idealizada, e o âmbito da coerção e da violência. Ambas encontram-se estreitamente relacionadas (Fontes, 2010, p. 136).

Efetivamente, os aparelhos privados de hegemonia, explicitamente aqueles vinculados a um terceiro setor no âmbito da sociedade civil, operacionalizam uma gama de interesses de classe, muito além daqueles dos *grupos a eles associados*, que podem afirmar valores e estratégias caras ao projeto de classe ao qual estão submetidas, combinadas com as intervenções no debate público como estratégias de convencimento.

Nessa direção, o “terceiro setor” ocupa posição privilegiada na disseminação dos *cantos da sereia*: empreendedorismo, empoderamento, autorrepresentação, eficiência (Montaño, 2015) e deve também ser analisado pela via das transformações do padrão de intervenção estatal sobre as refrações da questão social, sendo ainda configurado como conceito ideológico para encobrir o fenômeno real de exacerbação da perspectiva fiscalista de mudanças do Estado (Montaño, 2003; 2021). Deve-se discutir o “terceiro setor” a partir dos movimentos mais gerais do capital, sobretudo a necessidade de se legitimarem em razão do aprofundamento dos mecanismos de concentração de riquezas, característica fundamental e ampliada da contemporaneidade do capitalismo e da necessidade que os setores do capital possuem de intervir no debate público de maneira dispersa e disfarçada (Fontes, 2010).

3.2.1 As bases teóricas do modelo de Organizações Sociais como expressão da tese da autonomização em relação ao Estado e ao mercado

O modelo de contratualização com Organizações Sociais segue a esteira do fenômeno que ficou conhecido na literatura como “Nova Gestão Pública”, termo que designa a implementação dos chamados modelos gerenciais na administração pública, em uma onda reformista que se iniciou com a ascensão das primeiras experiências neoliberais nos países avançados do capitalismo, particularmente com Thatcher no Reino Unido e propagou-se ao longo das décadas de 1980 e 1990, tanto para países de governo conservador e neoliberal

stricto sensu, como para países que, nesse período, possuíam governos de matriz trabalhista (Austrália e Nova Zelândia) (Fontoura, 2015). Esse movimento influenciou fortemente na contrarreforma do Estado brasileiro empreendido no governo FHC, que originou, dentre várias outras iniciativas, a adoção de gestão de políticas públicas não-exclusivas do Estado pelo “setor público não-estatal”.

Neste tópico, evidenciaremos que as bases teóricas do Nova Gestão Pública (NGP) estão permeadas pelo autonomismo como princípio teórico-metodológico, levando, portanto, às interpretações apologéticas desse modelo, que consideram pretensa resolutividade e eficiência como os elementos fulcrais da defesa da publicização, desconsiderando os elementos relacionados aos movimentos do Estado e do capital que referendam tal modalidade de gestão de serviços públicos.

Há eminente associação entre a introdução do que se convencionou chamar reforma gerencial (outra nomenclatura para o NGP) e o avanço do neoliberalismo como ideário, como forma de organização das relações entre o capital e o trabalho, e sobre a organização e o papel do Estado, associando a provisão de serviços e políticas públicas à lógica mercadológica, dado que esta promoveria a execução eficiente de tal provisão (Pahim, 2009; Jansen-Ferreira, 2016).

As bases teóricas do NGP estão alinhadas à chamada Nova Economia Institucional (NEI)⁸⁶ (Fontoura, 2015) — um paradigma teórico que realiza duplo movimento em relação à Economia Neoclássica: o de crítica ao questionar os princípios axiomáticos deste paradigma teórico (racionalidade perfeita e o mercado como espaço subjetivo de alocação ótima de recursos) e de aproximação, ao propor que as bases teórico-metodológicas dos dois paradigmas teóricos permaneceriam os mesmos, quais sejam, o individualismo metodológico⁸⁷ e o indivíduo maximizador⁸⁸, ainda que em um cenário de expectativas adaptativas em um contexto de racionalidade limitada. O desenvolvimento teórico a partir

⁸⁶ A Nova Economia Institucional é um paradigma do pensamento econômico que ganhou corpo no *maisntrean* das Ciências Econômicas a partir da agenda de pesquisa desenvolvida por autores como Douglas North. Em geral, esse programa de pesquisa, formado por uma série de contribuições teóricas a partir de vários *approaches*, considera que a presença de instituições é fundamental nos processos econômicos de alocação de recursos (análises microeconômicas) ou desenvolvimento econômico (análises macroeconômicas) (Cavalcante, 2014).

⁸⁷ O individualismo metodológico refere-se, no campo das Ciências Sociais de caráter positivista (esforço de aproximação entre Ciências Sociais e Ciências Naturais), ao indivíduo (átomo) como unidade de análise. (Hofmann; Pelaez, 2008).

⁸⁸ A maximização como pressuposto do *homo economicus* responde a uma dupla necessidade que o desenvolvimento teórico do pensamento econômico estabeleceu. A primeira é a de incorporar na “psicologia econômica” o indivíduo egoísta e hedonista; a segunda o imperativo matemático da existência de equações que expressam as preferências (e no caso das firmas, que expressem a combinação de fatores de produção — teorema da produtividade decrescente) que possuam um ponto de inflexão, condição necessária ao princípio de equilíbrio presente nessa tradição teórica.

desse duplo movimento sintetiza uma proposta de agenda de pesquisa que leva em conta as instituições (regras do jogo) que complementariam o processo de tomada de decisão dos indivíduos em um contexto onde as transações econômicas possuiriam custos associados, para além dos bens serviços e direitos — tais como a pesquisa de preços, os contratos, o conhecimento do mercado, as informações imperfeitas, o custo do oportunismo. Então, o aparato institucional formal, como as leis, o Estado, o sistema de justiça e os informais como costumes, cultura, seriam as travas a serem alocadas no sentido de reduzir os custos da transação (Cavalcante, 2014).

Aqui se coloca uma primeira observação em relação à autonomização como primado teórico-metodológico: as instituições são, para este paradigma, exteriores à transação econômica, atuando como facilitadoras na melhor tomada de decisão possível para a efetivação dessa transação. Sendo assim, neste paradigma, instituições moldam mas não determinam o processo econômico de alocação de recursos — o mercado continuaria sendo o mecanismo mais eficiente de alocação destes, ao passo que as instituições serviriam para potencializar o mecanismo de alocação.

A derivação desse paradigma para pensar o Estado é que ele é uma instituição e, como tal, para potencializar o mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos, precisa ser maduro o suficiente, precisa ser eficiente para promover a redução dos custos relacionados às transações econômicas, o que levaria a um processo acelerado de desenvolvimento econômico (North, 1990).

Desse conjunto paradigmático emergem as duas teorias bases da Nova Gestão Pública (NGP): *a teoria da escolha pública*⁸⁹ e *a teoria da agência*⁹⁰ (Mello, 2006; Pahim, 2009). A primeira teoria procurou responder, com base na ideia de que os indivíduos (sejam eles votantes ou votados) agem racionalmente, no sentido de maximização de seus interesses, em um contexto em que o “contrato político”⁹¹ possui custos tais como as transações econômicas; trata-se de abordagem que procura definir o “mercado da política” nos moldes do funcionamento de mercados abstratos na teoria econômica neoclássica.

Nessa leitura, a função maximização dos votantes seria definida pela promoção de políticas públicas eficientes, assim como a função maximização dos políticos e dos burocratas seriam definidas pela manutenção do *status quo*: no caso dos políticos, a manutenção do

⁸⁹ Para análise mais abrangente desse campo teórico, sugere-se os trabalhos de Dias (2009) e Andrews (2010), este último para uma leitura crítica.

⁹⁰ Ver Mello (2006) e Pahim (2009) para considerações mais detidas sobre este paradigma teórico, bem como sua utilização na justificação teórica acerca do modelo de contratualização.

⁹¹ Conceito inspirado na tradição contratualista (Dias, 2009; Andrews, 2004).

poder; no dos burocratas, a de uma dotação orçamentária crescente, além de mecanismos de controle sobre as políticas, o que estabeleceria um *trade off* entre a maximização dos cidadãos-clientes⁹² e dos políticos/burocratas. O Estado burocratizado e responsabilizado por políticas públicas tenderia a maximizar as preferências do segundo grupo, portanto, seria ineficiente do ponto de vista da redução do custo dos contratos políticos, expresso na relação impostos captados/orçamento desprendido e políticas alcançadas. Por isso, o Estado deveria reduzir-se e mercadorizar-se com dois objetivos que equilibrariam o mercado da política e o definiriam nos marcos da eficiência da alocação de recursos: 1) redução e descomplexificação minorariam os custos de transação política; e 2) mercadorização revelaria as preferências sociais via um sistema de precificação dos bens públicos, em suma, as políticas públicas seriam eficientemente alocadas por mecanismos de mercado (Dias, 2009; Andrews, 2004).

Nessa esteira, dado que a política (pública) é um mercado, ela pode, de maneira geral, ser deslocada para o mercado formalmente estabelecido, ou seja, o setor privado empresarial (lucrativo); quando se necessita estabelecer a política com certo caráter público, o caminho é o “terceiro setor”. Esses dois segmentos (“setores”) responderiam melhor ao problema da eficiência das políticas públicas em um contexto de inchaço do Estado e, portanto, promoveriam a melhor alocação de recursos (oferta de bens públicos de qualidade superior) com custos menores; o que refletiria a maximização das preferências dos cidadãos-clientes, em outros termos, equilíbrio de mercado. O princípio da autonomização está refletido na visão de que a política é apenas a manutenção do poder ou das condições de poder (em que apenas os políticos maximizam suas preferências) e de que o caráter público da política pública é questionável, para não dizer indesejável.

O segundo paradigma emergente da NEI que serviu como base para as formulações em torno do NGP é a Teoria da Agência⁹³, cabendo ressaltar que tal aparato teórico tem sido mobilizado, de forma mais contundente, para explicar e justificar a utilização das OSS no Brasil (Pahim, 2009). Ainda sob a hipótese de custos de transação com racionalidade imperfeita e indivíduos oportunistas, a teoria afirma que o problema da agência (quando os agentes executores agem para a maximização dos seus interesses imediatos e não dos proprietários, ou ainda em que os proprietários maximizam seus interesses individuais e não

⁹² O termo cidadão-cliente refere-se ao que Martins (2008) denomina de cidadania econômicas, ou seja, o conceito de cidadania pautado na valoração econômica de satisfação do cidadão — a concepção de um cidadão consumidor, de forma similar ao mercado ou, progressivamente, um cidadão que adquire seus bens no mercado.

⁹³ Esse aparato teórico foi inicialmente utilizado para explicar a crescente ampliação das firmas como unidades econômicas e as transformações internas no bojo dessa unidade, de forma mais explícita, a separação entre as funções de proprietário (acionista, principal) e executores (agentes, gerentes)

da firma — como mecanismo coletivo de alocação de recursos) deve ser solucionado com três mecanismos não excludentes: separação de funções, controle e incentivos (Mello, 2006).

Em adaptação para a análise do Estado e das políticas públicas, a abordagem gerencial das reformas comprehende o Estado como o principal — ente regulador, que desempenha o papel de representante dos proprietários das políticas públicas (que seriam efetivamente os cidadãos) e, que, portanto, sua atribuição é a instituição de regulação, controle e definição das diretrizes, cabendo aos executores, no caso específico às OSs, a função de provisão das políticas públicas. Por essa abordagem, a separação entre atividades não resolveria apenas as questões de eficiência, mas também de controle — leia-se controle social⁹⁴, definindo que as políticas públicas (provisão de bens públicos) não estivessem mais condicionadas pelos monopólios naturais e sim, em um nível em que se pudesse estabelecer mecanismos de controle (*accountability*) não apenas do Estado para com os entes executores, mas dos próprios cidadãos em relação ao Estado e de concorrência (controlada) entre os provedores.

Ora, essa nos parece ser a expressão explícita do caráter de autonomização empregado na discussão acerca da NGP em geral e no debate sobre as OSs em particular. A possibilidade de separar as funções entre os setores — controle ao Estado, provisão ao mercado e controle/provisão à sociedade civil (entendida aqui como sinônimo de “terceiro setor”) — é a conclusão a que chega essa abordagem (Pahim, 2009). Nesse sentido, a separação de funções seria fundamental, nas abordagens anteriormente colocadas, entre agente maximizador do interesse coletivo (Estado) e outro de interesse individual (provedor privado) ou ainda dois agentes maximizadores de interesses coletivos (Estado e “terceiro setor”), ao se aglutinarem (somarem preferências) em uma relação contratual — explícita ou implícita (modulada por pactos político-sociais), portanto, mercadológica — que estabeleceria a mais eficiente alocação de recursos em torno da execução das políticas públicas, eliminando o papel provedor ineficiente do Estado.

Segundo Pahum (2009), as abordagens teóricas sobre a inserção de OSs como alternativa de alocação eficiente de recursos apenas daria conta (parcialmente) dos aspectos técnicos relacionados aos setores publicitados, ou a dita eficiência, levando a uma posição extremamente otimista, refletindo a tendência geral das apologias teórico-ideológicas do “terceiro setor de forma geral” (Montaño, 2021).

⁹⁴ É importante destacar que a literatura apologética apregoa, a partir do paradigma teórico da teoria da agência, que a separação de funções resolve o problema do controle social sobre as políticas públicas. Entretanto, a visão de controle social do paradigma teórico da literatura apologética é diferente daquela consolidada no Serviço Social, muito bem discutida por Correia (2005). Enquanto para a leitura apologética controle social é apenas controle pelos resultados, na concepção do Serviço Social, o controle social (expresso nos conselhos de direitos) é a disputa pelos rumos da política social.

Tal caracterização geral é condizente com os achados que obtivemos ao analisar o estado da arte sobre as OSs. Os estudos apologéticos se espelham em abordagens, quando muito, teoricamente sustentadas nos princípios balizadores da reforma gerencial do Estado como alternativa neoliberal à crise dos anos 1960 para este “setor”, a partir daí constroem estudos (muitas vezes não conclusivos) sobre a eficiência desse modelo em uma abordagem de caso ou de natureza comparativa.

A alternativa teórico-metodológica para enfrentar a visão hegemônica sobre as OSs é novamente recorrer ao primado da totalidade para compreender, não apenas os requisitos técnicos do setor, mas os reais motivos pelos quais a opção por um modelo que rompe com a natureza pública na provisão de políticas tem sido a mola mestra da oferta da Seguridade Social. Esse esforço é alcançado ao se alicerçar na Crítica da Economia Política. No caso específico das OSs, a análise pelo viés da Economia Política não permite apenas a análise do econômico (no sentido neoclássico, ao responder se a alocação de recursos públicos da saúde alcançou resultados mais “eficientes” que modelos de administração direta), mas permite avançar na discussão sobre as razões de natureza (macro)econômica (em razão da alocação orçamentária em efetiva disputa entre as políticas sociais e os segmentos financeiros), e ideológicas, para compreender porque há ampla defesa da inserção de instituições privadas nas políticas públicas, inclusa a de saúde (Mendes; Carnut, 2022). Trata-se substancialmente de refletir sobre a natureza capitalista destas instituições a partir de sua lógica interna e de suas funções, em termos dos movimentos mais amplos da sociabilidade capitalista e das trajetórias do Estado e suas políticas públicas. Desse modo, com base no método da Economia Política, a análise precisa agregar a questão econômica (os movimentos dos recursos do fundo público e a gestão econômica que as OSs fazem com os recursos do fundo público), bem como a sua tarefa de construir consensos em torno da privatização “por dentro” da política pública, o que nos faz mobilizar a categoria Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs), também para o debate sobre as OSs.

Entretanto, associar diretamente OSs com a categoria aparelhos privados de hegemonia não é tarefa simples, exigindo traçar alguns comentários adicionais, pois, como sinalizamos anteriormente, tal categoria parece dar conta mais da natureza de intervenção no debate público realizado por essas APHs. Portanto, a literatura tem se debruçado mais sobre a organização política das OSs (Correia, 2022), bem como sobre a função pedagógica para o capital quando atuam na privatização da política de educação.

Em Fontes (2019), a categoria APH é associada à capacidade das OSs em capturar fundo público, quando afirma que: “[...] o avanço do capital aos recursos públicos [...] através

de aparelhos privados de hegemonia, como ‘organizações sociais’” (Fontes, 2019, p. 19).

A autora cita concretamente: “[...] além de APHs voltados para abocanhar contratos com a gestão privada de recursos públicos (Viva-Rio ou Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina)”⁹⁵ (Fontes, 2019, p. 26).

Em outro trecho, Fontes discorre da seguinte forma:

[...] não lucrativos, mas engordativos: todas essas entidades empresariais sem fins lucrativos, ou todos esses APHs gozam de isenções e imunidades fiscais. Iniciativas de interesse direto empresarial que poderiam ser onerosas para seus instituidores tornam-se bem mais palatáveis quando contam com recursos públicos para sua implementação. Assim, empresas podem remunerar de maneira elevada seus empreendimentos sociais, formar quadros para dirigir setores populares enquanto atendem aos segmentos mais ricos da população, ao utilizar recursos públicos para seu funcionamento, como grandes hospitais, [...] unidades confessionais [...] (2019, p. 32).

Aqui chama atenção o fato de que algumas OSs estão vinculadas a outros APHs, por exemplo: o Hospital Sírio-libanês, considerado uma APH por ser formalmente um hospital filantrópico que possui OS vinculada a ele⁹⁶. Da mesma maneira, o Hospital e Maternidade Terezinha de Jesus, mantenedora da Faculdade Suprema que oferta cursos privados na área da saúde — em Juiz de Fora, Minas Gerais (MG) — atua como OS. Esses são exemplos de utilização do mecanismo de ampliação da captura do fundo público⁹⁷.

E ainda, em mais uma hipótese de pesquisa: “Os APHs se constituem ainda na porta de entrada dos processos de expropriação⁹⁸ de direitos universais, especialmente na saúde e na educação, através da realização de parcerias público-privadas” (Fontes, 2020, p. 32).

Há pelo menos dois elementos que nos permitem concordar com Fontes para caracterizar as OSs que atuam na política de saúde como aparelhos privados de hegemonia: o primeiro deles é de caráter jurídico-formal; já que o modelo de Organizações Sociais é uma outorga do Estado (ente federado que publiciza suas atividades), a entidade é um aparelho privado de hegemonia porque atua em outras frentes a partir de seu estatuto jurídico de entidade da sociedade civil. Melhor dizendo, estas mesmas instituições atuam como ofertantes de outras políticas sociais como prestação caritativa, não somente de saúde, mas de assistência, educação, cultura, dentre outros, em diversas frentes de captura de recursos do

⁹⁵ Duas das mais voluptuosas OSs constantes de nossa amostra apresentadas no terceiro capítulo dessa tese.

⁹⁶ Cf. <https://irssl.org.br/>

⁹⁷ Cf. <https://hmtj.org.br/ensino/>

⁹⁸ Fontes parte da perspectiva que os processos contemporâneos de reversão das conquistas dos trabalhadores, na forma de política social, em um estágio histórico anterior, na era da regulação keynesiano-fordista, ao eliminar esses direitos se constituiriam como uma expropriação, recuperando os termos de Marx em relação à acumulação primitiva.

fundo público (Rizek, 2013; Moraes *et. al.*, 2018) e, estão organizados em APHs diretamente políticos (Correia, 2022);

O segundo elemento é de natureza teórico-funcional e nos faz retomar ao ponto fulcral de nossas recuperação e reflexão presentes nesta sessão, quais sejam, a necessidade de se vislumbrar o terreno da sociedade civil como o terreno das lutas políticas por hegemonia, aliada às lutas econômicas diretas. Uma APH, portanto, é também o tipo de instituição que, sob o manto do altruísmo, do bem comum, da política pública, da parceria com o Estado, captura e transfere recursos do fundo público aos ciclos ampliados de reprodução do capital. As OSs são um tipo de APH (e não apenas as OSs possuem essa característica) atuante na esfera econômica e que possui natureza capitalista, quase idêntica a uma empresa lucrativa — vendendo serviços de gestão saúde ao Estado, sendo remuneradas para tal e defendendo os interesses econômicos do capital de maneira mais direta possível. Seja porque este tipo de contratação está vinculado à permanente justificação de redução do custo fiscal das políticas públicas, em detrimento das remunerações do capital portador de juros pelo sistema da dívida pública, seja porque os modelos mais maleáveis de contratação (quarteirizações, por exemplo) permitem ampliar a remuneração do capital na saúde (fornecedores de medicamentos e outros insumos, máquinas e equipamentos etc.).

Em termos do nosso objeto de estudo, dadas as OSs, enquanto entidades do “terceiro setor” que assumem atribuições funcionais ao capital no sentido pedagógico — ou seja, no sentido da formação de consensos — provavelmente o fazem com os rendimentos realizados na sua função de vendedoras de serviços de gestão no âmbito da política de saúde.

Como procuramos argumentar nessa sessão, uma abordagem autonomista consideraria as OSs apenas como instrumentos mais eficientes que o Estado para a execução das políticas públicas. As leituras autonomistas realizam um debate parcial sobre aspectos técnicos, em uma visão de eficiência pautada apenas no binômio produção/custos (típico das abordagens da Economia neoclássica, abarcada por outros segmentos da produção do conhecimento como a Administração, as Engenharias e até mesmo uma parte da Saúde Coletiva); apenas uma visão de totalidade permite verificar que o avanço dessas instituições pouco tem a ver com a técnica, mas sim com os ditames do capital para o Estado e o fundo público. Nessa direção, na próxima seção examinaremos a tese de que o “terceiro setor” (e as OSs, de forma particular) substitui um “Estado em permanente crise fiscal”, procurando mostrar que a substituição é um aspecto apenas aparente, pois o que está em curso é uma refuncionalização do Estado e das políticas públicas na direção da crescente abertura de franjas de valorização.

3.3 As teses da substituição e complementariedade do Estado pelo Terceiro Setor

A literatura apologética do “terceiro setor” e os escritos oficiais que deram guarida à implantação das estratégias políticas de incentivo ao crescimento desta modalidade institucional caracterizam a ascensão deste “setor” através da crise do Estado. Ainda na vertente desta leitura apologética, esta crise do Estado seria caracterizada por dois polos complementares: 1) uma crise material, ocasionada pela deterioração das condições de financiamento do Estado; e 2) uma crise de legitimidade das intervenções do Estado, por não atuar de maneira efetiva sobre as necessidades da população, em parte pela falta de recursos e em parte pela exacerbada burocratização, patrimonialismo e ineficiência na execução das políticas públicas. Essa visão, seja da direita neoliberal, seja da esquerda possibilista, está calcada na leitura autonomizada, não apenas do “terceiro setor”, mas também do Estado.

Assim, quando argumentam que “[...] o Estado deve encontrar formas de se financiar e de focar o cidadão, legitimando sua intercepção” (Amaral, 2003, p. 37), as leituras apologéticas buscam caracterizar essas formas em si mesmas. Nesse diapasão, as reformas⁹⁹ do Estado são medidas para resolver apenas as questões relacionadas a este, entendidas como técnicas ou orçamentárias. Seriam, portanto, as formas de dotar o Estado de maior eficiência e efetividade na oferta de políticas públicas frente à sua crise.

De tal forma, a leitura apologética apresenta, segundo Montaño (2003), duas teses sobre a necessidade de reconfiguração do Estado e o papel do terceiro setor: a primeira ele denomina de tese da escassez e a segunda de tese da crise de governança. Tendo como base os argumentos deste autor, apresentaremos ambas as teses, mostrando que o resultado delas é a tese da substituição e complementariedade entre Estado e “terceiro setor”.

Faremos ainda uma apreciação crítica em relação a essas teses, mostrando que não se trata de *substituição e complementariedade*, mas de reconfiguração do Estado e incorporação do “terceiro setor” para cumprir os objetivos do projeto neoliberal de ampliação dos circuitos de valorização. Portanto, não há substituição ou complementariedade e sim uma *interconexão* entre o Estado e o “Terceiro setor”. Tal interconexão não deve ser entendida como uma mesma racionalidade da busca do bem comum, mas e, sobretudo, como amplificação dos espaços de acumulação de capital no âmbito do enfrentamento da questão social. Em outros termos, essa interconexão é compreendida como um dos elementos constitutivos de uma nova lógica para a intervenção do Estado via políticas sociais que altera não somente a função (de

⁹⁹ Aqui estamos usando o termo reformas para mostrar a argumentação da leitura apologética, mas como, discutimos anteriormente, a leitura crítica caracteriza estas como contrarreformas.

provisão para regulação), ou mesmo a destinação dos recursos, mas também toda a morfologia da política social (focalização, refilantropização, bancalização, mercantilização) (Behring, Boschetti, 2006; Iamamoto, 2010; Correia, 2011).

Chama atenção o fato de que parte da leitura apologética do “terceiro setor” não se identifica com o projeto neoliberal e, por isso mesmo, entende que as propostas de reforma do Estado não são, em sua totalidade, neoliberais. De acordo com Amaral (2003, p. 37, grifos nossos), “[...] a construção de novos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade, *cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade*, não deve ser bandeira associada, exclusivamente ao neoliberalismo”. Esta parece ser a tônica da propositura da abordagem que considera a crise em si mesma e que afirma que a solução desta não é totalmente neoliberal. É importante demarcar esse ponto para que possamos cotejar, por exemplo, as argumentações de Bresser-Pereira (1991), que sinalizaram os principais nortes da contrarreforma do Estado que ele implantaria como Ministro do MARE em 1995.

Nesse tipo de argumentação, a crise do Estado é ahistórica, pois independe do processo concreto de crise do capital e toda a resposta dada a esta crise. Nessa direção, se a crise do Estado não é causada pelas condições concretas de reconfiguração do modo de acumular capital, as soluções para esta poderiam ser, pelo menos em parte, não neoliberais em seu sentido *stricto sensu*.

Antes de desenvolver mais este ponto, vejamos como Bresser-Pereira constrói seu argumento. Nas palavras do autor: “Neste trabalho proponho que duas teorias alternativas e duas propostas de reformas, em parte complementares, em parte alternativas, buscam definir as causas de crise e determinar quais as reformas necessárias” (Bresser-Pereira, 1991, p. 4).

Assim, ele propõe que existe uma abordagem que denomina de “abordagem de Washington” — para ele a abordagem neoliberal — e a “abordagem da crise fiscal” — para ele uma interpretação concreta e específica para os Estado latino-americanos.

Segundo o autor, a agenda de Washington previa ajuste econômico pautado na hipótese de que estabilização econômica, liberalização e privatização seriam suficientes para levar as economias endividadas e em processo de estagnação com inflação descontrolada à rota de desenvolvimento, uma vez implementadas essas reformas. Ainda segundo ele, com a implementação das reformas protagonizadas pelo Consenso de Washington: “O Estado perdeu sua capacidade de investir e de promover política de longo prazo de forma a estimular os desenvolvimentos industrial, agrícola e tecnológico” (Bresser-Pereira, 1991, p. 7).

Assim,

A abordagem de Washington esperaria, naturalmente, que os investimentos privados substituíssem os investimentos públicos. Historicamente, não há dúvida quanto à existência e ao benefício dessa tendência. Na Alemanha e no Japão, no final do século XIX, o Estado desempenhou um papel fundamental promovendo diretamente a industrialização. Desde então, porém, esse papel não parou de ser reduzido e de se transformar. Não é, todavia, realista imaginar que essa mudança ocorra abruptamente. A substituição dos investimentos diretos do Estado por investimentos privados deverá ser necessariamente gradual. De acordo com a abordagem da crise fiscal, o Estado, particularmente no estágio de desenvolvimento em que a América Latina se encontra, tem um papel suplementar (em relação ao mercado), mas certamente estratégico, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento (Bresser-Pereira, 1991, p. 8).

Mas Bresser-Pereira deixa claro que sua proposta de abordagem não é necessariamente diversa daquela que ele denomina de reforma neoliberal:

Esta perspectiva não é necessariamente oposta à dominante. A abordagem de fato alternativa é a “abordagem nacional-populista”, que ainda existe de forma espalhada e endêmica na América Latina, mas, como perdeu credibilidade e apoio nos últimos anos, não lhe daremos atenção aqui. A abordagem da crise fiscal aceita a necessidade da redução do tamanho do Estado que cresceu de forma exorbitante, concorda que esse crescimento provocou distorções na medida em que o Estado se tornou presa dos interesses especiais dos *rent-seekers*, mas salienta que a crise deve-se menos ao tamanho do Estado e mais ao fato de que a sua forma de intervenção — a estratégia de substituição de importações — esgotou-se. Por outro lado, não aceita o lema neoliberal segundo o qual, se as falhas do Estado podem ser mais graves do que as do mercado, a solução é eliminar ou reduzir ao mínimo a intervenção (Bresser-Pereira, 1991, p. 8).

Este aspecto parece dar vazão à estratégia que Bresser implementaria quando Ministro do MARE (já brevemente cotejada na sessão 2.3), ao propor uma reconfiguração do Estado em associação com o mercado onde, na leitura oficial, coubesse, e com o “terceiro setor” onde fosse necessário. Assim, a proposta para a crise fiscal do Estado de Bresser seria reduzir os custos correntes da provisão como estratégia de redução do papel do Estado nas políticas públicas e a estratégia da privatização direta e irrestrita em relação às empresas públicas.

Embora tente se diferenciar da estratégia neoliberal, que em 1990 ainda enfrentava fortes resistências do processo de mobilização política pós-redemocratização, a estratégia é claramente neoliberal, com toques de gradualismo e uma proposta até centro ponto original, do ponto de vista da atuação do “terceiro setor”¹⁰⁰.

Em mais uma tentativa de se desvincilar da concretude neoliberal, Bresser-Pereira mobiliza O’Connor (1977) para sustentar sua hipótese. O’Connor, de fato, teorizou, em texto

¹⁰⁰ Original porque, como já caracterizamos anteriormente (sessão 3.1), o “terceiro setor” no eixo anglo-saxão refere-se muito mais à aglutinação com o setor empresarial que ao setor público. No caso brasileiro, desde a proposta, o “terceiro setor” fazia parte de uma lógica de amálgama com o Estado para um novo tipo de provisão de políticas sociais.

de grande relevância, sobre a crise fiscal do Estado tomando como caso paradigmático a economia estado-unidense. A simplificação realizada por Bresser sobre o trabalho de O'Connor é bastante evidente e nada inocente:

[...] a expressão é adequada ao salientar que é o Estado que está em crise — uma crise que tem no profundo desequilíbrio fiscal sua expressão econômica mais forte. O'Connor relacionou essa crise à impossibilidade e incapacidade do Estado de atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia, particularmente dos setores mais “modernos” que tendem a se aliar: as grandes empresas oligopolistas, inclusive aquelas que produzem para o Estado, e os seus trabalhadores organizados sindicalmente (Bresser-Pereira, 1991, p. 9).

Porém, a abordagem de O'Connor não é justificativa para um ajustamento fiscal aos moldes neoliberais puros ou graduais (nos termos de Bresser-Pereira), ao contrário, sua perspectiva é diametralmente oposta à crise fiscal em si, pois supõe promover explicação que ligue a crise fiscal do Estado à crise do capital, verdadeira razão para a existência daquela crise.

De acordo com O'Connor: “O Estado capitalista tem que desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação* e *legitimização*” (1977, p. 19, grifos do autor). O autor parte, portanto, da leitura de que o Estado capitalista é um Estado de classe que possui a função de atuar diretamente no processo de acumulação de capital, sem, e para manter a própria hegemonia do capital, atuar na busca do consenso social com mecanismos de reprodução da força de trabalho. Constrói seu esquema teórico com base em três setores explicativos em relação à economia estado-unidense do período pós Segunda Guerra: o setor competitivo, o setor monopolista e o próprio setor estatal.

De acordo com o autor, o setor imperialista tende a demandar valores elevados do fundo público e procura pagar menos tributos, relativamente ao setor competitivo. Este, por sua vez, possui reduzida capacidade de geração de tributos ao Estado, seja porque suas taxas de lucro são reduzidas, seja porque os trabalhadores atuantes nesse setor são, geralmente, subempregados com baixa capacidade contributiva e, na verdade, dependentes das políticas de salário indireto. A tese central de O'Connor é que o Estado apenas conseguiu cumprir suas duas funções básicas de forma complementar quando as taxas de lucro dos capitais monopolistas estavam em expansão e os tributos destes seriam suficientes para financiar o Estado.

Portanto, a crise do Estado, na leitura de O'Connor, não é causada por si mesma, mas antes pela exaustão nas condições de acumulação e nas pressões que o setor monopolista exerce sobre o Estado, pois na crise do capital este demanda, ao mesmo tempo, menor

pagamento de tributos, com vistas a reduzir o custo tributário (que é parte da mais-valia gerada destinada ao Estado) e maior quantidade de recursos do fundo público atuando sobre os fluxos de acumulação.

A crise fiscal do Estado, ao contrário do que propõe o projeto neoliberal, é, como revela a análise de O'Connor (1977), uma crise causada pelo conflito de classes em torno do Estado, cuja consequência é a imediata redução dos recursos destinados ao consenso, sendo necessário que este Estado atue muito mais como poder coercitivo. Não se trata, portanto, como quis apresentar Bresser-Pereira, de uma crise em que se forma a aliança entre camadas “favorecidas” pelo Estado — setor monopolista e trabalhadores sindicalizados — para pressionar o próprio Estado.

A outra “perna” da crise do Estado, segundo seus detratores, são o excessivo tamanho e mobilidade, identificando em sua estrutura instrumentos burocráticos que engessam — falta de controle e corrupção, paternalismo e assistencialismo que emprega trabalhadores com privilégios em relação aos demais trabalhadores do setor privado, dentre outras acusações. Na verdade, segundo Montaño (2003), a crise fiscal e a crise de governança, para a leitura que enxerga uma crise do Estado em si, são uma só, pois “[...] culpa-se a burocracia e o paternalismo pela consolidação e o agravamento de sua crise fiscal —, ora como consequências — entende-se que esta última levou a uma crise de governança” (Montaño, 2003, p. 219).

A consequência da crise fiscal do Estado, de seu tamanho e de sua ineficiência tem como consequência, segundo Bresser-Pereira (1991), a imobilização desse Estado em sua capacidade de realizar políticas econômicas e sociais.

O Estado se tornou um obstáculo ao desenvolvimento da América Latina depois de ter sido um promotor estratégico desse mesmo desenvolvimento quando, no quadro de um processo cíclico, a estratégia de substituição de importações esgotou-se, quando as distorções provocadas pela intervenção superaram seus objetivos corretores, quando a crise fiscal se desencadeou (Bresser-Pereira, 1990, p. 15).

Embora falsa, a tentativa de Bresser-Pereira de afastar sua proposta da retórica neoliberal possui, a nosso ver, uma única virtude, que é a de apresentar as estratégias (contra)reformistas não como redução do Estado, mas como refuncionalização do mesmo.

O mercado, o sistema de preços, tem sempre o papel coordenativo essencial, mas o Estado pode desempenhar um papel também importante ao definir políticas econômicas, ao intervir de alguma forma na economia. Todas as economias capitalistas são o resultado misto da coordenação pelo mercado e pelo Estado. [...] De acordo com a abordagem de Washington, que não faz essa distinção entre

orientação e coordenação, as economias latino-americanas deveriam simplesmente deixar de ser orientadas/coordenadas pelo Estado e passar a ser orientadas/coordenadas pelo mercado. De acordo com a abordagem da crise fiscal, estas economias devem deixar de se voltar principalmente para o mercado interno e voltar-se cada vez mais para o mercado externo (Bresser-Pereira 1991, p. 15).

A proposta que o autor apresenta aponta para uma estratégia em que:

não significa que o Estado deva deixar de ter um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina. O Estado precisa ser reformado. Privatização e liberalização fazem parte dessa reforma, da mesma maneira que disciplina fiscal e recuperação da sua capacidade de poupança. Uma vez isto feito, entretanto, o Estado deverá ver restituída sua capacidade de formular e implementar políticas econômicas e sociais, intervindo de forma moderada, mas eficiente (Bresser-Pereira, 1991, p. 16).

Ainda de acordo com este autor é preciso: “[...] definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou um novo padrão de intervenção, no qual o Estado desempenhe um papel menor, mas significativo, promovendo o desenvolvimento tecnológico, protegendo o ambiente e aumentando seus gastos na área social” (Bresser-Pereira, 1991, p. 17).

Em outras palavras, segundo Bresser-Pereira (1991), o ajustamento a ser enfrentado na última década do século XX seria aquele em que primeiro se implementaria a política de redução do endividamento, via redução do tamanho do Estado e, posteriormente, uma readequação para que o Estado e o mercado (e o “terceiro setor”) implementassem políticas públicas eficientes.

A retórica de Bresser-Pereira não se mostrou historicamente validada, pelo simples fato de que a retórica da crise fiscal não cessou como estratégia de implementação de uma agenda regressiva para os gastos sociais. Trata-se do que Mota (1995) denomina cultura da crise, que justifica esse processo enquanto projeto de ajuste permanente, como sinalizamos anteriormente, porque a crise seria permanente.

Este ajuste de crise em caráter permanente, ainda segundo Mota (1995), aponta para o fato de que as estratégias de consenso tenham que ser retomadas, sob nova roupagem, pela burguesia, seus aparelhos de hegemonia (nacionais e internacionais) e pelo próprio Estado.

A burguesia precisa criar as condições para instituir os novos objetos do consenso, quais sejam: a desqualificação teórica, política e histórica de existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação do mercado (Mota, 1995, p. 97, grifos da autora)

Dessa forma, a reforma “não-neoliberal” de Bresser-Pereira, inscrita nas bases do

capital, só poderia representar um ataque regressivo às conquistas dos trabalhadores e passo determinante nas amarras do capital. O “terceiro setor” cumpre missão dupla nesse processo.

A primeira é que ele passa a ser a alternativa encontrada pela burguesia e seu Estado para promover um ajustamento de atuação sobre as retrações da “questão social” sem alterar o aspecto fundamental da crise fiscal do Estado, qual seja, a tensão entre as funções de acumulação e de reprodução da força de trabalho. Nessa direção, o deslocamento das atribuições de provisão do Estado para o “terceiro setor” impacta na redução orçamentária com o funcionalismo e na redução da regulação pública para as demais despesas do Estado.

Novamente recorrendo à Mota (1995):

[...] no campo das práticas emergentes, é a proliferação das *Organizações Não governamentais* (ONG's) que, também, vêm fomentando a cultura das iniciativas autônomas, por fora das instituições governamentais, construindo uma antinomia entre eficiência pública e eficiência privada; em certa medida, surgem, no cenário político e cultural, ao lado da também *revalorizada* rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo (Mota, 1995, p. 102, grifos da autora).

Portanto, as teses da substituição e complementariedade do “terceiro setor” em relação ao Estado surgem como explicação para essa emergência, sem, de fato, o ser. Vejamos como se expressam essas teses de acordo com Montaño (2003)¹⁰¹:

Este processo de verdadeiro “recorte” dos recursos que financiam programas estatais na área social tem sido visto como um fenômeno natural e / ou necessário (de modernização estatal), dada a dita crise fiscal e a insuficiência (*sic*) do Estado, mas que tem sido acompanhado de um crescimento da sociedade civil nessa área. Tem sido visto, portanto, como um processo de “*passagem*” da *intervenção estatal para a intervenção comunitária na área social* [...] a diminuição da *intervenção estatal nas sequelas da “questão social” teria sido compensada pelo crescimento da intervenção da sociedade civil* (Montaño, 2003, p. 222, grifos do autor).

Os defensores dessa tese — aí inclusas tanto a leitura liberal (representada, por exemplo, pelo texto de Bresser-Pereira, aqui citado) quanto a leitura da esquerda possibilista — caracterizam a emergência do “terceiro setor” como processo de *substituição* gradual em que este vai *complementando* o Estado quando reduz sua atuação no campo das políticas sociais. Nós já apontamos na sessão anterior que essa proposição não encontra sustentação na realidade, fundamentalmente porque o “terceiro setor” não pode substituir, sequer complementar, aquilo ao que é organicamente vinculado, do que é dependente e cuja dinâmica de reconfiguração o faz ampliar seus espaços de ocupação.

¹⁰¹ Montaño (2003) denomina essas teses de “teses da passagem e da compensação”.

Não é a redução do Estado que justifica a ampliação do “terceiro setor”, este “setor” não o substitui e complementa, porque o Estado não se reduz, ele se reconfigura. A redução do Estado é apenas uma cantilena do neoliberalismo para justificar, pela cultura de crise, a nova função social do Estado do capital — qual seja, a destinação do fundo público para os ciclos de valorização do capital, como apontamos no capítulo 2.

Desse modo, “[...] a função das ‘parcerias’ entre o Estado e o ‘terceiro setor’ não é a de ‘compensar’, mas de *encobrir* e a de *gerar a aceitação* da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de restauração do capital. É uma *função ideológica*” (Montaño, 2003, p. 224, grifos do autor).

É necessário compreender que o “terceiro setor” é uma das muitas estratégias do capital para ampliação de sua hegemonia em detrimento dos trabalhadores, ocasionado por sua necessidade cada vez maior de punção, não apenas das parcelas de fundo público diretamente destinadas à reprodução do capital, mas também o próprio fundo público destinado à política social, que é, por essa via, privatizada e reconfigurada.

Isso não significa a redução do Estado, mas sua reconfiguração, pois: “O Estado financia o atual crescimento exponencial de um conjunto de organizações da sociedade civil” (Montaño, 2003, p. 227). Essa reconfiguração reforça a máxima de que o Estado é mínimo apenas para o trabalho, mas máximo para o capital.

É preciso analisar quais os limites dessa interconexão. Montaño (2003) afirmou que:

[...] o crescimento das organizações do chamado “terceiro setor” nos anos 90, promovido pelas “parcerias” com o Estado, é, na realidade, uma verdadeira *bolha*. Esse crescimento só tem expressividade (e possibilidade) enquanto o Estado (e fundações ligadas ao capital) continuar(em) financiando-o. [...] esvaziada a dimensão de direito universal das políticas sociais, uma vez que a retirada do Estado da resposta à sequelas da “questão social” passe a formar parte da *cultura cotidiana* então a função ideológica das “parcerias” já terá cumprido sua finalidade, e não será mais tão necessária sua manutenção (Montaño, 2003, p. 227, grifos do autor).

Este é o único ponto em que divergimos do autor, pois nossa pesquisa e outros estudos (que se concentram no que denominaremos renda fraudulenta, na próxima sessão) mostram que o “terceiro setor” tem buscado de se reproduzir através de parcelas desses recursos transferidos pelo Estado como rendimentos por suas atividades econômicas, reforçando sua natureza capitalista, em outros termos, o “terceiro setor” mobiliza múltiplas estratégias (algumas legais, outras não-republicanas) de captar parte do fundo público como forma de sua reprodução (uma apropriação privada, indébita ou não)..

Esta sessão, dialogando com a sessão 2.3, pretendeu argumentar que o “terceiro setor”

foi, é e continuará sendo ideológica e economicamente funcional ao capital por ser uma estratégia de reestruturação do Estado com vistas a permitir uma punção, cada vez mais acentuada, de recursos do fundo público, de forma a ampliar e acelerar os mecanismos de valorização do capital e de sua própria reprodução.

3.4 A tese do “terceiro setor” como espaço de extração (apenas) de renda fraudulenta

Aqui apontaremos que a característica da literatura crítica sobre o “terceiro setor” e as OSs, de forma específica, é a concentração no debate sobre o que estamos definindo como renda fraudulenta — os rendimentos ocasionados por episódios de corrupção. Portanto, é necessário tecer alguns comentários em relação à incorporação do tema da corrupção em uma abordagem de natureza crítica marxista, sendo esse o objetivo do primeiro tópico dessa sessão. Em seguida, procuramos mostrar, com base na literatura já esquadrinhada, que há prevalência de concentração analítica na renda fraudulenta nos estudos sobre as OSs. Por fim, no terceiro tópico, discutimos os limites de uma visão concentrada apenas nas rendas de corrupção para a crítica do terceiro setor e, em particular, das OSs, na sua inserção nas políticas sociais.

3.4.1 O tema da corrupção na literatura marxista

A primeira observação a ser efetivada em uma análise sobre a questão da corrupção na literatura de verniz crítico marxista é o fato de que essa categoria não é contundentemente explorada por ela. De fato, no caso da literatura nacional, Marques e Carnut (2023), mediante uma revisão sistemática, identificaram poucos trabalhos que aplicam a abordagem crítico-dialética em um exame teórico-conceitual do tema. Andreazzi (2022) ao refletir sobre a utilização da temática da corrupção diretamente no campo da análise da privatização da saúde, também considera que o tema tem sido constantemente negligenciado pela abordagem crítica. Em termos de literatura internacional, Bretsais (2017), Doshi e Raganathan (2019) sinalizam na mesma direção, sendo que Bretsais (2017) aponta que os estudos marxistas sobre o tema da corrupção “[...] examinaram o efeito ‘corruptor’ do capitalismo e interesses econômicos sobre a política, mas ainda é necessário surgir uma compreensão marxista sistemática ou coesa sobre a corrupção política em si” (p. 22), sinalizando que a corrupção política (como o autor prefere denominar) não tem sido alvo de uma interpretação teórico-conceitual, indo ao encontro dos achados de Marques e Carnut (2023) sobre a literatura

nacional. O autor complementa, portanto, que:

[...] embora a teoria política marxista possa ser especialmente competente em demonstrar os vieses e funções de classe nos mecanismos presumidamente neutros e imparciais do Estado burguês, a função e o significado de como a corrupção é concebida e regulada nas sociedades capitalistas têm recebido muito pouca atenção (Bretsais, 2017, p. 22).

E, nessa direção, a literatura liberal assume a função de oferecer uma conceituação para tal fenômeno. Sobre o conceito corrente na literatura liberal, Bretsais (2006; 2017) afirma que corrupção é compreendida como a utilização da função pública, seja na burocracia ou nas posições como políticos eleitos¹⁰², para o alcance de objetivos privados. Entretanto, aponta para um problema intrínseco nessa concepção:

[...] quando toda a política consiste em conflitos de interesses, o único caminho para sustentar a ficção de algum interesse público universal é distinguindo entre a presença de interesses privados normais e patológicos na vida política. A onipresença de interesses privados no âmbito público não pode ser visto como corrupção. Apenas algumas formas desses interesses são consideradas corrupção e, consequentemente, a parte é normalizada (Bretsais, 2017, p. 22).

Ainda seguindo as argumentações de Bretsais (2017), dado que existe tal contradição — a circulação de interesses privados em todos os elementos da “vida pública” —, não seria também uma contradição que os agentes internacionais do capital realizassem, nas últimas três décadas, intervenções no sentido de avançar em uma agenda de anticorrupção que, em tese, seria capaz de mitigar os efeitos da obtenção de interesses privados na consecução de políticas públicas? O autor recorre então à distinção entre corrupção burocrática e corrupção política — já explicitada na nota 102 — para responder a essa questão, ao argumentar que a agenda do capital se concentra apenas na corrupção burocrática, sendo que, para as altas camadas decisórias (alta burocracia e representantes eleitos), o único limite não plenamente aceito seria o recebimento de valores pecuniários para a formulação de legislações que determinariam as políticas públicas, sobretudo aquelas vinculadas à (des)regulamentação de mercados e à liberação de recursos na forma de subsídios, dentre outras políticas de interesses de setores do capital, vale dizer, transnacional.

A grande problemática, portanto, é que o debate sobre a corrupção está centrado na

¹⁰² Bretsais (2017) faz uma distinção entre a corrupção burocrática e a corrupção política, sendo a primeira caracterizada pelos desvios ocorridos na aplicação de leis e políticas por parte de agentes públicos pertencentes à administração (por exemplo, fiscais que deixam de aplicar sanções administrativas, membros do judiciário que revertem penas em função do recebimento de favores privados, dentre outros). A segunda distinção diz respeito à consecução de leis e normativos que envolvem interesses privados na concepção da política pública.

divisão estanque entre o público e o privado, a partir da concepção weberiana de burocracia moderna, em que os recursos do Estado seriam separados dos recursos (materiais e imateriais) dos agentes privados, que estão inseridos no aparelho de Estado (burocratas, políticos profissionais). Porém, essa divisão é formal-jurídica e não real (como no caso da efetiva divisão entre os meios de produção e a força de trabalho, existente na produção capitalista)¹⁰³, pois a concentração de riquezas, a obscuridade típica do funcionamento da burocracia do Estado e o reduzido controle popular sobre as instâncias da democracia burguesa permitem as mais diversas práticas tipicamente pertencentes ao espectro da corrupção como clientelismo, patrimonialismo, apadrinhamento (Boito Jr., 2017). Deste modo, Boito Jr. alude que a corrupção é uma ideologia, pois esta é “[...] uma representação inconsciente, deformada e interessada da realidade” (2017, p. 14) e assim o é, pois “[...] os elementos que dão origem à ideologia da corrupção são eles mesmos ideológicos [...] a igualdade jurídica formal [e...] a norma que estabelece a abertura dos postos do Estado a todos os cidadãos” (Boito Jr., 2017, p. 13).

Ainda na esteira da proposta teórico-argumentativa de Boito Jr.:

[...] afirmar que a corrupção tem raízes sociais e é parte constitutiva do Estado capitalista pode ser um bom começo, mas está longe de oferecer aos trabalhadores um conhecimento científico que possa guiar uma crítica socialista à corrupção. Essa só começa quando se tem claro que a própria ideia de corrupção é uma figura ideológica burguesa e serve, em primeiro lugar, para encobrir o fato de que as instituições, os equipamentos, os bens e os recursos humanos do Estado capitalista não são “públicos”, mas sim recursos a serviço dos interesses gerais da classe dominante (Boito Jr., 2017, p. 14).

Este parece ser, mesmo que implicitamente, o ponto de partida para as análises marxistas sobre a corrupção elencadas por Marques e Carnut (2022). As análises sobre o corrupção na conjuntura brasileira, como o fenômeno do “lavajatismo” (Fernandes, 2020) ou o interesse dos órgãos internacionais no tema da corrupção e nas recomendações anticorrupção (Bretsais, 2017), associam o fenômeno da corrupção à necessidade de os capitais se imporem frente aos Estados-nacionais como estratégia de controle dos mesmos. Associando ainda o discurso e a prática da anticorrupção com uma estratégia imperialista, sobretudo, porque as pressões de organismos internacionais, representantes do grande capital, e dos países imperialistas centrais se dão em relação aos países periféricos do capitalismo.

¹⁰³ Max Weber, ao buscar analisar o Estado capitalista moderno e seu aparelho burocrático, realizou a comparação entre a produção na fábrica, em que os recursos do trabalhador, ou seja, sua força de trabalho estão separados dos demais meios de produção, prioridade do capitalista e o aparelho do Estado em que os recursos do funcionário, também estariam total e realmente separados dos recursos públicos.

Também na esteira da mistificação da corrupção como algo intrínseco ao sistema capitalista e ao seu Estado, acrescenta-se um importante *insight* formulado por Bretsais (2017), ao evidenciar que se ampliou a conceituação liberal clássica — a apropriação privada a partir do público —, acrescentando-se o conceito de (falta de) transparência para designar práticas potencialmente corruptas no âmbito do aparelho de Estado. De acordo com esse autor, o acréscimo do critério de opacidade — ou melhor, o critério de redução/eliminação da opacidade com estratégia corrente de políticas anticorrupção — possui o objetivo de: 1) reduzir os custos de transação dos investimentos do capital, sobretudo o capital internacionalizado; 2) culpabilizar, em um discurso claramente colonialista, a falta de transparência, logo, níveis elevados de corrupção aos países periféricos pelo seu baixo nível de crescimento/desenvolvimento econômico e de suas instituições.

Entretanto, ao contrário do que preconiza o senso comum, o objetivo do capital internacional e de seus representantes não é uma pretensa fragilização ou redução do Estado pela via do receituário anticorrupção, pois o capital necessita do Estado. O que se pretende é a homogeneização das práticas do Estado, no sentido de reduzir os níveis de incertezas e os custos, inclusive os denominados custos de transação, para este capital internacionalizado, ao passo em que se amplia a autonomia relativa dos Estados nacionais frente às burguesias/elites locais — ou seja, um Estado fortalecido e com a atribuição de dotar condições cada vez mais favoráveis às necessidades do movimento do grande capital transnacional. Sobre esse aspecto, levantado por Bretsais (2017), Andreazzi (2022, p. 8) afirma que:

[...] no enredamento de laços de interesses, ou passam incólumes os mecanismos universalmente utilizados de favorecimentos por parte do Estado ou, pendularmente, as acusações de corrupção são a forma principal que se reveste a pugna entre os grupos de poder das frações de classes dominantes.

De fato, a questão da equivalência entre anticorrupção e transparência nos parece extremamente importante para analisar o fenômeno da ampliação do “terceiro setor” e a forma como o mesmo discurso que justifica esta ampliação o faz aglutinado ao combate à corrupção e à ampliação da transparência pública. Significa dizer que o terceiro setor seria, na acepção neoliberal, capaz de enfrentar a corrupção por meio do *accountability*, ou seja, a existência do terceiro setor definiria um desenho institucional capaz de reduzir a opacidade do Estado. Mas não somente isso, o “terceiro setor” seria capaz de, nutrido do senso de coletividade, reduzir as práticas corruptas que seriam exclusivas do aparelho de Estado ao substituí-lo, não apenas como sua face mais eficiente, mas também como a mais honesta (Montaño, 2003).

Assim também se coloca a justificativa para a implementação e ampliação do modelo de contratualizações realizadas entre o Estado (entes federados) e as OSs. Para além da eficiência e do controle orçamentário, as OSs poderiam dotar, na visão dos formuladores e defensores deste modelo, a execução de políticas públicas em que a explicitação de metas contratuais ofereceria mecanismos de controle e transparência nos recursos públicos em detrimento de decisões discricionárias da administração direta (MARE, 1998). Nesse sentido, o discurso da corrupção associado ao da expansão do terceiro setor, em particular as OSs, justifica a readequação do Estado no sentido de abrir novas fronteiras à acumulação do capital.

Apesar deste discurso mistificador, as pesquisas críticas avolumam dados e reflexões que revelam que as instituições de terceiro setor são extremamente permissivas e canais privilegiados de ampliação de práticas patrimonialistas, clientelistas, paternalistas que culminam, no limite, em um sem-número de práticas de desvio de recursos públicos para fins particulares. É necessário combater esse processo e a realização de pesquisas comprometidas com as políticas sociais é importante no sentido de fortalecer a luta pela execução destas. Nessa direção, nos parece importante considerar as palavras de Boito Jr., ao se referir ao debate acadêmico e político em torno da questão da corrupção, apesar de reforçar que esta, como conceito, é uma ideologia.

Na luta democrática, dependendo da conjuntura, os trabalhadores podem ter interesse em defender a norma burguesa que separa formalmente os bens públicos dos privados, do mesmo modo que têm interesse, também no plano da luta democrática, em defender a igualdade jurídica entre os cidadãos e a abertura dos postos de Estado a indivíduos egressos de todas as classes sociais [...] Mas, ao defender a norma burguesa da separação entre bens públicos e privados, entre o cargo e o ocupante do cargo, isto é, ao virar as normas do Estado capitalista e a sua ideologia, contra as próprias práticas burguesas, devem ter consciência de que fazem a disputa no terreno da burguesia e devem saber como fazê-lo, pois esse fato tem consequências (Boito Jr. 2017, p. 15).

Podemos depreender, portanto, que, embora amplamente necessários esforços acadêmicos críticos que estudem o aspecto da corrupção ao tratarem do terceiro setor em geral e das OSs em particular, é necessário compreender as mediações e os cuidados a serem tomados no sentido de escapar dos limites impostos por essa modalidade de análise.

3.4.2 A temática da corrupção e da transparência nos estudos relacionados às Organizações

Sociais

Ao realizarmos ampla análise do estado da arte nos estudos sobre o modelo de contratualização com organizações sociais, evidenciamos que a temática da transparência é recorrente nesses trabalhos, independente do recorte crítico ou apologético aos quais os estejam relacionados.

De maneira geral, os trabalhos apontam que, mesmo que o modelo de contratualização seja mais eficiente que o modelo de administração direta, como argumentam os trabalhos apologéticos, a transparência nas ações das OS's configura-se como o principal desafio à efetividade deste modelo (D'Oliveira, 1998; Duarte, 2010; Melo, 2012).

Mesmo que esses trabalhos apologéticos apontem para a problemática da transparência como principal óbice à plena realização do modelo, o fazem analisando as instâncias governamentais de controle e, portanto, responsabilizando o Estado pela falta de transparência na relação contratual entre as OSs e o ente federado que a contrata. Essa tendência encontra-se baseada no constructo teórico que sustenta o modelo de contratualização, como procuramos mostrar na sessão 2.1.1 — a Teoria da Agência. De acordo com essa teoria, o *principal* é o responsável pela definição das metas, objetivos claros que evitem o comportamento oportunista do *agente*; são também de responsabilidade do *principal* os mecanismos de incentivo e controle para que não haja o “problema de agência”, noutras palavras, a adoção de estratégias, por parte do *agente*, que sejam díspares dos interesses/necessidades do *principal* (Silva; Barbosa; Hortale, 2015).

Além disso, como argumentam Silva, Barbosa e Hortale (2015, p. 1372), no modelo de contratualização, “[...] a forma tradicional de se avaliar os contratos e a prestação de serviços pela correta utilização dos recursos seria substituída pela verificação quanto ao atingimento das metas previstas para os indicadores de desempenho”. Este modelo de incentivo/controle estaria em conformidade com a problemática exposta por Bretsais (2017) quanto à transparência como critério de gestão idônea dos recursos públicos. De acordo com essa leitura, bastaria que o mecanismo correto de incentivo/controle atuasse com base nas metas que fossem acordadas e cumpridas, pois esta seria condição suficiente para o ateste de boa gestão por parte das OSs.

Nesse sentido, a literatura que considera o modelo de contratualizações efetivo para a melhoria das condições de oferta de políticas públicas, restando como aprimoramento dos mesmos a ampliação da transparência pública, adotam como objetos de estudo: a qualidade dos contratos, evidenciando se as metas são objetivas, bem desenhadas e negociadas entre ente federativo e OS's (Silva, Barbosa, Hortale, 2015; Cunha, Aith, 2022); o processo de planejamento da contratação como sinal de boa prática no sentido do *accoutingability* (Motta;

Naves, 2021); dispositivos legais e desenhos institucionais de fiscalização e controle (Melo, 2012; Oliveira, Morais, 2021), ausência de informações por parte do ente federativo contratante (Silva, Barbosa, Hortale, 2015).

Decerto que a literatura crítica, principalmente aquela produzida no âmbito do Serviço Social como campo de conhecimento, não recorre ao mesmo discurso da literatura apologética ao modelo. Ela avança na discussão sobre o sentido da política pública, a necessária denúncia aos processos de privatização e desvio do fundo público de suas finalidades ao desvelar a relação entre modelos privatizantes de gestão das políticas sociais e os movimentos mais gerais de movimento do capital. Porém, essa literatura de viés crítico tem incorporado a perspectiva da pesquisa relacionada ao processo de desvio de recursos públicos (obtenção de renda fraudulenta) e a constatação dos baixos níveis de transparência da relação contratual entre as instituições de terceiro setor (OSs) e os entes governamentais.

Retomemos, portanto, as dissertações e teses apresentadas no Quadro 1, observa-se que 8 delas apontaram o tema da transparência e irregularidades e desvios como um dos objetivos de pesquisa (Almeida, 2005; Cardoso, 2012; Santos, 2014; Ximenes, 2015; Lima, 2017; Rodrigues, 2021; Albino, 2023; Silva, 2023; Silva, 2023).

Os trabalhos de Almeida (2005), Cardoso (2012) e Silva (2023) discutem a problemática específica da falta de informações prestadas tanto pelas OSs quanto pelo órgão contratante, além de problematizarem a questão do controle social, já que os Conselhos de saúde não se configuram como o espaço de participação e controle sobre as OS's, função que, em tese, seria atribuída ao Conselho de Administração. Este, como determina a legislação, é composto por representantes da própria instituição, por representantes do poder público e por representantes da “sociedade civil organizada”, mas não há nenhum regramento sobre a forma como essa última parcela de representantes deve ser preenchida. Nesse sentido, a própria OS define esse critério e, geralmente, os usuários diretos não possuem cadeira nesses conselhos (Cislaghi, 2021).

Os demais trabalhos listados focam sua atenção nos processos de irregularidades e fraudes. Metodologicamente, a base de dados para a execução desses objetivos de pesquisa são os relatórios dos órgãos correcionais, comumente os órgãos de auditoria internos (Auditorias e Corregedorias do poder contratante), externos de controle (Tribunais de Contas) e Ministério Público Federal (MPF). Esses trabalhos possuem como característica central a descrição dos relatórios de auditoria, dos julgamentos nos Tribunais de Contas, recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta e denúncias oferecidas pela autoridade judicial denunciante, o Ministério Público (MP).

Para além das teses e dissertações do campo do Serviço Social que possuíram como objetivos, gerais ou específicos, a questão da transparência e/ou irregularidades advindas da gestão das OSs sobre unidades de saúde, pode-se elencar outros trabalhos, na forma de artigos e capítulos de livro, que apresentam a mesma preocupação analítica, a exemplo dos trabalhos de Almeida (2004), Andreazzi e Bravo (2014), Travagim (2017), Turino (2022) e outros. Nessa direção, a principal contribuição destes trabalhos é sistematizar os achados de auditorias e demais relatórios técnico-jurídicos para embasar a crítica às OSs em contexto geral de apropriação da política pública para objetivos privados.

A característica comum desses trabalhos é a ausência de uma reflexão teórica sobre o problema da transparência e da corrupção para a análise das OSs, o que vai, mais uma vez, ao encontro dos achados de trabalhos que se dedicaram a observar a produção crítica marxista sobre o problema da corrupção na sociedade capitalista. Em nossa pesquisa bibliográfica sobre o tema, encontramos apenas um trabalho que procurou relacionar, teórico-metodologicamente, os estudos no campo das OSs e a questão da corrupção. Trata-se do trabalho de Andreazzi (2022), acerca do qual realizaremos breves comentários.

Esse trabalho, assentado em perspectiva marxista, tenta realizar um primeiro movimento de recuperação do sentido da corrupção e a forma como a temática é tratada nas ciências sociais brasileiras. Argumenta que o norte principal das pesquisas relacionadas ao tema é de caráter fenomênico¹⁰⁴.

Ao tentar realizar um esforço de caracterização marxista para a categoria corrupção, a autora aceita a tese de que “países de capitalismo retardado” — em seus termos —, ou seja, àqueles países que “[...] sofreram transformações a partir da penetração de capitais externos [...], na época do imperialismo” (Andreazzi, 2022, p. 6), seriam mais suscetíveis à existência do fenômeno da corrupção em função de sua natureza periférica e de seu passado colonial. Nesse sentido, a autora parece enfrentar certa contradição, dado que essa tese — que, segundo ela, pode ser baseada em autores da tradição marxista como Mariategui ou Mao Tse-Tung — também é notadamente a tese sobre a qual se baseiam as abordagens de caráter funcionalista e

¹⁰⁴ De acordo com Andreazzi (2022), existem três tendências hegemônicas no que concerne às análises sobre a corrupção na literatura brasileira. A primeira, de caráter funcionalista, baseada em Faoro e em Sérgio Buarque de Holanda, partindo de um viés weberiano para destacar o paternalismo como expressão do “tipo ideal brasileiro”, em que a solução da problemática da corrupção está em ampliar o caráter burocrático-impessoal da administração pública; o segundo, de viés economicista, que atribui o fenômeno da corrupção ao monopólio das funções do Estado (e portanto, a geração de uma renda de monopólio — externalidades — que fazem com que os agentes públicos maximizem sua renda privada. Nesse sentido, a solução, para essa corrente, seria a ampliação de mecanismos de mercado em detrimento do monopólio do Estado; a terceira vertente seria aquela vinculada à noção de que a sociedade brasileira é dotada de um déficit de democracia e participação que impede o desenvolvimento do *accountability* e, portanto, a ampliação de espaços da sociedade civil seria o corolário da redução do paternalismo clientelismo e corrupção no Estado brasileiro.

economicista (esta última, como já apontamos anteriormente, fundamentadas no marco teórico da Teoria Econômica Neoinstitucionalista, amplamente utilizada pelas instituições internacionais como FMI e Banco Mundial) (Bretsais, 2017), quando afirmam que os países subdesenvolvidos seriam mais suscetíveis aos processos sistêmicos de corrupção. Destarte, a resposta normativa seria a aplicação de reformas institucionais capazes de dotá-los de uma perspectiva de modernidade.

Não estamos afirmando que essa autora se coloca ao lado das perspectivas funcionalistas e economicistas, mas chamando atenção para que a constatação de que suas conclusões parecem se aproximar, em algum sentido, daquelas perspectivas, ao considerar que as formações econômico-sociais periféricas possuem historicamente maiores índices de corrupção associados aos seus Estados. O que estamos tentando argumentar é que sua leitura pode reforçar a ideia de que a corrupção é um fenômeno, pelo menos predominante, na periferia do capitalismo e não no capitalismo como um todo¹⁰⁵.

Andreazzi (2022), novamente se fundamentando nas teses e categorias de Mariategui e Mao Tse-Tung, busca caracterizar o processo de formação das burguesias em países periféricos, em associação com a concentrada propriedade da terra fundante dessas formações econômico-sociais periféricas, bem como dos capitais imperialistas com a expressões fenomênicas do favorecimento do Estado às burguesias associadas a este. Assim, afirma a autora:

[...] a grande burguesia, que não liquida, mas está intimamente associada à velha classe latifundiária patronal modernizada como agronegócio exportador de commodities, todas subordinadas às estratégias do imperialismo, é liberal apenas na aparência, mas que se utiliza do Estado para alavancar negócios e impor sua dominação política através da manutenção de relações pré-capitalistas de trabalho, de relações personalistas de troca clientelística, corrupção e, frequentemente, coronelismo com o uso da violência (Andreazzi, 2022, p. 8).

Ou seja, seria a condição de países que surgiram e se desenvolveram no contexto de imperialismo e que, portanto, estiveram sob a condição de colônias, formais ou não, e o desenvolvimento das relações capitalistas, particularmente da classe burguesa nesses países, os determinantes da suscetibilidade dos Estados nacionais e suas instituições à sistemática da corrupção (entendida em sentido amplo, os favorecimentos obtidos por setores na disputa política — como vantagens competitivas por determinado setor em uma legislação —, e não

¹⁰⁵ Já tratamos anteriormente, com base no trabalho de Bretsais (2017), da forma como essa perspectiva tem justificado as recomendações dos instrumentos internacionais do capital transnacional de enfrentamento ao problema da corrupção, sendo essa uma estratégia imperialista.

apenas no sentido de obtenção de vantagens pecuniárias específicas por parte de políticos eleitos ou funcionários da burocracia estatal). A autora ainda comprehende que “[...] a temática da corrupção que não é um desajuste do funcionamento do Estado, mas faz parte dos processos de acumulação de capital” (Andreazzi, 2022, p. 8) deve dirigir as análises sobre as OSSs.

Após um tópico em que a autora caracteriza os achados de pesquisas resultantes em um mapeamento das OSSs, de seus perfis e de importantes processos de irregularidades relacionadas às instituições que atuam na saúde no município do Rio de Janeiro¹⁰⁶, ela estabelece algumas conclusões; a primeira destas é que:

[...] a experiência da implementação das OSS¹⁰⁷ no município do Rio de Janeiro permite dialogar tanto com a literatura internacional sobre as reformas gerenciais em países em desenvolvimento quanto com outras experiências nacionais e os marcos teóricos assumidos [...] partimos de trabalhos de revisão que concluem que as diferenças destes com a periferia são importantes nos resultados (Andreazzi, 2022, p. 11).

A segunda importante conclusão da autora é que:

[...] percebeu-se, antes de tudo, a facilitação do relacionamento entre a Prefeitura e o mercado de OSS, em uma primeira derivada e com as empresas fornecedoras de insumo, através da gestão por OSS, por cima das amarras colocadas pelo s mecanismos de impessoalidade da Lei de Licitações públicas. Tais facilidades estavam na dispensa de licitação, na intensa terceirização de serviços para empresas privadas e nas consequências que isso trazia para as contas públicas na forma de sobrepreços. No caso estudado, se pode verificar, ainda, o fato de não conformidade dos critérios de seleção das OSS estabelecidos na legislação, denotando uma seleção informal prévia à licitação (Andreazzi, 2022, p. 11-12).

Nessa segunda conclusão elencada pela autora está presente a associação da corrupção com mecanismos de favorecimento à acumulação pelas brechas que o modelo de contratação por OSSs procede, em outros termos, o modelo é permissivo a uma acumulação por vias espúrias (corruptas).

Antes de apresentar uma terceira conclusão da autora, reputamos extremamente importante sinalizar que em seu texto parece haver ligação entre as categorias corrupção e expropriação. De fato, o argumento realizado segue no sentido de caracterizar a corrupção com a acumulação primitiva, nos termos de Marx, já que a corrupção pode ser associada à

¹⁰⁶ Os achados de Andreazzi (2022) sobre o perfil de gestão das OSSs no município do Rio de Janeiro figurarão outros momentos nesta tese, por isso não foram alvos de qualquer intervenção até aqui.

¹⁰⁷ Estamos optando pela utilização da sigla OSSs (organizações sociais), porém, no texto em questão, é utilizada a sigla OSS para designar *Organizações Sociais da Saúde*.

violência praticada, no sentido de gerar um estoque de capital que se reproduzirá no ciclo de valorização. Destaca-se também que a autora se utiliza (na p. 8, em seu 2º §) do termo *espoliação*, mesmo que sem citar David Harvey — expoente da utilização dessa categoria no pensamento marxista contemporâneo — ou desenvolver qualquer argumento nesse sentido¹⁰⁸. É importante esse destaque, pois todo o processo de ampliação das OSs, inclusive análises gerais acerca do terceiro setor, bem como a extração de renda fraudulenta associada à tal ampliação estão caracterizados em parte da literatura com a categoria *expropriação*, como em Costa e Mendes (2021) e Silva (2023), ou com a categoria *espoliação*, no trabalho de Lima (2017) e Silva e Silva (2022), por exemplo¹⁰⁹. Nesse caso, a ampliação das OSs, bem como os processos de irregularidades a estes vinculados seriam explicados ou por mecanismos que remetem à categoria acumulação primitiva, no caso da utilização da primeira categoria, ou pela proposta teórica que afirma que, no capitalismo atual, apenas as formas tradicionais de reprodução do capital não são suficientes, portanto, novas frentes de acumulação são criadas pelo capital e seus representantes institucionais, inclusive os direitos sociais.

A terceira conclusão expressa por Andreazzi (2022) afirma que, no modelo de contratualização, “[...] há uma apropriação de rendas sob a forma de preços majorados e preços de monopólio que impede que os recursos públicos aplicados na saúde rendam os seus benefícios plenos melhorando a atenção da saúde da população” (p. 13).

Aqui a autora cita dois elementos que nos parecem fundamentais em nossa análise sobre a auferição de renda por parte das OSs e de empresas capitalistas atuantes na saúde através dessas instituições (via quarteirização de serviços e aquisição de insumos). O primeiro destes é que há, claramente, como mostram as várias pesquisas conduzidas com viés crítico ao modelo, a apropriação de renda oriunda de processos de corrupção através das irregularidades, da associação entre OSs, setores da política e setores do capital, das brechas jurídicas, do clientelismo facilitado pela inexistência de critérios impessoais de contratação de pessoal, dentre outras formas expressas de corrupção (Andreazzi, Bravo, 2014; Santos, 2014; Lima, 2017). Entretanto, ao citar a renda de monopólio, a autora parece indicar que, em sua leitura, há rendimento econômico extraído neste modelo de contratualização, embora este aspecto careça de tratamento mais específico em seu trabalho.

¹⁰⁸ Dessa maneira não conseguimos depreender se a autora se utilizou do termo *espoliação* com conotação categorial para explicar sua interpretação acerca do fenômeno da corrupção ou apenas o utilizou sem alguma preocupação com a noção na qual ele é desenvolvido na literatura.

¹⁰⁹ No capítulo 4 analisaremos melhor a associação da proliferação das OSs com as categorias *expropriação* e *espoliação*.

3.4.3 Os limites na análise da renda fraudulenta como explicação da expansão das Organizações Sociais

Nesta sessão tentaremos apontar alguns limites ao enfoque (exclusivo ou predominante) da corrupção nas pesquisas críticas que debatem a expansão das OSs e o processo de captura do fundo público, avançando no argumento de que esse enfoque possui certas limitações que não captam a estrutura econômica que reproduz o modelo.

A primeira limitação, e aquela que consideramos mais relevante para nosso trabalho, é que, embora o modelo de contratualizações por OSs apresente elevado grau de irregularidades identificadas, conforme trabalhos aqui elencados demonstram, essa não é uma condição *sine qua non* para a existência de OSs. Por exemplo, o trabalho de Lima (2017), que realizou extensa pesquisa sobre o modelo de gestão da saúde por OSs no estado do Rio de Janeiro identificou, até o ano de 2015, 10 OSs atuando em unidades estaduais de saúde daquele estado, 06 delas tendo sido alvos de investigações e julgamentos de irregularidades por parte dos órgãos de controle e instâncias do Judiciário. Decerto que um índice de 60% de instituições contratualizadas, em única unidade da federação, respondendo a processos administrativos e judiciais por mau uso dos recursos públicos é um índice alarmante, mas ao se admitir, por hipótese, que as demais instituições não estão ou estiveram envolvidas em casos de obtenção de rendas fraudulentas, como explicar, criticamente, a expansão dessas? Ampliando um pouco mais essa questão: a renda fraudulenta seria suficiente para garantir a reprodução do modelo?

Para nós, essa é a principal questão de fundo no estudo que estamos conduzindo, pois, embora sejam imperativos do capital a realização de rendas fraudulentas e o acesso privilegiado aos aparelhos burocráticos e políticos do Estado, atuando em várias frentes, não apenas na corrupção pessoal e direta (pagamento de vantagens pecuniárias à agentes públicos — políticos e burocráticos), mas nos mecanismos de doações em campanhas eleitorais em troca de vantagens econômicas, bem como a prática de *lobby* para alavancar seus lucros, o essencial para a reprodução do capital é a sua valorização no ciclo produção/distribuição de mercadorias (e serviços).

Sendo assim, a chave explicativa central para discutir a expansão deste modelo de gestão está em como a captura do fundo público operado pelas OSs ao mesmo tempo acelera os mecanismos de reprodução do capital na saúde através das mudanças gerenciais e é apropriado, em parte, pelas próprias OSs, como remuneração por sua atividade econômica,

Antecipando um pouco o debate que realizaremos no quarto capítulo da tese, o essencial para a explicação do processo de avanço das OSs como incentivo remuneratório não está nas rendas fraudulentas, ainda que estas ocupem destaque no modelo, mas na posição e na estrutura que as OSs ocupam, não apenas como intermediárias na transferência de fundo público para os ciclos avançados de reprodução de capital, mas como agentes econômicos que, por uma atividade econômica, são remuneradas para além dos custos de produção dessa atividade (no caso específico, a gestão de unidades de saúde). Sendo assim, seria a possibilidade de auferição de renda — advinda de sua atividade econômica — que se configuraria como a principal chave explicativa para a consolidação de um mercado que se expande, não somente porque o Estado incentiva sua expansão, mas porque este é, em sua essência, superavitário. Evidentemente, propomos que a mediação explicativa para a expansão do mercado de OSs é o próprio “mercado de contratos de gestão” em sua estrutura e resultados.

Ademais, atribuir os avanços das OSs sobre o fundo público da saúde apenas em nome da captação de rendas oriundas de corrupção pode fazer com que se caia em algumas armadilhas, como nos alertam Bretasais (2017), Boito Jr. (2017), Marques e Carnut (2023), acerca do enfoque marxista sobre a corrupção. Se a corrupção é o maior dos problemas dessa forma de relação entre o público e o privado — dito de outro modo, se a captura do fundo público serve para alimentar os interesses privados de agentes do Estado, de dirigentes das OSs, de empresas prestadora de serviços ou fornecedoras de insumos —, a solução para a resolução dessa questão passaria por uma abordagem tecnicista, em que bastariam mecanismos de controle capazes de separar as boas e as más instituições. Associado ao tecnicismo segue o moralismo como outra possível solução, quando se discute a questão tão somente pelo viés da renda fraudulenta, uma solução claramente liberal.

Torna-se imperativa a ampliação de estudos de natureza crítica que escapem da acepção social-liberal de corrupção e que associem a obtenção de rendas por parte dos setores do capital, com os movimentos de produção e distribuição de mercadorias e serviços, levando em conta que a renda de corrupção é apenas parte dos rendimentos com os quais o capital e seus associados (incluindo aqui as OSs) se reproduzem

Nessa direção, a próxima sessão discute o que estamos chamando de aproximação simbiótica entre o “terceiro setor” e as empresas lucrativas, compreendendo que esta aproximação, verdadeira transformação, é o que justifica, em grande medida, a obtenção de taxas positivas de renda. Evidente que o fato de se organizar como uma empresa capitalista não elimina a possibilidade de extração de riqueza fraudulenta, ao contrário, há um sem-

número de exemplos que mostram que grandes conglomerados econômicos, aqui e alhures, foram cercados de denúncias de fraudes e casos de corrupção, mas a reprodução da sociabilidade do capital se deve principalmente aos movimentos legais e socialmente legitimados de exploração e captura dos recursos públicos.

3.5 A tese da aproximação simbiótica entre as instituições do “terceiro setor” e as empresas lucrativas

Na sessão 2.2 procuramos argumentar que a tese da automização do “terceiro setor” em relação ao capital é amplamente falaciosa por três questões principais: a primeira é o caráter de classe assumido por este, pois no amálgama de instituições que compõem este “setor” da sociedade estão presentes as mais diversas instituições que falam em nome da burguesia e de seus projetos; em segundo lugar, as mais diversas funcionalidades que as instituições de “terceiro setor” possuem para os projetos dos setores da burguesia, que vão da formação de consensos à disseminação das ideologias burguesas, como o empreendedorismo; em terceiro lugar, porque, dado que o “terceiro setor” é financeiramente dependente do Estado, ele é, senão na mesma grandeza, também financeiramente dependente dos projetos sociais das grandes empresas e da caridade burguesa.

Se a relação de defesa/dependência que as instituições do “terceiro setor” possuem com os setores do capital não é novidade para a perspectiva teórica da totalidade social, como mostram os estudos de Ponte (2012), Montaño (2003; 2015), Fontes (2010; 2019) e Correia (2022), um dos aspectos desta relação que chama atenção é o que estamos nomeando aproximação simbiótica entre as instituições do “terceiro setor” com as empresas tipicamente capitalistas, cujo resultado tem sido a metamorfose das primeiras em instituições extremamente similares às segundas. Em outros termos, as instituições do chamado “terceiro setor”, ou pelo menos grande parte delas¹¹⁰ possuem estruturas, objetivos e metas muito próximas, senão as mesmas de uma empresa cujo objetivo central é o lucro (Tenório, 1999; Falconer, 1999).

A característica da profissionalização da gestão das instituições do terceiro setor tem sido constantemente identificada (Melo, 2011) e até mesmo celebrada por parte da literatura

¹¹⁰ Falconer (1999) identifica dentro deste setor abrangente ao menos 5 tipologias de organizações do terceiro setor: as religiosas, as vinculadas aos setores populares, os empreendimentos de serviços, as paraestatais (Sistema S) e as fundações empresariais. É possível perceber que, desde a proposição tipológica de Falconer, estas interconectaram-se fortemente. No caso das OSs, que podemos definir como “empreendimentos de serviços”, percebe-se que instituições do Sistema S, instituições religiosas e as ONG’s originárias de movimentos populares se tornaram outorgantes da qualificação como OSs.

que trata do tema, principalmente aquela de caráter apologético e possibilista — nos termos de Montaño (2003). De um lado dessa identificação e celebração estão textos que apontam elementos normativos (propondo técnicas desenvolvidas e utilizadas, com ou sem adaptações, pelas empresas tradicionais para o “terceiro setor”) (Albuquerque, 2006) em termos de *marketing* (Campos; Silveira; Marcon, 2007), gestão de pessoas, gestão financeira (Tozzi, 2014), desenho institucional e modelos internos de governança (Melo, 2011; Lacruz, 2020).

De outro lado, as argumentações apontam a necessidade de implementação de modelos de governança, cujo objetivo é o apoio ao cumprimento da missão institucional declarada por cada uma dessas entidades. É o caso, por exemplo, da interpretação realizada por Cabral (2008), que comprehende o processo de gestão social das organizações do terceiro setor como híbridas, pois ao mesmo tempo em que estas seriam lastreadas por valores altruísticos (democracia, solidariedade, justiça social), há elementos a serem gerenciados, como o trabalho assalariado ou a produção de bens e serviços sociais, que demandam princípios típicos do “segundo setor”. Para Cabral (2008), o equilíbrio entre as diversas características presentes no processo de gestão híbrido é o principal desafio de uma gestão social que consiga cumprir a missão (objetivos) da organização do “terceiro setor” de forma eficiente, sem perder a sua essência.

Neste argumento, chama atenção o fato de que o modelo de gestão é determinado pela instituição de forma autônoma e consciente, como se a gestão fosse, tão somente, um conjunto de técnicas para melhorar a eficiência no cumprimento dos objetivos. Deste modo, a implementação de modelos gerenciais de gestão não perverteria a natureza social do “terceiro setor”

Outra argumentação que concorda que a implementação de modelos de governança empresarial apoia a missão social das instituições de “terceiro setor” é a realizada por Lacruz (2020). Porém, diferentemente da primeira abordagem, o autor afirma que o cenário externo, sobremaneira a necessidade de financiamento das instituições, determina o processo interno de organização gerencial no nível mais estratégico e no nível operacional. Trata-se, principalmente, da necessidade competitiva que as instituições possuem de atrair projetos e recursos, no que a literatura denomina de “mercado de doadores”. Adalshev e Verdier (2010) comprehendem que as instituições de “terceiro setor” estão em ambiente de competição e tomam suas decisões de gestão para alcançar vantagens competitivas na busca pelos recursos para execução de seus projetos. Nesse sentido, os modelos de gestão profissional (empresarial, corporativa) são um imperativo do mercado de doadores para o terceiro setor.

Portanto, a leitura de Lacruz (2020) comprehende que os doadores exigiriam modelo

capaz de gerar segurança ao recurso aportado. Por isso, o autor se utiliza da Teoria da Agência (já discutida no tópico 2.2.1), em que o doador assume o papel principal e a instituição do “terceiro setor”, a figura do agente, e que a governança corporativa é o mecanismo de redução do problema de agência, ou seja, a gestão profissionalizada das instituições do “terceiro setor” derivaria um mecanismo de controle capaz de eliminar as disparidades de objetivos entre doador e gestores da instituição.

Embora, corretamente, considere que não se trata de uma vontade subjetiva, mas de um imperativo de mercado, esta abordagem é também possibilista, compreendendo que a aplicação de uma gestão corporativa (profissional, empresarial) possui como único objetivo a melhoria da eficiência no cumprimento da missão. A implementação de modelos gerenciais de gestão é determinada, portanto, por uma questão objetiva (mecanismos de mercado associados à captação de recursos).

Assim, concordamos parcialmente com ele, sobretudo, quando se coloca em comparação à visão de que as instituições decidem conscientemente que grau de gestão empresarial elas deveriam adotar (argumento desenvolvido por Cabral (2008)).

A problemática principal, em nossa leitura, com relação a esses argumentos apologéticos e possibilistas é a compreensão de que os modelos de gestão empregados referem-se apenas à técnica. Seriam apenas a introdução de elementos técnicos cujo objetivo é a melhoria dos processos internos sem efetiva interferência naquilo que, em tese, seria a missão precípua desta modalidade institucional — o alcance de soluções para problemas sociais (ambientais, relacionados à garantia de direitos, demandas das melhorias, dentre outros aspectos).

A modelagem institucional com aplicação de parâmetros e estratégias gerenciais tem levado, inclusive, à adoção de nomenclaturas tais como: empresas sociais, empreendimentos sociais, negócios sociais (Okano *et. al.*, 2022). Ou seja, admite-se explicitamente que em uma parte consistente das organizações “sem fins de lucro” a orientação é efetivamente empresarial, no sentido de introduzirem-se como produtoras de bens e serviços que se destinam a determinado mercado, porém, em abordagens apologéticas, manter-se-ia a lógica constitutiva do “terceiro setor”, sua função social, em detrimento da acumulação e da distribuição de lucros.

Este tipo de abordagem admite, contudo, alguns aspectos importantes: 1) as empresas sociais destinam-se ao mercado, produzem bens e serviços que podem enfrentar a concorrência entre si ou a concorrência das empresas tradicionais (que aqui estão sendo chamadas de empresas tipicamente capitalistas); 2) admite-se que a constituição da empresa

social pode ser de propriedade privada (ao contrário do modelo associativo tradicionalmente imputado ao conceito de “terceiro setor”); 3) admite-se ainda, de acordo com essa conceituação, que as empresas sociais podem alcançar resultados positivos (excedente econômico) desde que os mesmos sejam revertidos para a função social da instituição (Okano *et al.*, 2022).

A transformação no discurso e no campo da observação prática é a de que a caridade tradicional caminha a passos largos para ser vislumbrada como negócio é inexorável à análise do “terceiro setor”, como os trabalhos e os conceitos anteriormente citados aludem. A questão fundamental é que essa literatura de cariz possibilista aponta que a introdução subjetiva ou objetiva dos modelos e práticas gerenciais nas instituições de “terceiro setor” (no limite, a aceitação de que essas são efetivamente “empresas”) seria um meio para o alcance dos objetivos sociais (ambientais, de garantia de direitos) destas.

Em outros termos, o que esta literatura deixa propositalmente de admitir, é que, se em algum momento houve, de fato, adesão consciente e consistente do “terceiro setor” às pautas efetivamente populares, está em curso um processo de sua mercantilização capaz de alterar sua lógica. Tenório (1999) argumenta nesta direção, com uma leitura que concordamos, embora com ressalvas.

O autor parte, em seu esquema explicativo, de dois modelos gerenciais. O primeiro é um modelo de gestão ou governança social e o segundo ele denomina modelo de gestão estratégica empresarial, nos quais as instituições de “terceiro setor”, autônoma e essencialmente, poderiam tomar a decisão de: solidificar a gestão social ou, em relação de submissão à lógica do mercado, adotar o segundo modelo. Nesta leitura, a *gestão social* seria aquela cujo norte estaria fundado nos processos e objetivos baseados em valores como democracia, justiça social, solidariedade, no qual esta lógica de gestão seria “[...] a ele [terceiro setor] originalmente destinado” (Tenório, 1999, p. 98). Já a gestão estratégica empresarial seria aquela cujos processos e resultados balizam-se na obtenção de lucratividade. Essa visão é, portanto, dual sobre o “terceiro setor” e seu processo de organização interna que está em conformidade com os princípios de gestão social ou com os modelos de gestão sob a lógica do mercado¹¹¹.

Sendo assim, a adesão das instituições ao modelo gerencial estratégico-empresarial se configuraria como desvio capaz de alterar o *ethos* norteador do “terceiro setor”, ou seja, a adoção de modelos de gestão advindos da Administração tradicional submeteria estas

¹¹¹ Estamos tentando caracterizar essa visão como dual, pois o autor parece apontar que o processo de introdução do segundo modelo afasta as instituições de terceiro setor do primeiro modelo de gestão.

instituições à subordinação do mercado e, por consequência, ao afastamento da missão socioambiental (Tenório, 1999).

Aqui se encontra o nosso ponto de divergência com o autor, pois na sua visão dual apontam-se duas consequências para a análise que não contemplam a nossa visão sobre o “terceiro setor”: 1) o autor parece apontar que a decisão por um ou outro modelo é subjetiva e consciente, apesar de reconhecer que esta decisão está subordinada a um processo de competição pela sobrevivência em um contexto de competição mercadológica; 2) sua leitura aproxima-se do possibilismo ao aceitar, por pressuposto, que existe um *ethos* democratizante e emancipatório no “terceiro setor” desde que este se mantenha íntegro, principalmente nos seus modelos de governança, que devem ser pautados pela *gestão social*.

Mesmo com algumas importantes diferenças, como as que procuramos sinalizar nas argumentações anteriores, a literatura que entende o “terceiro setor” como possibilidade de efetivação de políticas públicas e do enfrentamento aos problemas sociais e climáticos, dentre outros, reconhece que a gestão empresarial é um elemento inexorável da moderna organização deste “setor”. Porém, a maioria dessas leituras possibilistas compreendem que a gestão empresarial é um imperativo positivo para o alcance da eficiência como corolário das intervenções realizadas pelo “terceiro setor” sobre a pobreza, mesmo que com isso um modelo filantrópico seja substituído por um modelo corporativo em essência (Lacruz, 2022). Ou seja, parte da literatura possibilista admite que o “terceiro setor” pode abandonar algumas de suas balizas fundamentais (a filantropia, o voluntariado e o associativismo) em nome da captação maior de projetos, recursos e gestão profissional destes recursos. Não é incomum vislumbrar em textos sobre o terceiro setor a nomenclatura típica dos modelos administrativos vindos do mundo corporativo tradicional — as entidades de terceiro setor possuem CEO’s, CFO’s, adotam mecanismos de governança corporativa, por exemplo.

Em nossa leitura, a presença de modelos de governança típicos das empresas privadas como atributo das organizações de “terceiro setor” não reside somente na resposta aos mercados de doadores ou na busca por eficiência na execução das atividades sociais, mas na efetiva possibilidade de realização de rendas econômicas a partir de sua condição privilegiada — não se trata apenas de eficiência, mas de busca por resultados superavitários.

Admitir um “terceiro setor” empresário significa admitir que a relação de dependência e defesa dos interesses burgueses significam uma modalidade em que o capital pode se direcionar para realizar ganhos. As tradicionais doações (filantropia), cujos objetivos são associados ao propagandismo da “responsabilidade social do capital” (Fontes, 2019) parecem estar dando lugar ao *investimento social* (Pagotto *et al.*, 2016).

O termo investimento merece ser minimamente problematizado. Geralmente o investimento está associado ao retorno. Admitir o investimento social significa que os recursos privados que migram para o “terceiro setor”, os recursos oriundos do mercado de doadores, possuem “[...] expectativa de ampliação do valor ou retorno às empresas a partir de sua atuação social” (Pagotto *et al.*, 2016, p. 25). Essa leitura admite que os recursos empresariais direcionados ao terceiro setor (na forma de transferência para instituições independentes ou na constituição de fundações empresariais) garantem apropriação privada dos resultados desta destinação, em termos de imagem, reputação e licença social para operar os negócios ou a eficiência da operação. Nesse sentido, o alinhamento da destinação investimentos sociais perpassa a ampliação da geração de lucros aos capitais que se destinam a esta modalidade (Fontes, 2010; 2019).

De forma proposital, nos utilizamos de textos apologéticos ao “terceiro setor” para caracterizar a aproximação simbiótica entre este e as empresas tipicamente capitalistas. Esse traço é inexorável e o objetivo do fluxo de capitais e da estruturação das instituições “sem fins lucrativos” em espaços lucrativos (ou similares a estes), convergindo para o que nos diz Fontes (2019), quando afirma a inexistência de um capitalismo filantrópico e a existência de filantropia no capitalismo com vistas ao fortalecimento do capital. Seja do ponto de vista da melhoria da imagem como elemento compensatório das diversas desigualdades socioeconômicas e ambientais, promovido pela apropriação privada da riqueza social gerada, seja na possibilidade de ampliação de tal apropriação privada, quando verdadeiras empresas travestidas de instituições socialmente comprometidas auferem rendimentos e se valem das generosas isenções tributárias (Fontes, 2019; Correia, 2022).

A argumentação desta sessão, até o momento se preocupou em mostrar que um “terceiro setor” empresário é uma realidade concreta admitida pela própria literatura que realiza a defesa deste tipo de instituição, e que a aproximação simbiótica entre esta modalidade institucional e as empresas efetivamente lucrativas está, nesta literatura apologética e possibilista, associada à dependência dos recursos do investimento do capital na área social.

Mas não é apenas o “terceiro setor” empresário, orgânica e financeiramente vinculado às empresas lucrativas que possuí estruturas empresariais e modelos de gestão corporativos. O “terceiro setor”, quando dependente do fundo público, principalmente aquele que atua na provisão de bens e serviços públicos, é igualmente empresário — ou seja, implementa soluções de gestão empresarial (e não poderia ser diferente, já que o gerencialismo é o norte das reformas que balizam esses modelos de transferência de fundo público).

O nosso objeto de estudo, as OSs, pode ser facilmente caracterizado pelo viés do empresariamento que tem sido típico da oferta de políticas públicas privatizadas, através dos novos modelos de gestão, como realizam, por exemplo, Morais e outras (2018). A categoria empresariamento tem sido mobilizada mais no âmbito das análises sobre a política de educação (Lima; Maciel, 2023) do que nos estudos vinculados à política de saúde, embora seja possível encontrar trabalhos que mobilizam a categoria para análise desta última (Bahia, 2006; Goya *et al.* 2016; Goya; Andrade, 2018; Mattos *et al.*, 2022).

O termo carece de definição mais exata, mas tem sido utilizado para designar os movimentos de penetração da lógica empresarial nas políticas públicas (podendo assumir significado semelhante a outros termos comumente utilizados, como privatização, mercantilização e mercadorização)¹¹². Trata-se, portanto, segundo Motta e Andrade (2020), da introdução de mecanismos que subsomem a lógica da política pública aos ditames do empresariado e, mesmo não sendo novidade intrínseca do neoliberalismo, alcança novo patamar em termos quanti e qualitativos, cujas expressões estão na formulação de políticas públicas por aparelhos privados de hegemonia empresarial (Fontes, 2010; Correia, 2022) e na oferta empresarial de serviços públicos (Cislaghi, 2015).

Portanto, o processo de empresariamento das políticas públicas, podemos dizer, está associado à transformação do fundo público em obtenção de rendimentos, principal objetivo da atividade econômica de qualquer empresa. Este parece ser o principal aspecto em relação às transformações contemporâneas do fundo público, ou seja, a ampliação da sua capacidade de atuação como elemento constitutivo da reprodução do capital e diferentemente da experiência histórica do *welfare state*, realizada às custas de um processo combinado de redução de direitos e mercantilização (privatização) da prestação de serviços públicos.

Mesmo quando executado através das “parcerias” com o “terceiro setor”, dado que este apresenta a característica fundamental de aproximação simbiótica com as empresas tipicamente capitalistas, é possível considerar que o objetivo das parcerias é a transformação do fundo público em rendimento econômico capturado de maneira privada.

No caso das OSs, ao analisar o perfil das mesmas, bem como pesquisas como a realizada por Andreazzi, Bravo e Pacheco (2015) acerca desse modelo no Rio de Janeiro, temos que:

[...] no RJ, as OS surgem como ONG cujos empreendedores vislumbram essa

¹¹² Na verdade, ao se observar a maioria dos trabalhos onde aparece, o termo empresariamento é acompanhado dos dois outros termos adjacentes.

oportunidade, alguns criando a própria oportunidade como gestores públicos. Mas surgem também como diversificação de ONG tradicionais no período neoliberal de estímulo ao chamado Terceiro Setor [...] e ainda de organizações fundacionais e associativas criadas pelo Estado como apoio à gestão em assistência, ensino e pesquisa. Muitas frequentemente são partes de grupos empresariais, alguns lidando com atenção privada e com fornecimento de materiais médico hospitalares (Andreazzi, Bravo; Pacheco, 2015, p. 65).

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2020) também atesta que a maioria das OSs foram criadas entre 2011 e 2018, o que sugere tratar-se de um modelo de negócio amplamente atrativo. De acordo com este levantamento, 91,29% das OSs atuantes no Brasil (não apenas na política de saúde) foram criadas no período supracitado e 5,48% das instituições qualificadas nesta modalidade jurídica em 2020 foram criadas entre 2001 e 2010, portanto, apenas 3,33% foram criadas antes de 2000. É provável que estas instituições mais recentes possuam perfil totalmente empresarial, pois não detém qualquer vinculação com práticas caritativas tradicionais. Não há estudo conclusivo, mas é possível que mesmo as instituições mais tradicionais adotem um modelo de gestão e governança empresarial.

Segundo Donadoni e Baggenstoss (2017, p. 141):

Embora, o comando do hospital seja uma tarefa exclusiva dos médicos vinculados às organizações sociais de saúde, o que aparece como diferencial é a presença de um maior número de “gestores” alocados na gerência média dos hospitais e uma forte divulgação da utilização de ferramentas gerenciais que legitimam as organizações.

No mesmo diapasão, a pesquisa de Baggenstoss (2013), ao analisar o desenvolvimento dos modelos de gestão das OSs como intermediárias¹¹³ na gestão de equipamentos de saúde em São Paulo, atesta que o modelo atua não somente na direção da adesão ao gerencialismo (se assim o fosse, não haveria razão para a adoção do modelo, bastando a aplicação de novas técnicas, que, de fato, vêm sendo aplicadas nos hospitais em que se opera a gestão direta pela Administração Pública, como condição suficiente para a implementação do gerencialismo preconizado pelas reformas neoliberais), mas na reestruturação dos equipamentos de saúde gerenciados através do modelo, passando de um *ethos* da administração pública para o da

¹¹³ O debate realizado pela autora é bastante interessante, embora não tenha sido exaustivamente cotejado neste trabalho. Para ela, mais que a delegação da gestão, o modelo de contratualização assemelha-se ao processo de intermediação próprio de reestruturação das empresas a partir da contratação de serviços de consultoria. No argumento da autora, a OS não é contratada para prestar o serviço, mas para coordenar a reestruturação organizacional da unidade de saúde, em outros termos, transformar aquele espaço de prestação de serviços, em suas práticas, conhecimentos e métodos de espaço público, em espaço privado de prestação de serviços. Deste modo, para transformar o espaço público em espaço empresarial, é necessário que a instituição esteja alinhada ao mesmo princípio, apesar de sua constituição formal de entidade sem fins de lucro. Este argumento será retomado na subseção 4.4.2.3, para uma explicação teórica acerca dos rendimentos auferidos pelas OSs.

empresa. Diante disso, se a unidade precisa se estruturar como uma empresa, a intermediária também deve estar alinhada a este paradigma; em outros termos, direcionar os esforços para a obtenção de taxas positivas de rendimentos.

Nessa direção, entendemos que a aproximação simbiótica das instituições do terceiro setor com as empresas tipicamente capitalistas é caracterizada pelas seguintes questões: 1) as estratégias das instituições de “terceiro setor” resultam em desenhos institucionais extremamente próximos das empresas capitalistas, a partir da mercantilização da filantropia — concorrência por recursos; 2) esses desenhos institucionais e a incorporação de termos próprios dos negócios *stricto sensu* (empreendedorismo, eficiência) encaminham o “terceiro setor” para a lógica da obtenção de auferição de rendimentos; 3) o “terceiro setor” não é apenas empresarial porque está submetido, em uma relação de funcionalidade/dependência, aos valores ideológicos e recursos financeiros da grande burguesia, mas porque funciona como empresa; e 4) a introdução de um “terceiro setor empresário” na adoção de políticas públicas, especialmente da saúde, parece provocar um movimento do gerencialismo ao empresariamento, ou seja, do discurso da eficiência à prática da obtenção de rendas a partir do fundo público.

3.6 Síntese e considerações parciais

Neste capítulo procuramos demarcar os caminhos adotados para uma análise do “terceiro setor” de maneira crítica, com o objetivo de mostrar que tal modalidade institucional é funcional ao capital em seu projeto de ampliar as formas e a velocidade de sua valorização. Trata-se de parte de um projeto de reconfiguração das intervenções do Estado nas reparações da “questão social” e não de uma consolidação da ampliação da democracia como uma leitura procurou sedimentar.

Ao mesmo tempo em que realizamos a crítica, sinalizamos quais os nortes teórico-metodológicos mobilizados no âmbito da análise específica das OSSs, de sua natureza e de seus resultados empíricos, que serão apropriados no capítulo 4.

Deste modo, ao discutirmos a tese da autonomização, sinalizamos ao mesmo tempo que a forma crítica adequada de se considerar o “terceiro setor” é a análise deste na totalidade do capitalismo neoliberal, analisar suas dinâmicas, expansões, expressões, organizações e estratégias sob o prisma das transformações sociais, especialmente nas novas conformações das relações sociais e do Estado. Nesse sentido, a abordagem da totalidade deve ser utilizada para analisar o “terceiro setor” como operacional e funcional às estratégias do capital para as

políticas sociais.

Adotar o princípio da totalidade nos permitiu avaliar de maneira crítica as abordagens teóricas utilizadas como justificatórias para o modelo de OSs. Essas abordagens buscam analisar as políticas públicas apenas por um viés mercadológico, com métricas relacionadas ao critério econômico de eficiência, sem considerar, por óbvio, os elementos estruturantes das relações sociais e do Estado com o capital. Por isso mesmo, justificam a existências das OSs por mecanismos de governança corporativa e transformação do cidadão de direitos em cidadão-cliente.

Quando se considera o “terceiro setor” como autônomo em si mesmo, e quando se considera a dinâmica do Estado, autônoma em si mesma, formata-se a tese da substituição e complementariedade. Nela o “terceiro setor” é visto como substituto gradual e complementar ao Estado, com vistas a dotá-lo de perspectiva mais eficiente, mantendo os valores da lógica pública. Entretanto, o “terceiro setor” é, na verdade, interconectado ao Estado, não apenas porque financeiramente dependente dos recursos do fundo público, mas porque a explicação da dinâmica do “terceiro setor” tem a ver com a reconfiguração neoliberal do Estado.

As contrarreformas analisadas no capítulo 2 não promovem a redução de um Estado em crise, mas alteram a lógica de destinação de seus esforços, que se deslocam da provisão pública de direitos para a regulação mercadológica e filantrópica do trato com a pobreza extrema. Estratégia na qual o “terceiro setor” assume posição privilegiada.

Assim como o “terceiro setor” é interconectado com o Estado, também o é — aproxima-se simbioticamente — com as empresas tipicamente capitalistas, as empresas lucrativas. Novamente, a questão não se refere apenas à dependência de recursos, este é um dos elementos dessa interconexão, mas não o único. Trata-se, na verdade, da consolidação da natureza capitalista do “terceiro setor” porque este adota léxico e práticas gerenciais do mundo dos negócios, conferindo a este “setor” a lógica de atuação empresarial. Dito isso, podemos concluir que se a lógica e os modelos de gestão são típicos das empresas privadas lucrativas, o seu objetivo também o é. Nessa direção, a adoção de estratégias de *marketing*, gestão de pessoas, gestão logística e governança corporativa têm por objetivo aumentar as receitas, reduzir os custos de operação e, portanto, promover sobra de recursos, uma renda que pode ser apropriada pelas instituições que adotam essas práticas.

No debate sobre as rendas do “terceiro setor” predominam as discussões em torno da renda fraudulenta. A literatura que analisa o “terceiro setor” e as OSs, particularmente, tem construído um esforço de mapeamento robusto sobre esse tipo de apropriação. O mérito dessa produção é inegável, pois ela permite compreender que a expropriação do fundo público e os

direitos colocados em xeque são resultantes dessa apropriação indébita. Porém, essa abordagem, em nossa leitura, possui alguns limites já sinalizados, por isso nossa compreensão sobre a necessidade de desvelar o fato de que as OSs se apropriam de uma renda legal, de que adotam estratégias empresariais de obtenção de rendimento privado a partir do fundo público.

A partir dos elementos discutidos nesse capítulo, analisaremos as OSs, sua natureza capitalista e as rendas por elas auferidas com os seguintes nortes: as OSs, em sua concepção e surgimento, respondem à lógica das relações sociais no neoliberalismo, em que o capital pretende se desvincilar completamente, principalmente via Estado, de financiar a reprodução do trabalho e, mais além, busca fazer com que esse modelo de provisão privada encaminhe os recursos do fundo público à sua acumulação; o espaço mercadológico que as OSs ocupam não representa redução do Estado, mas sua reconfiguração, por isso mesmo o mercado formado entre OSs e o Estado os mantém interconectados; as OSs adotam práticas de gestão empresarial para auferir rendimento capaz de gerar condições para que se reproduzam, cresçam e ampliem os volumes de recursos do fundo público.

4 A EXPANSÃO DO MERCADO DE CONTRATOS DE GESTÃO E A NATUREZA LUCRATIVA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: DADOS EMPÍRICOS E DISCUSSÃO TEÓRICO-CATEGORIAL¹¹⁴

Este capítulo apresenta os resultados empíricos da pesquisa, bem como nossa interpretação teórica acerca do processo de auferição de renda econômica por parte das OSSs. Pretende-se, com base nos dados coletados pela pesquisa, demonstrar o processo de obtenção de renda por parte dessas instituições; que essa renda é gerada em função dos recursos do fundo público e que esta renda é a remuneração pela participação dessas instituições nos círculos ampliados de valorização do capital. Para além do tratamento empírico exposto nesse capítulo, ainda pretendemos discutir a tipologia dos rendimentos econômicos auferida por essa modalidade institucional, utilizando-nos do arcabouço teórico marxiano.

O capítulo inicia, em sua primeira sessão, apresentando a metodologia para seleção da amostra, da captação de dados e indicadores analisados. A segunda sessão procura discutir o modelo de gestão por OSSs, a estrutura de funcionamento do setor em sua tipificação como mercado de características próprias, o comportamento geral dos indicadores, concentrando esforços na verificação sobre o crescimento e o desempenho dessas instituições ao longo do período analisado, ou seja, são especificamente analisados os seguintes dados e indicadores: ativos totais, receitas operacionais, receitas com contratos de gestão e receitas totais.

A terceira sessão se concentra na questão da renda econômica por parte das OSSs, buscando refletir de forma consistente se essa é uma tendência observada ao longo da amostra, apresentando e discutindo os seguintes indicadores: resultado operacional e líquido, taxa de resultado operacional e líquido e rentabilidade sobre o ativo.

A quarta sessão enfrenta o desafio teórico de relacionar o alcance de resultado econômico com os movimentos mais gerais da acumulação de capital no setor saúde. Primeiramente analisando se esse rendimento é remuneração do capital na forma de lucro (em sentido teórico, não em sentido contábil) ou se há outra categoria em que se possa, com as devidas mediações, relacionar-se a tais rendimentos. Nesse segundo esforço, procura-se mobilizar duas categorias presentes na tradição marxista para definir o rendimento econômico

¹¹⁴ Como é possível perceber, ao longo do texto evitamos usar as palavras lucro ou lucratividade porque guardam, na tradição marxista, traço específico de explicação sobre o fenômeno da obtenção do ganho capitalista, a partir da exploração do trabalho. Entretanto, no título deste capítulo optamos por utilizar o termo *lucratividade* para destacar que a natureza capitalista das OSSs incorre, necessariamente, na obtenção de rendimento econômico. Portanto, aqui optamos pela utilização do termo não em sentido categoria, conceitual, mas para destacar uma característica marcante, importante em nossa argumentação. Ao longo do capítulo esclarecemos por que, do ponto de vista categorial, os termos lucro e lucratividade não são mais adequados para nos referirmos, do ponto de vista teórico, às OSSs.

auferida pelas OSs: a da renda da terra e a da financeirização; argumentando-se que parte da renda auferida pelas OSs é análoga à renda da terra e outra parte corresponde ao processo de obtenção de rendas financeiras (ao passo que transfere volumes do fundo público para o setor bancário), configurando-se um duplo movimento de financeirização por parte da relação entre fundo público, OSs e finanças: o fundo público fica à disposição do setor bancário e as OSs moldam seus modelos de negócio para obtenção de rendas financeiras a partir do fundo público.

4.1 Procedimentos metodológicos para a indicação dos dados analisados, e suas fontes e para a seleção da amostra de Organizações Sociais

A resposta ao problema de pesquisa exigiu, em termos empíricos, a escolha de dados que exprimissem dois elementos centrais: 1) as OSs apresentam tendência de resultados superavitários em suas operações; e 2) o setor de OSs apresenta estrutura de mercado que sustenta tais resultados positivos, bem como o crescimento dessas instituições. Ambos os elementos são cruciais para reforçar a tese de que a consolidação do modelo de OSs possui como um dos fatores explicativos a natureza capitalista, dito de outro modo, aspectos econômicos que moldam o comportamento delas na busca por recursos do fundo público sustentados pelos resultados econômicos para elas próprias e para os setores do capital que se reproduzem através dessa modalidade institucional.

A análise desses dados se dá de forma exploratória, a partir de uma metodologia de escolha que defina parâmetros de recorte de uma amostra sem necessariamente levar em conta os testes estatísticos e critérios de aleatoriedade que caracterizam os estudos eminentemente quantitativos.

Dado que há exigência legal da divulgação dos demonstrativos contábeis¹¹⁵ por parte das instituições do terceiro setor, notadamente das OSs¹¹⁶, e considerando serem tais demonstrativos a principal peça analítica no que se refere ao estudo de indicadores financeiros empresariais (com as devidas mediações podem também ser considerados na análise dos indicadores financeiros de organizações do “terceiro setor”, em particular das OSs) (Olak,

¹¹⁵ As demonstrações contábeis refletem a posição patrimonial e o desempenho financeiro de uma entidade, sendo formadas pelos seguintes conjuntos de dados estruturados: balanço patrimonial, demonstração dos resultados do exercício, demonstração das mutações no patrimônio líquido, demonstração do fluxo de caixa, nos explicativas e anexos (Assaf Neto, 2012).

¹¹⁶ Há determinação legal, estabelecida pela Lei Federal nº 9.637/98, para que as instituições sem fins de lucro que se qualifiquem como OS apresentem seus demonstrativos contábeis, e da Lei nº 9.790/99, que estabelece que essas instituições devem apresentar suas demonstrações contábeis de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (Riguetto; Varela, 2018).

2000; Oliveira, 2016), optou-se por ser este nosso material empírico, não apenas para a indicação do nível de superávits (explicitamente expressos na Demonstração de Resultados do Exercício), mas também os indicadores realizados a partir do nível de superávits (indicadores de taxas de resultados operacionais e líquidos, bem como a rentabilidade), assim como de outros dados extremamente relevantes para uma apreciação sobre a dinâmica de crescimento dessas instituições a partir de sua inserção como OSs a política de saúde brasileira (ativos e receitas).

A escolha pelos dados indicativos de crescimento e de resultados dessas OSs (seja de maneira individual, seja de maneira agregada) segue os passos metodológicos do trabalho realizado por Andrietta (2019), que procurou analisar a dinâmica de subsetores da saúde de forma geral, a partir de uma análise exploratória de empresas selecionadas. Nesse sentido, nosso estudo a ele se assemelha, com a diferença que aquele se concentrou de maneira geral no setor saúde, ao passo em que aqui nos concentramos no nicho específico das OSs. Além disso, enquanto o autor buscou discutir também elementos como liquidez (ativos de curto e longo prazo *vis-à-vis* passivos de curto e longo prazos), estrutura de capital¹¹⁷ (predominância do capital próprio ou de terceiros na composição da estrutura da instituição¹¹⁸) e endividamento (estrutura do passivo), nos concentramos apenas nos indicadores que demonstravam tamanho (ativos totais), desempenho (receitas) e resultados (superávit/déficit), dados nossos objeto e objetivos. Foram extraídos os dados e calculados os indicadores dos demonstrativos contábeis das OSs selecionadas. Os indicadores, sua explicação e a formulação para o cálculo, quando necessário, estão apresentados no quadro 3.

¹¹⁷ No sentido contábil

¹¹⁸ Esse indicador se mostrou inócuo para as instituições analisadas, dado que o Patrimônio Líquido, ou seja, o patrimônio próprio dessas instituições é geralmente negativo, pois os ativos dessas empresas são tipicamente oriundos das parceiras com o setor público e/ou privado, bem como de cessões de bens na forma de comodato; apenas as doações são incorporadas ao patrimônio próprio da instituição. O Patrimônio Líquido negativo, em regra, significaria que a empresa estaria ampliando seu endividamento para além de um limite aceitável, embora no caso das OSs essa não seja a interpretação correta, sendo mais plausível o que foi colocado anteriormente nessa nota.

Quadro 3 – Dados e indicadores extraídos das demonstrações contábeis

Indicador	Fórmula de cálculo	Fonte**	Explicação
Ativos totais	Não se aplica	Balanço patrimonial	O dado indica o tamanho da empresa/instituição medido em valores monetários em dado exercício contábil. Seu acompanhamento é importante para verificar se a instituição tem apresentado crescimento de ativos (que podem ser próprios ou provenientes de terceiros. No caso específico das OSs, os recursos recebidos e a receber, além dos bens cedidos pelo poder público no período de gestão das unidades contratualizadas, figuram nessa rubrica
Receitas operacionais	Não se aplica	Demonstração do resultado do exercício	Indicador de desempenho da instituição em determinado exercício contábil. Indica quanto foi arrecadado pela empresa/instituição a partir de sua operação (há que se destacar que as operações das OSs podem ser multisetoriais). Em outros termos, o dado apresenta volume monetário arrecadado na prestação dos diversos serviços realizados, além das doações recebidas.
Receitas totais	Receita operacional + Receitas financeiras	Demonstração do resultado do exercício*.	Acrescenta às receitas operacionais as receitas financeiras, aquelas auferidas em operações financeiras que não possuem ligação direta com o <i>core business</i> da instituição.
Receitas dos contratos de gestão	Não se aplica	Anexos às Demonstrações contábeis	Valores monetários que demonstram os recursos realmente aferidos pelas instituições a partir dos contratos de gestão celebrados junto ao poder público, já descontadas glosas contratuais.
Resultado operacional	Não se aplica	Demonstração dos Resultados do Exercício*	Resultado considerando a diferença entre as receitas operacionais e as despesas operacionais, ou seja, exprime o resultado de superávit ou déficit em relação às atividades da empresa/instituição.
Resultado líquido	Não se aplica	Demonstração dos Resultados do Exercício*	Resultado considerando as receitas e despesas totais (operacionais e financeiras).
Taxa de resultado operacional	Resultado operacional/ Receitas operacionais	Não se aplica	Indicador calculado que demonstra a relação percentual entre resultado operacional e receitas operacionais. A importância de se construir o indicador em termos de taxas é a possibilidade de comparação em termos relativos.
Taxa de resultado líquido	Resultado líquido/ Receitas totais	Não se aplica	Indicador calculado que demonstra a relação percentual entre o resultado líquido e as receitas totais. A importância de se construir o indicador em termos de taxas é a possibilidade de comparação em termos relativos.
Rentabilidade sobre o ativo	Resultado líquido/ativos totais	Não se aplica	Um dos indicadores de rentabilidade mais utilizados em análises financeiras. Demonstra o desempenho da empresa/instituição em relação ao seu tamanho (volume de ativos).
Relação receitas oriundas de contratos de gestão e receitas operacionais	Receitas dos contratos de gestão/receitas operacionais	Não se aplica	Exprime o grau de dependência das instituições analisadas em relação ao fundo público transferido a partir dos contratos de gestão por ela assinados.

Fonte: elaboração própria, com base em Assaf Neto (2012) e Andrietta (2019).

* A maioria dos DRE's apresentam o dado explicitado, mas em alguns casos foi necessário calcular a partir das informações constantes em tais demonstrativos contábeis. Nestes, o procedimento realizado consta no

Apêndice da tese, na forma de notas explicativas.

** Alguns dos indicadores são calculados a partir de dados extraídos dos demonstrativos contábeis. Aqueles dados que são calculados e não diretamente extraídos estão marcados como “não se aplica” na coluna “fonte”.

Em regra, os indicadores contábeis “resultados operacionais”, “resultados líquidos” são denominados “lucro operacional” e “lucro líquido”, respectivamente. Igualmente, os indicadores “taxa de resultados operacionais” e “taxa de resultados líquidos” são denominados “taxa de lucro ou lucratividade operacional” e “taxa de lucro ou lucratividade líquida”. Entretanto, como sinalizamos na introdução¹¹⁹, os termos *lucro* e *lucratividade* precisam ser utilizados com cuidado neste estudo por duas razões semânticas diferentes: a primeira refere-se ao fato de que a própria Contabilidade do “terceiro setor” não se utiliza dos termos *lucro*¹²⁰, pois considera, como a legislação e a literatura apologética, este tipo de instituição como “não-lucrativa”, preferindo utilizar o termo superávit (ou déficit, quando o resultado é negativo); a segunda e principal para nós está no fato de que lucro é mais que uma grandeza contábil, é uma categoria de análise, onde lucro é resultante das relações sociais de produção entre capital e trabalho e, especificamente, da parte do mais-valor que remunera o capital adiantado.

Definidos metodologicamente, com base nos objetivos da pesquisa o tipo de dado, o material empírico e as formas de extração, apresentação e cálculo, passou-se a considerar a melhor alternativa para a seleção da amostra das OSs que compuseram o estudo.

Verificou-se que na literatura o principal critério de demarcação de amostra de instituições a serem analisadas é o recorte regional. Esse critério parece bastante adequado quando se propõe ao estudo de dados empíricos de contratos de gestão específicos, seja em relação ao ente contratante (análises orçamentárias, processos de tomada de decisão de gestores da secretaria contratante), quando pretende-se discutir a realidade específica do processo de terceirização (privatização) da saúde em realidades demarcadas em termos de localização geográfica, ou ainda quando se pretende discutir a gestão das unidades específicas (desempenho, processo de trabalho a partir do modelo de gestão).

Quando o objeto de análise são as instituições em sua dimensão completa, ou seja, a depuração de dados agregados a elas, o critério regional não nos pareceu o mais adequado para realizar um recorte de amostras, pois as instituições atuantes como OSs o fazem sem nenhuma barreira regional, ou seja, o impacto sobre os resultados contábeis das OSs não está

¹¹⁹ Na Introdução optamos pelo termo rendimento como significado geral para a obtenção de uma remuneração, que é o que pretendemos mostrar com os dados da pesquisa empírica. Aqui já podemos, com os devidos cuidados hora expostos, aplicá-lo de forma mais específica.

¹²⁰ Ou alternativamente do termo *prejuízo*, quando o resultado é negativo.

atrelado à sua localização geográfica, tampouco à concentração geográfica das unidades por elas gerenciadas. *O critério de modalidade (complexidade) também não nos pareceu totalmente adequado, pois as OSs também possuem como padrão a atuação em unidades de diferentes graus de complexidade.*

Optou-se, portanto, por outro critério em que fosse possível definir indicador que pudesse ser captado a partir de todas as OSs atuantes como gestoras de unidades/serviços de saúde na modalidade de contratualizações em todo o território nacional.

A maior dificuldade em selecionar as organizações sociais que compuseram o estudo, esteve no fato de não haver um banco de dados oficial acerca delas, de seus níveis de atuação, do volume de contratos de gestão celebrados e dos recursos a elas transferidos por parte do poder público. O único banco de dados oficial que apresenta listagem geral das chamadas OSC's (Organização da Sociedade Civil) é o Mapa das OSC's, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹²¹. Embora seja possível realizar um filtro por “organização social” nesse banco de dados, a única informação efetiva é se a instituição possui qualificação como OS¹²². Dessa maneira, estabelecer critério de relevância que permitisse extrair amostra representativa a partir de um banco oficial foi procedimento descartado, embora fosse, à primeira vista, o ideal. A partir de então, outras bases de dados que sistematizassem as operações de OSs na gestão da política de saúde no Brasil foram buscadas.

Encontramos dois bancos de dados disponibilizados em *sites*: o “Portal das OS: observatório nacional de organizações sociais”¹²³ e o “Banco de Dados sobre Organizações Sociais da Saúde (BDOSS)”¹²⁴, ambos realizados a partir de levantamentos feitos por grupos de pesquisa listados no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)¹²⁵. Embora ambos apresentem como característica central um banco de dados abrangente (em termos de quantitativo de instituições listadas, abrangência territorial e temporal). Optou-se pela utilização do segundo como base central para construção da amostra, haja vista que explicitou em publicação as notas metodológicas utilizadas na construção do referido banco de dados (Barcelos *et al.* 2022).

¹²¹ Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>.

¹²² Outra dificuldade é que as informações presentes nesse banco de dados são de natureza declaratória por parte de cada instituição, o que inviabiliza a qualidade das informações.

¹²³ Endereço eletrônico: <https://www.portaldasos.com.br/>.

¹²⁴ Endereço Eletrônico: https://geesc.shinyapps.io/portal_bdoss/.

¹²⁵ Respectivamente: “Serviços de assistência à saúde no Brasil: financiamento, regulação e modos de prestação” (<https://dgp.cnpq.br/dgp/espelholinha/06010439671824121024038>) e “Grupo de Estudos em Economia da Saúde e Criminalidade” (<https://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/541578>).

O BDOSS relaciona instituições qualificadas como organização social com a unidade de saúde gerenciada, tendo como principais variáveis de controle a localização geográfica (Estado e Município), a temporalidade (ano em que se inicia a gestão da unidade pela instituição), o nível federativo ao qual a unidade está vinculada (estadual, municipal, federal), a tipologia da unidade de saúde (Centro de Atenção Psicossocial (Caps), Unidade Básica de Saúde (UBS), Unidade de Pronto-atendimento (UPA), hospital, dentre outras), se há transferência de recursos federais para a gestão da unidade e o valor da transferência de recursos federais, caso haja.

As principais fontes para a construção desse banco foram: o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes) e o questionário enviado às Superintendências Regionais do Tribunal de Contas da União (TCU), além de conferência manual junto aos Portais de Transparência de Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. Este levantamento resultou na listagem de 1874 unidades gerenciadas por 158 OS entre 1998 a 2022 (Barcelos, *et al.*, 2022).

A principal questão com relação a este banco de dados é a inexistência de informações acerca do contrato de gestão que gerou a relação entre instituição OS e unidade gerida (identificação, vigência, valores, dentre outros). Essa questão nos levou a considerar a principal relação presente no banco de dados (unidades x OSs) como uma *proxy* para a definição *do critério de relevância* dessas instituições, em termos de valores captados do fundo público e quantitativo de contratos de gestão. Nesse sentido, quanto maior o número de unidades geridas, maiores tendem a ser o número de contratos de gestão assinados e o volume de recursos captados, garantindo assim a relevância, em termos quantitativos, da amostra selecionada.

A partir das características do referido banco de dados, listamos as instituições que iniciaram a gestão de unidades de saúde no período de 2014 a 2019. Este recorte temporal foi definido com base em dois aspectos: a característica temporal de contratos de gestão que, via de regra, podem ser assinados por até 60 meses (05 anos) de vigência¹²⁶; o encerramento do período em 2019, para que não fossem captadas OSs que assinaram contratos apenas de maneira emergencial, em função da pandemia de Covid-19¹²⁷.

¹²⁶ Sendo este o padrão de duração dos contratos e considerando o ano de 2024 como aquele em que se finalizou a pesquisa, garante-se que os dados retratem, no mínimo, 01 ciclo de cada contrato de gestão, o que serviu como base para a amostra

¹²⁷ A utilização do estatuto da contratualização foi ampla no enfrentamento da pandemia de Covid-19, no processo de ampliação de leitos SUS (Silva, 2023). Esses contratos, em regra, foram executados de maneira emergencial com características muito próprias; por exemplo, muitas unidades (criadas, ampliadas ou reativadas) contaram com a gestão compartilhada de mais de uma OS, diferenciando-se amplamente dos parâmetros observados no período compreendido entre 2014 e 2018. É possível ainda que novas OSs tenham surgido especificamente nesse contexto (ou seja, tenham sido qualificadas e contratadas apenas no bojo da

Tal mecanismo de seleção apresentou listagem de 99 instituições, organizadas por quantidades de unidades gerenciadas (do menor para o maior), que iniciaram a gestão de ao menos uma unidade no período supracitado. A seguir apresentamos alguns dados que ratificam a necessidade de se reduzir o tamanho da amostra.

O primeiro desses dados, apresentado na Tabela 1, apresenta a relação entre o número de OSs *vis-à-vis* o número de Unidades gerenciadas.

Tabela 1 – Quantitativo de OSs *vis-à-vis* o número de unidades gerenciadas

Número “x” de unidades gerenciadas	Quantitativo de OSs que gerenciaram “x” unidades
1	48
2	16
3	3
4	5
6	3
7	3
9	2
11	2
12	2
14	1
15	1
20	1
21	1
23	1
30	1
44	1
48	1
52	1
61	1
79	1
90	1
106	1
340	1
1158	99

Fonte: elaboração própria, com base em BDOSS (2022).

A Tabela 1 mostra que uma gama bastante expressiva de instituições — 48 (48,49%) — assumiu, no período considerado, a gestão de apenas uma unidade de saúde, do que podemos depreender que estas assinaram apenas um contrato de gestão nesse período, ao passo que se percebe que um número reduzido de instituições concentrara a gestão de unidades no período. Tal dispersão fica também clara na análise por quartil¹²⁸

pandemia), o que não nos permitiria utilizá-las como base de comparação com o restante de nossa amostra (em termos dos dados contábeis).

¹²⁸ A abordagem por quartil consiste em dividir a amostra em quatro quadrantes e verificar determinada característica no interior de cada um deles.

Tabela 2 – Distribuição da amostra em quartis

Quartil	Posição na amostra	Nº de unidades gerenciadas na posição de cada quartil
Q1	25	1
Mediana	49,5	2
Q3	74	4

Fonte: elaboração própria.

Significa dizer que 25% da amostra gerenciou uma unidade no período analisado. O extrato médio inferior da amostra gerenciou, no máximo, duas unidades e o extrato que aglutina as 25% maiores instituições, em termos de unidades gerenciadas, gerenciou, no mínimo, quatro unidades. Observa-se um elevado nível de assimetria nesse critério, mesmo dentro do último quartil, que apresenta o intervalo de 4 a 340 unidades gerenciadas. Estabeleceu-se, então, como corte, as instituições presentes no quartil Q3, ou seja, as instituições presentes da posição 74 a 99, totalizando 26, o que representa 16% do total de OSs presentes no BDOSS.

Porém, um corte no quartil Q3 significaria que as instituições entre a posição 74 a 99 seriam analisadas; entretanto, a instituição que ocupa a posição 74 iniciou a gestão de 4 unidades no período selecionado. Para manter um nível de igualdade na análise, foram acrescentadas todas as instituições que iniciaram a gestão de 4 unidades, chegando a um total de trinta e uma instituições analisadas. Esse número representa 31,31% das entidades que iniciaram a gestão de unidades no período considerado e 19,62% do total de OSs da saúde, de acordo com os dados do BDOSS.

Apesar da exigência legal para divulgação pública dos demonstrativos contábeis por parte das instituições do “terceiro setor”, em particular aquelas que recebem recursos públicos, a etapa de coleta de dados se mostrou bastante desafiadora devido à inexistência e à incompletude na divulgação deste tipo de relatório por parte das instituições selecionadas¹²⁹, somada ao fato de que nem todas as instituições se constituíam como OSs no ano de 2015 ou descontinuaram suas atividades antes do ano de 2022¹³⁰.

O principal mecanismo de coleta foram as informações constantes nas “abas de transparência das instituições” e, de forma secundária, buscas no “buscador Google” e consultas individualizadas em Diários Oficiais dos entes federativos nos quais as instituições

¹²⁹ A inconsistência de informações com relação às OSs é percebida pelos órgãos de controle, conforme mostra o trabalho de Lima (2017). Especificamente sobre os dados contábeis, o estudo de Rigueto e Varela (2018) revelou que as OSs falham em apresentar consistentemente seus dados.

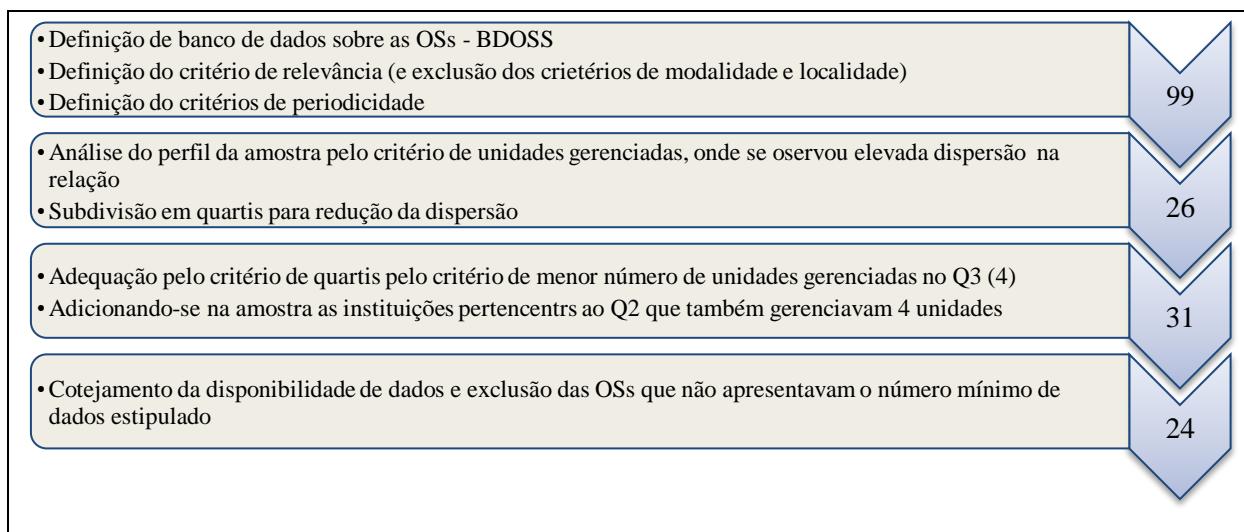
¹³⁰ Como resultado, não conseguimos obter dados de todas as instituições para todos os anos que compuseram nosso período de coleta.

são qualificadas¹³¹.

Desse modo, buscando preservar a relevância da amostra, optou-se por estabelecer que a instituição continuaria a compô-la, caso apresentasse os dados completos em demonstrativos para, no mínimo, quatro (04) exercícios contábeis. Esse novo recorte resultou na exclusão de sete (07) instituições¹³², fazendo com que nossa amostra final fosse de vinte e quatro instituições. Apesar desta redução (22,5%) em relação à amostra original (de 31 instituições), a seleção resultou, ainda, 24,24% do total de instituições que iniciaram a gestão de unidades de saúde no período proposto. Além disso, outro dado que corrobora com a manutenção da relevância da amostra em relação ao setor de OSs como um todo é o fato de que as instituições resultantes desta amostra final realizaram, ao todo, a gestão de 936 unidades de saúde entre 2015 e 2019, representando cerca de 50% do total de unidades registradas no BDOSS.

A Figura 2 ilustra os caminhos para a definição da amostra de OSs pesquisadas. As caixas de texto sistematizam os passos dados e as setas indicam o recorte de instituições resultantes.

Figura 2 – Procedimentos de filtragem da amostra



Fonte: elaboração própria, com base em BDOSS (2022).

A Tabela 3 apresenta as instituições que compõe a amostra após o critério de exclusão pela indisponibilidade das informações.

¹³¹ Neste último método de busca dos dados só foi possível a utilização de Diários Oficiais que contam com mecanismo interno de busca por palavras-chave.

¹³² Deste modo, as exclusões foram motivadas pela inexistência de informações contábeis, a partir do não encontro de Demonstrações contábeis publicadas, buscadas pelos mecanismos anteriormente descritos.

Tabela 3 – Instituições que formam a amostra da pesquisa após a verificação da disponibilidade de informações da disponibilidade das informações

Hospital do Tricentenário
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar
Instituto Diretrizes
Instituto Morgan
Hospital do Câncer de Pernambuco
Salis & Salutis
Sociedade Beneficente Caminho de Damasco
Associação Beneficente de Pirangi
Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar
Instituto Nacional de Ciências da Saúde
Associação Assistencial à Saúde e Educação São Cristóvão
Associação Mahatma Gandhi
Instituto Acqua
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano
Cruz Vermelha Brasileira
Instituto Gnosis
Associação Comunitária Monte Azul
Pró Saúde
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde
Missão da Terra
Fundação do ABC
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim
IABAS
Instituto de Psicoclínica Educacional e Profissional
Viva Rio
Associação Saúde da Família
Casa de Saúde Santa Marcelina
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, para cada indicador deveriam existir cento e noventa e duas (192) observações, vinte e quatro (24) instituições em oito (08) anos. Considerando a incompletude das informações ocasionada pela indisponibilidade ou inexistência dos demonstrativos contábeis, registrou-se em cada indicador cento e sessenta e cinco (165) observações. Apesar desse fato ocasionar algumas subestimações nos dados, considera-se que não inviabiliza a análise, pois a amostra apresenta consistência, dado o pequeno número de registros incompletos por indicador¹³³.

Finalmente, resta-nos apresentar o período de coleta dos dados a partir dos demonstrativos contábeis das OSs selecionadas. Optou-se por considerar como primeiro ano de coleta o exercício de 2015, já que o ano inicial considerado no mecanismo metodológico de seleção foi 2014. Embora contratos de gestão assinados no exercício “x” produzam efeitos financeiros no próprio ano “x”, optou-se por não utilizar o ano de 2014, pois os contratos de

¹³³ Por se tratar de um estudo exploratório, não consideramos necessária a realização de testes estatísticos que atestassem a consistência quantitativa da amostra, destacando sua consistência qualitativa.

gestão que motivaram a inclusão das instituições nesse ano sequer completaram o ciclo de um ano. Ainda, em se tratando do marco inicial da coleta de dados, caso a instituição selecionada houvesse obtido naquele ano sua primeira qualificação e sua primeira assinatura de contrato de gestão, não se garantia que os demonstrativos contábeis estivessem publicados, dado que a exigência legal para disponibilização pública dos demonstrativos contábeis existe a partir do momento em que as instituições realizam seu processo de qualificação e contratação por parte da administração pública.

Em relação ao marco final da amostra, nossa coleta de dados iniciou-se no segundo semestre de 2023. As entidades (empresas/instituições) publicam seus demonstrativos contábeis acerca do ano “x” no ano “x+1” (geralmente entre abril e maio do ano posterior ao ano de referência para fins de cálculo do Imposto de Renda ou de sua isenção, quando cabível). Assim, o último ano referência disponível no ato da coleta de dados foi 2022. Embora tenhamos considerado para a seleção da amostra o intervalo 2014-2019, optamos por analisar também os anos de 2020, 2021 e 2022, inclusive para verificar se o período pandêmico ampliou a tendência de geração de rendimentos econômicos dessas instituições¹³⁴.

Os dados, para cada OS, estão dispostos no Apêndice, onde constam também, na forma de notas explicativas, os cálculos e outros tratamentos necessários na obtenção das informações.

4.2 O funcionamento geral do modelo de contratualização, sua estrutura mercadológica, e os dados gerais de crescimento e desempenho das instituições pesquisadas

Essa sessão procura recuperar os aspectos mais gerais que caracterizam o modelo de gestão por organizações sociais (4.2.1), sua estruturação como mercado de características próprias (4.2.1) e a apresentação de dados e indicadores captados na amostra, bem como de outras fontes que demonstram o crescimento e o desempenho do setor (4.2.3).

4.2.1 Características gerais do modelo de organizações sociais

A análise dos aspectos teórico-metodológicos que sustentam a emergência e o

¹³⁴ Reforçamos: trata-se de um estudo exploratório, buscando captar algumas tendências mais de cunho qualitativo que quantitativo. Nessa direção, apontamos a necessidade de acompanhamento futuro destes dados.

crescimento do terceiro setor de maneira geral, e sua relação intrínseca com o fundo público, através de um processo contínuo de transferência de responsabilidades do Estado para com essas instituições, nos permitem entender os aspectos mais gerais da defesa apologética que parte considerável dos projetos à esquerda e à direita realizam desse setor. Trata-se do entendimento de que um dos “setores”, o Estado, encontra-se em crise de natureza fiscal permanente, não sendo mais capaz, por sua crise fiscal e pelo engessamento burocrático, de realizar as tarefas de atuação no âmbito social (Capítulo 3 – sessões 3.1, 3.2 e 3.3).

Esta lógica é explicitada nas manifestações apologéticas em relação ao modelo de OSs. Nesta sessão, portanto, apresentaremos como se estrutura o modelo, dialogando com as questões mais gerais sobre esse processo de contrarreformas discutido no Capítulo 2 — nas sessões 2.3 e 2.4.

É necessário recordar que o PDRAE é explícito na estratégia de abrir o flanco para execução de políticas públicas pela via das instituições privadas de um “setor”, ao qual denomina “setor público não-estatal” (outro termo para designar o “terceiro setor”). O documento afirma ainda que a “PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL é constituída pelas instituições sem fins de lucro que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo” (Brasil, 1996, p. 54, caixa alta do original).

Os princípios do MARE para justificar a propriedade pública não-estatal estão na flexibilidade operacional e no exercício do controle social na figura do conselho de administração (que, pela definição daquele órgão, seria o instrumento de representação de setores da sociedade e do próprio Estado — em sua função regulamentadora).

A proposta sintetizada no PDRAE propunha um plano de publicização com o seguinte objetivo: transformação de órgãos públicos em organizações sociais que, por serem entidades de direito privado, gozariam de maior autonomia, promoveriam o *accountability* — dado que a governança e o controle se dariam pela via dos resultados, aliados à formalização de mecanismos de transparência —, realizariam promoção da parceria monetária entre o Estado e esse setor e, finalmente, promoveriam a ampliação de eficiência nas políticas públicas (Brasil, 1995). De tal maneira, as OSs estariam como um dos três grandes projetos estruturantes do PDRAE. O relatório apontava na direção de uma legislação em construção e definiu o que seriam as organizações sociais e o processo de publicização. Vejamos, portanto, como seriam definidas as organizações sociais no PDRAE e, logo após, na própria legislação federal.

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à decisão orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, [...]. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.

As entidades que obtenham a qualidade de organizações a qualidade de organizações gozarão de maior autonomia administrativa e em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de conselhos de administração recrutado ao nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados (Brasil, 1995, p. 74).

Em termos de legislação, a Lei nº 9.637/1998¹³⁵ é o marco legal que instituiu o modelo de publicização com organizações sociais. De acordo com Moreira (2002), as principais características dessa normativa, no que concerne especificamente às OSs, são: sua qualificação, a existência de um Conselho de Administração, cuja composição teria representantes do poder público e da sociedade civil, a necessidade de estabelecimento de regras de contratação e aquisições, fomento através da transferência de recursos, do orçamento, bens e servidores.

A legislação federal também estabeleceu as bases gerais para funcionamento do modelo em termos de sua relação com o ente público. O modelo de contratação está baseado no mecanismo de *qualificação* e na instrumentalização do *contrato de gestão* como bases jurídico-administrativas da relação entre a instituição e o ente federativo que a contrata. Esta relação entre Estado e OSs está centrada em um modelo no qual cumpre ao Estado a destinação de instrumentos (estrutura construída, bens móveis, equipamentos, pessoal e, sobretudo, recursos financeiros) e a fiscalização (a partir do estabelecimento de metas e indicadores) e à instituição contratada cumpre o papel de efetuar o gerenciamento do equipamento público. Descrita dessa maneira, ou seja, na aparência do fenômeno da relação entre Estado e OSs, não está explícito o mercado que se forma como pressuposto de um processo de privatização e mercantilização que este modelo representa.

A análise em particular das OS, principalmente pela via oficial, poderia levar ao entendimento de que estas se pautariam pelos princípios ético-políticos da esfera pública — ou seja, do Estado — e, em termos jurídicos, pelo Direito Administrativo, naquilo que coubesse (ressalvadas as questões de flexibilidades), principalmente no tocante ao controle sobre suas ações. Abandonando a perspectiva autonomista e analisando este modelo pela via da perspectiva crítica, compreender-se-á que se trata de um modelo mercantilizante e

¹³⁵ É importante destacar que, após a legislação federal, os entes supranacionais emitiram seus próprios regramentos que, em linhas gerais, apresentavam as mesmas características da Lei Federal em questão (Pahim, 2099; Baggenstoss, 2013).

privatizante, como procuraremos argumentar ao longo deste tópico.

Destarte, é preciso entender que as OSs, em seu conjunto, se estruturam como subsetor integrante do complexo econômico-industrial-financeiro da saúde, em acordo com as proposições de Andreitta (2019), Bahia e Dal Poz e outros (2022). Esses trabalhos incorporam as OSs como subsetor destacado (com características próprias em relação a outros subsetores), em razão de sua relevância em termos de valores (faturamento e ativos) e da sua condição privilegiada no sistema de financiamento da política de saúde. Significa dizer, portanto, que as OSs, em seu conjunto, podem ser caracterizadas como um sistema em que são operadas relações econômicas entre elas e delas para com diversos outros elementos constitutivos do complexo econômico da saúde — fornecedores, trabalhadores, sistema bancário, beneficiários da política e, claro, os entes federados que as contratam.

A ideia de um complexo econômico industrial da saúde emerge de uma leitura de que a saúde é um espaço de reprodução das mesmas questões fundamentais emergentes da sociedade do capital, principalmente considerando as posições de vulnerabilidade e dependência características da sociedade e da economia brasileira (Gadelha, 2022). Ainda de acordo com Gadelha (2022), a perspectiva teórico-metodológica de um complexo econômico industrial da saúde é eminentemente dialética, em outros termos, a relação entre a saúde e a sociedade é endógena e codeterminada pelos movimentos da sociabilidade capitalista, no que concerne à noção mais ampla de desenvolvimento (saúde como qualidade de vida), ao passo e que também é espaço de acumulação, reproduzindo a clássica tensão entre emancipação humana (expressa na qualidade de vida) e a subordinação da mesma aos ditames do capital. A introdução das OSs na ideia do complexo industrial da saúde nos permite verificar que essas instituições estão também determinadas, de maneira endógena, pelos movimentos mais amplos de reprodução do capital no setor saúde, distanciando-nos de uma visão extremamente positiva do modelo, que o vê como a junção dos valores de solidariedade e eficiência nas políticas públicas, ao passo que também o considera eminentemente desmercantilizado.

O que se buscará mostrar no próximo tópico do texto é que o setor de OSs se constitui como uma indústria, como um sistema de “empresas” que produzem produtos ou serviços similares e, portanto, competem em determinados mercados. Lançar mão dessa caracterização permite tipificar as OSs em seu conjunto como atuantes em nível de mercado e, sobretudo, a sua relação com o fundo público como uma relação mercadológica. Nesse sentido, nos dedicaremos a apresentar alguns elementos característicos do “mercado de contratos de gestão”.

4.2.2 A mercantilização no modelo de Organizações Sociais

Esta sessão pretende demonstrar que o modelo de contratualização via OSs comporta-se como um mercado com características bastante peculiares, pois não se trata de um mercado de serviços, mas de contratos de gestão. Como procuramos argumentar, a lógica de escolha das OSs que gerenciarão unidades de saúde objetos de contratos de gestão obedece aos critérios mercadológicos de precificação e concorrência, mas também ao de discricionariedade política. Trata-se então de um modelo que privatiza e mercantiliza a saúde, como procuramos enfatizar nos capítulos anteriores.

Em linhas gerais, a mercantilização significa que determinado ativo, antes não passível de ser negociado no mercado passe a sê-lo, ou seja, se em determinada fase da vida social, certo bem (ativo, produto, elemento da Natureza, etc.) não está colocado como mercadoria transacionada em um mercado específico, quando esta passa a se tornar transacionável mercadologicamente, afirmamos que esta é mercantilizada. Talvez o exemplo mais importante na história das transformações operadas pelo capital, no sentido da mercantilização, seja o da terra, que passa de uma propriedade individual ou coletiva determinada por costumes e jurisdição, que, ao longo do desenvolvimento da sociabilidade do capital, passa a ser mediada por sua natureza econômica e a possuir preço e concorrência em sua apropriação privada (Marx, 1984).

A mercantilização da saúde no Brasil é traço característico, desde a modernização conservadora da década de 1930, passando e ampliando-se na Ditadura empresarial-militar. Entretanto, o Movimento da Reforma Sanitária representou um influxo na mercantilização da saúde ao propor a implementação de um sistema público e universal da saúde ancorado em uma concepção de direito de todos e dever do Estado, com necessidade de ampliação (universalização), participação (democratização) e financiamento público (Bravo; Pelaez; Menezes, 2020).

Nessa linha, a “[...] Constituição de 1988 representou no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão de direitos sociais em nosso país [já que] atende em grande parte as reivindicações do movimento sanitário” (Bravo, 2005, p. 95-96). Em um curto espaço de tempo, o esforço universalizante de um sistema de saúde ancorado na perspectiva do direito para as classes subalternas experimentou um influxo para o projeto de saúde voltado para o mercado (Correia, 2011). Nessa direção, pode-se afirmar que o SUS passa por um processo de mercantilização crescente, seja pela ampliação da saúde suplementar, pela utilização de leitos privados ou ainda pela utilização dos modelos privatizantes (Correia, 2011; Cislaghi, 2015;

Santos, 2022).

Certamente são várias formas de mercantilização que exigem especificação mais detida, no que concerne às várias manifestações concretas desse processo. Um esforço nessa direção, e que procuramos recuperar aqui, foi construído por Jansen-Ferreira (2016). Sua proposta consiste em distinguir os conjuntos de mercantilização do financiamento e da provisão de serviços e, no interior desses conjuntos, salientar os mecanismos de mercantilização internos e externos — algo central na abordagem realizada pela autora.

[...] a ampliação da lógica de mercado e da participação privada nos sistemas de saúde expande-se não somente em termos de transferência de responsabilidades do setor público para o privado [mercantilização explícita], como também na adoção crescente de uma lógica de atuação privada por parte do setor público [mercantilização implícita] (Jansen-Ferreira, 2016, p, 142).

A autora entende a mercantilização — e nisso temos amplo acordo com ela — em sentido amplo, em que a lógica do mercado passa a dirigir os movimentos da política de saúde. Podem se formar mercados internos ao sistema público, com disputas em torno da provisão de serviços e do financiamento entre entes da própria estrutura pública, implementar uma lógica empresarial-mercadológica na gestão dos espaços públicos *pelo setor público* e incentivar mecanismos de concorrência entre os setores público e privado pelo provimento do serviço e os recursos públicos que sustentam o sistema. Pode-se também criar mecanismos de mercantilização externa, como a transferência de responsabilidades da administração pública para a administração privada (lucrativa ou para instituições do “terceiro setor”). Somadas à divisão que a autora faz dos mecanismos de provisão e financiamento, propõe uma taxonomia nos seguintes termos:

1. Mercantilização explícita do financiamento: os mecanismos de mercado e a participação privada adquirem maior importância no financiamento dos sistemas de saúde de forma direta, seja na forma de desembolso direto e mecanismos de copagamento, seja na contratação de seguros de saúde privados
2. Mercantilização explícita da oferta de serviços: os mecanismos de mercado e a participação privada ampliam sua presença na prestação de serviços, assumindo parte das funções públicas. Isso ocorre desde a terceirização dos serviços auxiliares até sua privatização *stricto sensu*, passando pela transferência da gestão de hospitais públicos para instituições privadas e pela ampliação da contratação de instituições privadas para assumir parte da oferta de serviços.
3. Mercantilização implícita de financiamento: os mecanismos de mercado e a participação privada também ampliam sua presença no financiamento “interno” dos sistemas, ou seja, na distribuição dos recursos. Essa influência ocorre tanto na lógica de financiamento da estrutura pública (como as parcerias público-privado), como a criação de concorrência entre Caixas de Saúde, no sistema alemão.
4. Mercantilização implícita da oferta de serviços: ampliação da lógica e de princípios privados na prestação dos serviços. A face mais evidente desse processo é a nova gestão pública (new public management), em que a gestão dos prestadores de

serviços públicos passa a ser realizada como uma instituição privada. De forma mais específica, foi a adoção do mercado interno Reino Unido) e de mecanismos de pagamentos por resultados para os prestadores de serviço (Jansen-Ferreira, 2016, p. 143-4).

Ressalvamos que Jansen-Ferreira (2016) desenvolveu uma tentativa de descrição dos mecanismos de mercantilização em sistemas de saúde europeus, o que exige algum cuidado na utilização desse referencial para tentar efetivar a caracterização dos vários mecanismos de mercantilização. No caso das OSs, encontramos dois trabalhos que se utilizam da proposta metodológica dessa autora para tentar tipificar o modelo. No primeiro deles,

[...] recorre-se ao termo ‘mercantilização implícita’ das ofertas de saúde associado à incorporação de princípios advindos do setor privado no sistema público, como um financiamento para a atenção à saúde orientado por estabelecimento de metas de produção [...]. Elucida-se que não se trata de uma mercantilização explícita, porque nessa há um efetivo aumento da presença direta do setor privado, como, por exemplo, na forma de desembolso direto e pagamento de mecanismos de copagamento ou pela contratação de seguros de saúde privados (Correia; Mendes, 2023, p. 77).

Já no segundo trabalho,

[...] adotar-se-á como referência a tendência identificada como ‘mercantilização explícita na oferta de serviços’, que compreende a transferência de responsabilidade do setor público para o setor privado na oferta de serviços, em específico, na sua incorporação na oferta de serviços e na gestão privada de instituições pública (Duarte *et. al.*, 2020, p. 966).

O primeiro trabalho centra as atenções no fato de que as OSs, por não atuarem efetivamente em um mecanismo de mercado, ou seja, por não possuírem como intermediação dos serviços ao usuário mecanismos monetários, as enquadra na modalidade *mercantilização implícita do financiamento*. Isso significa que o financiamento do modelo se dá pela via dos recursos públicos, dada a inexistência de desembolso privado. Já o segundo trabalho avalia que, pelo fato de haver transferência de responsabilidades para o ente privado (as OSs), o modelo é de *mercantilização explícita da oferta de serviços*. A combinação dos dois trabalhos nos leva a um duplo enquadramento do modelo de OSs na tipificação proposta por Jansen-Ferreira (2016).

Talvez a necessidade desse duplo enquadramento da mercantilização (explícita na oferta e implícita no financiamento) deva-se ao fato de que os mecanismos de introdução de práticas implícitas de mercantilização nos sistemas europeus de saúde pública — o alvo originário da tese de Jansen-Ferreira — não prescindiram da necessidade de transferência de

gestão (vide a discussão apresentada pela autora sobre o “mercado interno” no sistema britânico, ou a gestão concorrencial das chamadas Caixas de Saúde no sistema alemão). Naqueles casos, mesmo no modelo de administração direta, os princípios de gestão empresarial e comportamento de mercado estiveram presentes ao ponto de reorganizarem os fluxos financeiros no interior do sistema, baseando-os no binômio concorrência-precificação. Em outros termos, ainda que as instâncias responsáveis pela provisão de serviços de saúde e os mecanismos de financiamento mantivessem-se sobre responsabilidade do erário público, os mecanismos de mercado estariam presentes. No caso brasileiro, para a introdução do gerencialismo, as reformas implementadas adotaram o caminho da substituição da administração direta pelos mecanismos de transferência de responsabilidades via contratos de gestão (privatização).

Se por um lado a falta da intermediação financeira entre instituições que ofertam os serviços de saúde (OSs) e os usuários não permite caracterizar a relação entre ofertantes (entidades qualificadas como OSs) e demandantes (usuários dos serviços de saúde) como uma relação mercadológica no seu sentido *stricto sensu*, por outro, a substituição da gestão pública pela gestão privada em equipamentos públicos confere a adoção de práticas de gestão eminentemente privadas na gestão pública. Porém, mesmo não havendo relação mercadológica *stricto senso* no financiamento — ou seja, não há pagamento pelo serviço de saúde por parte do usuário — não significa dizer que não haja relação mercadológica entre o Estado e as OSs, sendo necessário, para melhor descortinar essa relação, compreender a natureza de funcionamento deste mercado.

O funcionamento de um mercado se dá pelas condições em que se operam a competição e a precificação das mercadorias, pois a estrutura de mercado se refere à forma como as empresas disputam com estratégias diversas (de preços, de diferenciação de produto, de comunicação e *marketing*) a preferência por seus produtos (Dantas; Kertsnetsky; Prochnik, 2013).

Na linha de uma especificação sobre o tipo de mercado, nos parece fundamental compreender inicialmente que o que se comercializa é o direito de explorar (gerenciar) o equipamento público de saúde e não o serviço de saúde *per se*. Nesse sentido, a mercadoria não é o serviço, pois não há remuneração direta do usuário e o mecanismo de remuneração não está atrelado ao serviço. Esta nos parece uma característica que difere a modelo de contratualização via OSs de modelos mais tradicionais de complementariedade do SUS, que não versam sobre a gestão, mas sobre a aquisição de serviços de saúde na rede privada (filantrópica ou com fins lucrativos), já que no caso destes últimos a relação de compra e

venda entre o Estado e as instituições fornecedoras está explicitada no processo de contratação, bem como no próprio processo de remuneração¹³⁶ (Santos; Servo, 2021). Sendo assim, é a gestão mediada por um contrato, o *contrato de gestão* é a verdadeira “mercadoria” disputada pelas instituições em termos de preços e concorrência. Portanto, entendemos que podemos denominar esse mercado de “mercado de contratos de gestão”

Evidentemente, uma característica fundamental dos mercados é a diversidade em relação às condições de estrutura e funcionamento. Nesse sentido, nos parece relevante especificar alguns elementos fundamentais do “mercado de contratos de gestão”. O contrato de gestão é a expressão do “produto” a ser transacionado no mercado (os serviços de gestão), mas, por se tratar de um serviço prestado a partir do processo de “chamamento público”, é sobre ele que se concentram a concorrência e a precificação da relação entre o ente federativo contratante e a instituição contratada. Em outros termos, a expressão da concorrência se dá na disputa a que as instituições se submetem para conseguir celebrar o contrato de gestão, lançando mão, principalmente, de um processo de concorrência via preço.

O Estado (os entes federados contratantes), além de exercer a função de demandante do serviço de gestão e parte do contrato, é também o regulador do sistema de mercado através da legislação que norteia os processos de contratualização (na forma de Leis apresentadas pelos poderes executivos e aprovadas nas Casas Legislativas) e a partir do contrato específico, modelado por essa instância. Os entes federados não competem entre si, ou seja, as decisões de um não afetam as de outro nesse mercado. Dado que os entes federados, ao fim e ao cabo, definem as instituições que competirão pelo direito de exploração da unidade de saúde e os parâmetros da competição, estes não podem ser considerados passivos na estruturação do mercado. Porém, como discutiremos adiante, embora os entes contratantes não sejam agentes passivos no mercado, também não acumulam vantagens econômicas, ao contrário, facilitam a captação privada e remuneram tal captação.

De outra sorte, as OSs pelo seu porte (em termos de faturamento), quantidade, ligações com os entes do setor público¹³⁷ e organização setorial (aglutinação em entidades

¹³⁶ Há uma diferença substancial no que concerne à aquisição de serviços da rede privada no modelo tradicional de complementariedade, se compararmos com o modelo OSs. Naquele, segundo Santos e Servo (2021), opera a lógica do “Fee For Service” (Remuneração por procedimento), onde remunera-se *a posteriori* pelo tipo de procedimento realizado, de acordo com uma referência pré-estabelecida de preços (Tabela SUS). No caso do modelo de gestão por OSs, o modelo de remuneração é de orçamento global, em que o prestador recebe um montante fixo antecipadamente a qualquer procedimento, combinado com parcela variável atribuída através do modelo de pagamento por desempenho (necessidade de se atingir determinadas metas para recebimento de tal parcela, ou alternativamente a glosa de valores pelo não atingimento de tais metas).

¹³⁷ As pesquisas críticas em torno da privatização das políticas sociais utilizando-se do modelo de OS têm evidenciado que um dos elementos que conferem o baixo nível de transparência e a elevada incidência de fraudes identificadas pelos órgãos correcionais são exatamente as relações não republicanas entre essas

representativas), também não podem ser consideradas agentes passivos no mercado em tela, pois possuem poder de articulação que pode influenciar nas determinações do agente regulador do mercado (nas legislações e nos modelos regulatórios particulares) e, ao fim e ao cabo, no próprio preço do produto¹³⁸, por elas definido em estado de competição.

O processo de qualificação da OS é elemento crucial desse mercado. Nessa fase opera a intensidade das barreiras à entrada, ou seja, é nela que se determina quem e de que forma as instituições de “terceiro setor” podem atuar no “mercado de contratos de gestão”. Ele é determinado e dirigido pelo poder público e se propõe a selecionar as instituições que podem, no âmbito daquele ente federado, celebrar contratos de gestão. Trata-se de uma análise preliminar em que a conferência por parte do selecionador (ente federado) é de caráter técnico-jurídico. Certamente, as legislações específicas de cada ente federado trazem os elementos que devem ser observados, mas, em regra, a observância nessa fase é por duas questões centrais: a primeira é se a instituição cumpre os requisitos legais, prioritariamente se estas estão circunscritas no espectro das entidades do “terceiro setor”/organizações da sociedade civil e se não apresentam nenhum óbice correcional/jurídico à celebração de contratos de gestão ou qualquer outro estatuto de “parceria” com o Estado; a segunda é se a mesma possui capacidade técnica; concretamente, se a entidade já opera serviços similares ao que está sendo publicizado. Essa fase não representa mecanismo de seleção de uma entidade ante outra ou outras, não se trata da fase de concorrência, mas de pré-seleção do mercado.

O elemento qualificação é extremamente importante porque, em termos de barreiras à entrada¹³⁹ no mercado de contratos de gestão, parece ser a única barreira relevante em relação a este mercado, pois

[...] a prestação de serviços no modelo OSS se caracteriza pelas baixas imobilizações de capital, dado que o contrato de gestão via a operação de unidades públicas de saúde, em geral, integralmente equipadas [...]. Por essa via, voltam a ser vantajosos

instituições e instâncias políticas, representações em Conselhos. As pesquisas de Lima (2017), Rodrigues (2021) e Silva, (2023) apresentam bom panorama sobre as conexões dessas instituições com grupos locais de poder. Ademais, é traço característico do processo de escolha dessas instituições a discricionariedade por parte do ente contratante, geralmente na figura do Gabinete do Secretariado da pasta responsável pela contratação, a definição última pela escolha (Bagentstoo, 2013; Monte-Cardoso, Andrietta, 2018).

¹³⁸ Por preço do produto estamos designando o valor do contrato, gerado a partir de um processo de escolha/negociação entre as OSs e o ente contratante.

¹³⁹ A noção de barreiras à entrada é um conceito elaborado no âmbito a Economia Industrial, no sentido de buscar explicar a perspectiva de permanência por longo período em relação aos indicadores de concentração e realização de lucros extraordinários em determinada indústria. É uma alternativa de pesquisa à hipótese da livre mobilidade de capitais que norteou os estudos da Economia Política clássica inglesa, também presente no debate marxiano sobre a determinação das taxas de lucro em ambiente multisectorial. Essa noção afirma que em determinadas indústrias há restrições à livre mobilidade de capitais, seja por custos envolvidos na entrada a partir de uma estrutura já estabelecida, seja por questões de natureza técnico-jurídicas (Kupfer, 2013).

para o prestador privado segmentos negligenciados e com grandes descompassos no preço da tabela SUS, representados pela maior parte dos procedimentos de média complexidade mais comuns (Santos; Servo, 2021, p. 207).

A observação anterior, é extremamente relevante, pois, dado que o investimento é quase nulo, ou melhor, que é realizado via fundo público, não há barreira financeira para a entrada no mercado. Isso explica duas características bastante interessantes que estão presentes nos dados que compõem essa pesquisa. A primeira destas é que, embora existam as “campeãs” do setor, aquelas que concentram números elevados de unidades gerenciadas, contratos celebrados e recursos do fundo público captados, há, por outro lado, um número ampliado de instituições qualificadas como OSs que possuem apenas 1 (um) contrato celebrado, tal como observamos na Tabela 2. Esse pode ser, inclusive, um fator de crescimento para as instituições, dado que uma qualificação e celebração de contrato é fator facilitador para novas entradas no mercado. A segunda é observar que instituições de pequeno porte, que até assinarem o primeiro contrato de gestão com a administração pública, administravam unidades hospitalares em municípios de pequeno porte avançam para administrarem unidades de ampliado porte e complexidade.

O caso que mais nos chamou atenção é o da OS Irmandade Santa Casa de Birigui, que até 2016 não possuía nenhum contrato de gestão como organização social ou qualquer outro vínculo na forma de convênio com órgãos públicos, de acordo com o *site* da instituição¹⁴⁰, exceto os convênios de fomento no próprio hospital administrado. Essa instituição, ainda de acordo com o *site* da mesma, gerenciava (possuía) um único equipamento hospitalar (hospital geral de nível secundário com 650 internações hospitalares e 300 cirurgias — média mensal) em um município de porte médio do estado de São Paulo¹⁴¹. A partir do momento em que essa instituição se introduz no mercado de contratos de gestão, passou a apresentar dados consistentes de crescimento, como pode ser observado na Tabela 4:

¹⁴⁰ Disponível em: <https://santacasabirigui.com.br/>. Acesso em: 28 maio 2024.

¹⁴¹ De acordo com os dados do IBGE, o Censo 2022 mostrou que o município com 118.979 habitantes, sendo referência da Microrregião de Birigui e parte da Mesoregião de Araçatuba. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/birigui/panorama>. acesso em: 29 jul. 2024.

Tabela 4 –Ativo, receita operacional e receita de contratos de gestão da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui, em número índice, considerando valores reais (2017-2022) (Índice 2017=100)

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo						
Índice de Var. real (2017=100)	100	153,62	230,56	332,77	154,8	139,2
Receita operacional						
Índice de Var. real (2017=100)	100	179,86	282,22	466,64	314,75	72,16
Receitas dos contratos de gestão						
Índice de Var. real (2017=100)	100	2210,33	4427,06	8324,74	3631,33	512,41

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Os dados apresentados na tabela são extremamente reveladores, já que é possível observar o crescimento considerável de todos eles em todos os anos, se comparados ao ano de 2017. Os dados do ativo mostram que o tamanho da instituição se elevou em 53% em 2018, 130% em 2019 e 232% em 2020, se compararmos com 2017. Há que se observar ainda o rápido crescimento das receitas operacionais da instituição, que se ampliam até um pico de 366% de aumento na comparação entre 2020 e 2017, reduzindo-se nos anos posteriores até reduzir-se, em termos reais, em 2022, na comparação com o ano base (2017)¹⁴².

Mas o dado mais contundente a ser observado é o elevado crescimento das receitas auferidas com contratos de gestão a partir do primeiro contrato assinado. Os dados mostram que em 2018 o volume captado via contratos de gestão aumentou 22 vezes, em 2019, 44 vezes e em 2020, 83 vezes, em relação ao ano base de 2017. Mesmo com a expressiva redução desse volume em 2022, este superava em cinco vezes o volume de recursos captados pela OSs em questão em 2017. Esse crescimento reforça que, uma vez que a instituição adentra no mercado, ela pode, a partir de uma estratégia de captação de contratos, ampliar sensivelmente seus indicadores financeiros de forma acelerada.

Mas se as barreiras à entrada são reduzidas, parece ser também uma característica preponderante do mercado a baixa escala das barreiras à saída, apesar da forte dependência que essas instituições possuem do fundo público captado via modelo de contratualização por OS. Significa dizer que não há um custo para o encerramento da oferta do serviço de gestão, quer seja ao término do contrato, quer seja em seu decurso. Essa característica é importante

¹⁴² Essa redução está atrelada a dois fatores: o primeiro é que houve aumento dos contratos emergenciais para a gestão de unidades criadas ou readequadas para enfrentamento da pandemia de Covid-19, seguidos de sua posterior desmobilização após o arrefecimento do estado pandêmico; uma redução das receitas operacionais da instituição sugere que esta perdeu fôlego no jogo concorrencial pelos recursos do fundo público.

porque confere elevado grau de dependência do órgão contratante em relação à estas instituições, podendo ocasionar descontinuidades na prestação do serviço à população (Santos; Servo, 2021).

Por exemplo, pode-se evidenciar o caso da OS IABAS, que, após denúncias de irregularidades e aviso de encerramento dos contratos com a Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhou processo de alteração de nome (em termos práticos a transformação em uma nova instituição), como aponta reportagem do Portal G1 de 21/07/2021¹⁴³.

Dado que as barreiras à entrada e as barreiras à saída são reduzidas, o Estado assume os custos e os riscos do mercado: os custos de investimento, os riscos de serviços de qualidade insuficiente e os riscos de descontinuidade dos serviços. Consequentemente, as OSs são desresponsabilizadas política, jurídica e financeiramente pela retirada de direitos — consequência notória dessa relação, conforme demonstra, por exemplo, o estudo de Lima (2017).

Se o momento da qualificação representa a barreira à entrada no mercado, ou seja, o processo de escolha de quem pode estar no mercado, o momento da precificação do serviço de gestão é o chamamento público, fase em que a Administração Pública efetivamente coloca à disposição a unidade ou o conjunto de unidades de saúde a serem exploradas pela OS vencedora. Nessa fase, embora preconize-se a observância de critérios técnicos de seleção, o principal elemento que determina a OS vencedora é o preço. Essa etapa é precedida da qualificação — já há um número restrito de concorrentes, *a priori*, determinados pela fase de qualificação, sendo que a concorrência em nível de preços é executada por este número limitado, o que confere menor grau de disputa ante o mecanismo de pré-seleção elaborado na fase imediatamente anterior. Nesse sentido, é provável, embora não haja estudo específico sobre o assunto, que a competição via preços (orçamento proposto pelas OSs) tenda a não se deslocar consideravelmente do orçamento de referência elaborado pela Administração Pública.

Soma-se a essa característica o fato de que aqui não se trata de um mecanismo de licitação tradicional, ou seja, embora haja critérios a serem observados (técnicos, jurídicos, jurídicos e econômicos — preços), o processo de escolha é discricionário por parte do ente contratante, tendência que pode majorar ainda mais o custo da contratualização para o fundo público, permitindo tanto a captação de uma renda econômica como de uma renda não

¹⁴³ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/21/apos-prefeitura-de-sp-decidir-nao-renovar-contratos-para-gestao-de-unidades-de-saude-iabas-comunica-mudanca-de-nome.ghtml>. Acesso em 18/09/2023.

republicana na relação entre entes contratantes e OSSs.

Nesse sentido, a estrutura remuneratória desse mercado tende a ser amplamente favorável às OSSs, desde o processo de concorrência, bem como a definição do modelo de remuneração e o modelo de cronograma de desembolso. Especificamente sobre a estrutura remuneratória e o cronograma de desembolso as vantagens são: 1) o montante a receber é conhecido anteriormente, o que permite nível de previsibilidade inexistente em qualquer modelo em que as instituições oferecessem serviços de saúde em mercados tradicionais, já que nesses — seja em contratações com a administração pública, seja na venda de serviços de saúde a planos e seguros de saúde, bem como em atendimentos particulares —, a remuneração ocorre apenas no serviço prestado; 2) cronograma de desembolsos fixos mensal que permite à OS estabelecer seu fluxo de caixa em relação às despesas e a possibilidade de acumular superávits; 3) remuneração dos superávits através de investimentos bancários, ocasionados por um fluxo de caixa previsível.

Outro aspecto que merece atenção quanto à estrutura remuneratória do mercado de contratos de gestão é a elevada possibilidade de ajustes nesta. Trata-se do alto índice de aditivos contratuais praticados nos contratos de gestão que majoram consideravelmente os montantes originais orçados no ato da contratação. A literatura vem mapeando esses dados e apresentando o impacto dos termos aditivos sobre o fundo público e abaixo podemos verificar dois trabalhos que se concentram sobre a questão e trazem importantes achados.

O levantamento realizado por Morais e outros (2018) demonstra que o instrumento de majoração orçamentária via termos aditivos é uma constante nos contratos assinados pelas secretarias estaduais de saúde de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Um importante achado desta investigação é o fato de os termos aditivos de cada contrato de gestão virem progressivamente se tornando um instrumento adicional de captação de recursos para as OSSs, porquanto se observou que seus valores podem variar entre 18,2% e 87,9% do montante do valor inicial dos respectivos contratos de gestão (Morais *et al.*, 2018, p. 8).

O trabalho de Turino e outros (2022) demonstra essa situação para os contratos firmados no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro.

No total, a SMS-RJ assinou 61 contratos de gestão entre 2009 e 2018, repassando BRL 7,2 bilhões para as OSSs. Além desse montante, efetivou-se, no mesmo período, o repasse de BRL 8,6 bilhões via termo aditivo. Ao somar o total de contrato de gestão e termo aditivo, alcançamos o valor de BRL 15,94 bilhões. A soma dos aditivos representa 119,4% de majoração em relação ao previsto inicialmente nos contratos de gestão, considerando valores nominais e absolutos. Dentre os contratos

analisados, aqueles com menores valores apresentaram maior susceptibilidade de serem aditivados. Os 10 menores contratos de gestão tiveram majoração média de 546%, enquanto os 10 maiores contratos de gestão tiveram majoração média de 92,54% por meio de termo aditivo (Turino *et al.*, 2022, p. 4).

Ambos os estudos destacam que os termos aditivos são predominantemente utilizados para ampliação dos recursos de custeio e/ou de investimentos repassados às OSs, com ou sem alteração nos objetos contratuais, ou seja, a alteração pode ser apenas financeira, inclusive utilizando-se da prerrogativa do equilíbrio econômico-financeiro, ou seja, a cobertura de eventual descompasso entre receitas e despesas, eliminando qualquer risco ao ente contratado, transferindo o ônus sempre ao fundo público.

A argumentação construída neste tópico está centrada em dois aspectos: em primeiro lugar, procuramos argumentar que, mesmo que na aparência não se configure uma relação explícita de mercado em que o serviço de saúde não é instrumento de troca monetária entre o provedor e o usuário, há relação mercadológica explícita entre Estado e OSs, cujo produto é o contrato de gestão, ou o direito de explorar economicamente um espaço de execução da política pública, a venda a gestão da unidade de saúde; em relação ao segundo aspecto, as características do mercado de contratos de gestão mostram que, seja no processo de pré-seleção, no de escolha ou no de execução do contrato, a estrutura de mercado favorece a dinâmica de crescimento das OSs, bem como a auferição de renda econômica. A seguir apresentamos os dados gerais que demonstram que, no período de 2015 a 2022, há tendência no crescimento das OSs e do mercado de contratos de gestão a partir da amostra selecionada.

4.2.3 A expansão do mercado de contratos de gestão no período 2015 a 2022

A privatização da saúde, em seus diversos modelos, vem sendo ampliada no decorrer do tempo. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Pesquisa MUNIC) do IBGE, na coleta de dados referentes ano de 2021, mostra que:

Em 2018, 685 (12,3%) municipalidades adotavam algum tipo de terceirização nos estabelecimentos de saúde sob sua responsabilidade, totalizando 3 013 estabelecimentos nessa condição, contudo, em 2021, esse número passou para 891 (16,0%) municipalidades e 4 194 estabelecimentos terceirizados (IBGE, 2022a, p. 78).

A mesma pesquisa mostra que o modelo predominante em termos de gestão privada da saúde é de Organizações Sociais, estando presente em 47% dos municípios que responderam possuir unidades de saúde gerenciadas por terceiros, totalizando 62,2% das unidades nessa

condição (2609 unidades), em crescimento relativo de 3,9% em relação aos dados de 2018, onde 58,3% das unidades gerenciadas por terceiros estavam sob gestão de OS. Ainda de acordo com os dados fornecidos por esse levantamento, e o quadro comparativo que a mesma faz com os dados coletados em 2018, o quantitativo de unidades gerenciadas naquele ano foi de 1809 — 58,3% das unidades gerenciadas por terceiros —, o que revela taxa de crescimento em termos de número de unidades gerenciadas por OS de 44,22% entre os anos de 2018 e 2021 (IBGE, 2022a).

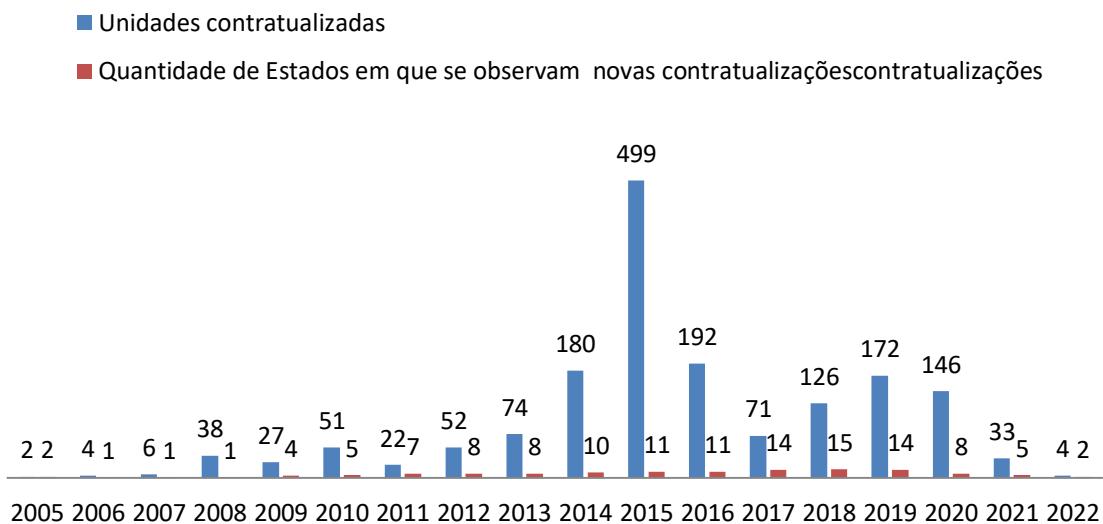
A Pesquisa com Informações Básicas dos Estados Brasileiros (Estadic), com metodologia similar à MUNIC, também mostra exibe que o modelo de privatização da saúde, em particular o de OS, está crescendo em termos de unidades sob responsabilidade de governos estaduais. O levantamento realizado por este órgão em 2021 atestou que 78% dos estados brasileiros (20 estados e o Distrito Federal) possuíam mecanismos de terceirização da gestão das unidades de saúde sob sua responsabilidade, sendo que em 15 deles o modelo de OSs era o adotado. Em termos de unidades de saúde gerenciadas por terceiros, a pesquisa aponta que 756 unidades estavam sob esse tipo de gestão e, deste total, 43,3% (327) eram administrados por OS.

É notório que o processo de contratualizações via OSs expandiu-se e consolidou-se ao longo dos anos a partir da legislação federal e do espalhamento dessa lógica para a gestão das unidades federativas subnacionais. Ao analisar os dados referentes às novas unidades contratualizadas por ano observa-se que:

Verifica-se a partir de 2008 tendência de crescimento do número de contratos de gestão, com pico em 2015. Em 2016, embora o número de estabelecimentos seja ainda superior à média anterior, é possível observar redução do número de contratos novos por ano (Andrade *et al.*, 2022, p. 16).

O Gráfico 7, a seguir, apresenta esse comportamento e mostra que a dispersão geográfica das novas contratualizações se ampliou nesse horizonte, apontando que estas espalharam-se pelas unidades federativas a partir de 2009. Até esse ano, as novas contratualizações vinham ocorrendo nos estados da Bahia e de São Paulo.

Gráfico 7 – Unidades de saúde contratualizadas por ano (2002-2022)



Fonte: elaboração própria; BDOSS.

Passemos, a partir de agora, a analisar os dados coletados na amostra que compõe esta tese, que reforça a tendência de expansão do modelo de OS, o crescimento do volume de recursos captados e a ampliação qualquantitativa das instituições introduzidas no mercado de contratos de gestão.

O primeiro indicador mostra o volume de recursos captados pelas instituições componentes da amostra, apresentados nas tabelas abaixo. A Tabela 5 expõe dados consolidados em relação à receita operacional captada via contratos de gestão, onde estão apontados os seguintes parâmetros: o volume total de recursos captados pelas OSs no período de análise, a média por OS e a média por ano em termos nominais.

Tabela 5 – Receitas operacionais com contratos de gestão das OSs constantes da amostra (2015-2022) – dados consolidados

Indicador	Dado
Soma (R\$)	127.266.429.579,21
Média por OS (R\$)	5.302.767.899,10
Média anual (R\$)	15.908.303.697,40

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A captação de fundo público realizada por essas instituições nos anos analisados foi de R\$ 127,2 bilhões ao longo do período, ou seja, no período de oito anos, as OSs constantes da amostra captaram o equivalente a 58% do orçamento total do Ministério da Saúde em 2021. Em termos de média, o dado por OS resulta em R\$ 5,3 bilhões e a média anual é de R\$ 15,9 bilhões. O dado sobre a média anual é bastante elucidativo sobre a relevância que essa modalidade de dispêndio de recursos possui, pois, ao analisar, por exemplo, o gasto com a

aquisição de medicamentos humanos (inclusas as vacinas para a prevenção de Covid-19) pelo setor público em 2021, tem-se pouco mais de R\$ 12 bilhões. Ou seja, na média, o gasto com 24 instituições de terceiro setor qualificadas como OS em um ano supera em mais de 3 bilhões o gasto total com vacinas e outros medicamentos adquiridos pelo governo em 2021, ano em que esse indicador foi impactado pela campanha de vacinação contra a Covid-19 (IBGE,2022c).

A tabela 6 mostra a evolução desse indicador em termos comparativos a 2015 por OS. Por se tratar de uma análise comparativa, foi realizada a deflação dos dados a preços de 2022¹⁴⁴ e após aplicada a transformação dos mesmos em números índice.

Tabela 6 – Comportamento das receitas alcançadas com contratos de gestão pelas OSs constantes da amostra (2015-2022) em números-índice (Ano inicial=100)

OS	(continua)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desen. da Medicina	100	75,71	85,46	83,08	99,20	104,71	112,63	119,41
Casa de Saúde Sta. Marcelina				100	104,76	120,76	131,43	141,92
Associação Saúde da Família	100	173,70	187,62	204,34	209,37	231,94	262,96	319,05
Viva Rio	100	122,50	123,92	105,01	89,90	37,28	52,72	92,03
IABAS		100	163,42	158,03	104,45	157,72		
Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim	100	111,13	107,81	112,43	112,78	178,73	200,99	234,49
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	100	111,36	117,16	118,04	128,93	152,68	128,52	135,47
Fundação do ABC	100	111,82	109,84	106,79	103,71	110,92	107,58	105,14
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde		100	2081,95	4393,31	4230,86	5495,74	4592,43	5492,71
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			100	2206,99	4376,60	8213,56	3604,93	509,24
Pró Saúde	100	93,76	72,05	62,41	51,80	39,53	39,29	26,33
Associação Comunitária Monte Azul	100	151,50		162,65	171,65	176,81	187,50	220,28
Instituto Gnosis	100	224,03	230,94	427,29	434,65	732,31	784,76	749,76
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	100	154,70	160,00	199,79	309,22	332,08	431,05	476,87
Instituto Acqua			100	58,96	209,96	313,33	268,19	335,41

¹⁴⁴ Ao deflacionar determinado indicador, retira-se o efeito da inflação sobre o mesmo, ou seja, pretende-se comparar o mesmo dado em diferentes horizontes de tempo, sem os efeitos das mudanças de preços. Optamos por deflacionar em relação aos preços do último ano da amostra.

Tabela 6 – Comportamento das receitas alcançadas com contratos de gestão pelas OSs constantes da amostra (2015-2022) em números-índice (Ano inicial=100)

OS	(conclusão)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Mahatma Gandhi				100	129,90	284,36	294,54	162,89
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	100	72,46	70,39	110,43	244,91			
Associação Beneficente de Pirangi				100	356,88	449,11		8,74
Hospital do Câncer de Pernambuco		100	149,09	156,70	213,97	434,86	408,65	285,70
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			100	428,26	208,56	646,82	1.668,93	2.217,42
Instituto Morgan					100	296,59	352,40	253,20
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	100	104,26	104,19	110,54	102,70	126,45	141,03	136,93
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	100	102,14	84,90	81,06	82,67	133,76	162,04	106,37
Hospital do Tricentenário	100	147,87	165,22	196,34	189,45	278,26	314,63	327,09
Associação Comunitária Monte Azul	100	151,50		162,65	171,65	176,81	187,50	220,28

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A Tabela 6 exibe a variação real do indicador no ano x, em relação ao ano base. Por exemplo, a Fundação do ABC, em 2018, captou montante de 6,79% a mais que a mesma instituição no ano de 2015 (106,79-100). Disposto dessa maneira, o indicador permite não apenas a comparação direta com o ano base, mas também entre os dados em diferentes anos. Assim, se o dado em 2016 para a OS Viva Rio foi 122,50 e para 2018 foi 89,90, sabemos com exatidão que o valor captado pela OS em questão em 2018 foi menor que em 2016 (32,60% que se encontra ao subtrair 89,90 de 122,50).

É possível perceber que, em relação ao ano base, apenas a OS Pró-Saúde experimentou redução de valores captados com contratos de gestão em todos os anos da amostra, o que transparece uma redução de sua participação no mercado de contratos de gestão de maneira consistente. A Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, que experimentou reduções em relação ao ano base, de 2016 a 2019, nos demais anos (de 2020 a 2022) obteve captação de valores em relação aos contratos de gestão em níveis maiores que em 2015. Já a OS Viva Rio captou recursos entre 2016 e 2019 a níveis mais elevados que 2015 e, nos demais anos da amostra, é possível observar que esses valores são reduzidos em relação ao ano base.

As oscilações para baixo, em relação ao ano base, podem ser explicadas por reacomodações a partir do encerramento de contratos e por deliberação institucional ou por

perderem na concorrência do mercado (nas chamadas públicas), o que faz com que determinadas instituições reduzam seu espaço na captação de fundo público — pelo menos no modelo de contratualização via OS, já que outras modalidades não foram aqui investigadas. De qualquer maneira, em termos reais, somente três OSs (Viva Rio e Pro Saúde e Associação Beneficente do Pirangi) estavam captando, em 2022, valores menores que os captados no ano base, evidenciando o crescimento real do setor de OSs em sua relação com o fundo público via contratos de gestão.

As demais OSs captaram valores com contratos de gestão em termos reais mais elevados que o ano base — o que significa dizer que para essas instituições foi transferido maior volume de recursos do fundo público em todos os anos, se comparados com o início da amostra, demonstrando tendência de expansão do mercado de contratos de gestão em relação ao início da base de dados.

A tabela 7 mostra a variação percentual no ano x, se comparado ao ano imediatamente anterior. Como os dados foram também foram deflacionados, essa variação é real, ou seja, descontados os efeitos de alterações de preço (via índice inflacionário) ao longo da série.

Tabela 7 – Receitas auferidas com contratos de gestão – variação real anual (%) [2016-2022]

OS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(24,28)	12,87	(2,78)	19,4	5,54	7,56	6,02	3,47
Casa de Saúde Santa Marcelina				4,75	15,27	8,83	7,98	9,21
Associação Saúde da Família	73,71	8,1	8,91	2,45	10,77	13,37	21,33	9,21
Viva Rio	22,5	1,15	(15,25)	(14,28)	(58,85)	41,48	74,55	19,79
IABAS	63,42	(3,29)	(33,9)	51,06				7,35
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	11,13	(2,98)	4,28	3,09	58,47	12,45	16,66	19,30
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	11,36	5,20	10,68	8,63	(18,42)	15,81	(5,40)	14,33
Fundação do ABC	11,82	(1,76)	(2,78)	(2,88)	6,95	(3,02)	(2,26)	26,45
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	1981,95	110,01	3,69	29,89	(16,43)	19,6		353,35
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Biritigui			2106,99	98,3	87,66	(56,61)	(85,67)	430,19
Pró Saúde	(6,23)	(23,15)	(13,37)	(17)	(23,69)	(5,87)	(32,97)	(16,71)
Associação Comunitária Monte Azul	51,49			5,52	3,00	6,04	17,48	16,71
Instituto Gnosis	124,03	3,08	85,02	1,17	68,48	7,16	(4,46)	40,72
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	54,70	3,42	24,86	54,70	7,39	29,80	10,62	26,51
Instituto Acqua			41,04	256,10	49,23	(14,40)	25,06	54,99
Associação Mahatma Gandhi				30,62	121,85	3,10	25,05	27,57
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(27,53)	3,42	24,86	54,77	7,39	29,80	10,62	37,06
Associação Beneficente de Pirangi				256,88	25,84			141,36
Hospital do Câncer de Pernambuco		49,09	5,10	36,54	10,03	(6,02)	3,00	26,31
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde		328,25	5,10	36,54	210,13	158,02	32,86	135,59
Instituto Morgan					196,58	18,81	(28,15)	62,41
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	4,25	(0,06)	6,09	(7,09)	23,12	11,53	(2,90)	4,99
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	2,13	(16,87)	(4,52)	1,98	61,78	21,14	(34,35)	4,47
Hospital do Tricentenário	47,87	11,73	18,83	(3,50)	46,88	13,07	3,99	19,83

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Os dados na Tabela 7 apontam que somente a Pró Saúde experimentou quadro

tendencial de redução de captação de recursos via contratos de gestão, evidenciado pelo resultado médio anual negativo para esta instituição — ou seja, na média, a receita com contratos de gestão captada por essa entidade caiu cerca de 16% ao ano. As demais instituições, embora apresentem variações percentuais negativas, possuem resultado médio positivo, sugerindo que as reduções sazonais observadas em determinados anos são mais que compensadas pelos aumentos de receitas com contratos de gestão estabelecidos nos outros anos, o que evidencia o crescimento da captação de recursos do fundo público.

A Tabela 8 apresenta o montante total arrecadado ano a ano, a variação percentual total e a variação média entre as OSs para cada ano.

Tabela 8 – Receita com contratos de gestão: total ano a ano em valores nominais, variação anual total, variação anual média por OS

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total arrecadado (R\$ milhões)	10.036	11.374.	12.548	14.311	15.736	19.442	20.904	22.91
Variação anual (%)	13,33	10,32	14,04	9,95	23,55	7,51	9,61	
Variação anual da Média por OS (%)¹⁴⁵	12,12	3,25	5,10	24,57	29,89	8,83	3,99	

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A Tabela 8 mostra a evolução ano a ano do montante de recursos arrecadados pelas instituições constantes da amostra, a variação do ano “x” comparado ao ano “x-1” e a variação anual da média entre as OSs no ano “x”, comparadas ao ano “x-1”. Pode-se perceber que a soma da arrecadação do conjunto das OSs eleva-se em cada um dos anos. Algo que chama bastante atenção em relação aos indicadores de variação anual e de média da variação anual por OS é que o valor máximo para os dois indicadores está localizado no ano de 2020, que é condizente com a majoração dos contratos ocasionados pela pandemia Covid-19, onde foram realizadas novas contratações, além de aditivações contratuais no intuito de ampliar a cobertura de leitos para o enfrentamento da pandemia.

Entretanto, o que chama ainda mais atenção é o fato de esses indicadores, embora em menor ritmo, continuarem a apresentar variação positiva, o que sugere que a situação aparentemente emergencial foi convertida em mais um motor de aceleração do processo de privatização da saúde via modelo de contratualização a partir da captura de volumes cada vez maiores de fundo público, ou seja, não houve redução do montante de recursos captados via

¹⁴⁵ Como pode ser observado na Tabela 7, o indicador receitas auferidas não estão disponíveis para todas as OSs em todos os anos (os motivos foram explicitados nos procedimentos metodológicos). Por isso, decidimos expor na Tabela 8 a evolução do indicador médio a partir dos dados disponíveis para cada ano. Assim, poder-se-ia comparar melhor a tendência de evolução do indicador receitas auferidas.

contratos de gestão a partir do arrefecimento da situação calamitosa observada em 2020 e 2021.

Alinhado a uma expansão global do mercado de contratos de gestão, há um processo de aumento de tamanho das OSs, que pode ser medido pelo valor do seu ativo ano a ano. Nessa direção, uma tendência ao aumento dos ativos dessas instituições sugere que a captação de fundo público via contratos de gestão alimenta a ampliação das mesmas. Podemos analisar, dessa forma, mesmo com alguns cuidados metodológicos, dados os parâmetros de registro contábil dessa conta no caso das OSs.

Portanto, é necessária, antes da análise dos dados, uma pequena digressão sobre o registro contábil do ativo de instituições qualificadas como OS. O patrimônio gerido pela OS no período de vigência do contrato de gestão é incorporado ao ativo da mesma (ao ativo não circulante na conta de “bens de uso de terceiros”), os recursos a receber ao final do exercício financeiro (e ainda não pagos) também são incorporados ao ativo na conta “Ativo circulante” (Conselho Federal de Contabilidade, 2015).

Em tese, a elevação do ativo, nesse caso, não deveria refletir nenhuma mudança no quadro patrimonial da entidade, conforme argumentam os manuais de contabilidade — o aumento do ativo seria temporário e não se constituiria em nenhuma apropriação de recursos a partir do patrimônio público destinado à instituição. Entretanto, do próprio ponto de vista da Contabilidade, o ativo é caracterizado como o conjunto de bens e direitos cuja função é realizar um resultado econômico; o ativo existe no intuito de produzir mudança patrimonial quando a atividade da organização gera superávit financeiro (Olak, 2000). Olak (2000), partindo de uma visão apologética das OSs, a de que essas não apropriariam renda (seriam fiéis ao seu constructo formal — de instituição não lucrativa), argumenta que:

Se a Contabilidade reconhece [...] receitas e despesas que jamais representarão, respectivamente ingressos e desembolsos de caixa, significa, então, que o resultado do evento correspondente já foi distribuído aos “acionistas” (subtendem-se, pessoas atendidas) na forma de serviços prestados, que se prefere denominar “benefícios sociais distribuídos”. Analisando uma atividade específica, imagine-se, por exemplo, uma entidade que presta serviços comunitários gratuitos na área educacional (atividade ensinar) exclusivamente a partir do trabalho voluntário. Nesse caso, não houve, obviamente, variação patrimonial na entidade promotora, mas, ao executar essa atividade, a entidade gerou benefícios à comunidade, [...] um resultado econômico (há recursos consumidos para gerar benefícios sociais) (Olak, 2000, p. 159).

O argumento do autor é que os recursos consumidos (na forma de ativo) geram resultado econômico que, ao invés de ser apropriado pela entidade prestadora do serviço, dadas suas características, seria apropriado pela sociedade (pelos beneficiários da atividade).

Entretanto, como buscamos caracterizar aqui, há apropriação econômica a partir da exploração da gestão da política pública empregado pelas OSs, nos distanciando do argumento do autor acerca de quem apropria, mas coletando de sua análise a perspectiva da geração de renda a partir da atividade. Em outros termos, Olak (2000) busca caracterizar os ativos transferidos do fundo público como geradores de resultado econômico para a população e nossa pesquisa mostrará que a geração de renda é realizada pelas OSs via resultados líquidos positivos para elas próprias.

Nessa direção, embora do ponto de vista da mensuração direta o ativo não reflete totalmente o tamanho real das OSs, já que o registro contábil se dá de maneira temporária — enquanto está vigente o contrato de gestão —, a observação do ativo permite visualizar os recursos à disposição da entidade (sejam próprios ou do patrimônio público) capazes de gerar renda econômica que será apropriada na forma de resultado financeiro. Ademais, é importante ressaltar que parte do recurso que remunera o contrato de gestão, que remunera a entidade que explora a política pública a partir do contrato de gestão, pode ser utilizado pela instituição para cobrir custos administrativos, o que faz com que recursos (circulantes ou permanentes) adquiridos pela rubrica “custos administrativos” sejam acoplados à sua estrutura (o patrimônio próprio).

Cabe registrar ainda que, se a Administração Pública não retomar o controle da gestão do equipamento público e continuar a adotar o modelo de gestão privada, o ativo daquele equipamento será incorporado ao balanço da mesma OS, em caso da continuidade desta na gestão, ou nos demonstrativos patrimoniais de outra OS (em caso de alteração por resultado do certame público). Pode-se afirmar que o ativo público é, na maioria dos casos, transferido permanentemente ao setor privado, mudando apenas de “mãos” em cada rodada de contratualização.

Dito isso, a análise dos dados do ativo das OSs tende a apresentar elevado grau de variação, dado que, ao encerrar um contrato de gestão, a instituição deixa de registrar como ativo os equipamentos públicos a ela destinados (imóveis, móveis, equipamentos hospitalares etc.), mas o dado pode dar uma ideia do processo de crescimento dessas instituições, não apenas em termos de número, mas de substância. A tabela 9 apresenta os níveis de variação em relação ao ano base¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Utilizando a mesma metodologia de cálculo explicada em relação à tabela 7.

Tabela 9 – Valor do ativo das OSs constantes da amostra (2015-2022), em números-índice (Ano inicial=100)

OS	(continua)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	100	140,5	129,78	108,75	121,26	104,11	150,41	152,03
Casa de Saúde Santa Marcelina				100	74,38	115,60	94,77	96,52
Associação Saúde da Família	100	97,11	106,29	118,45	131,12	130,55	129,44	164,98
Viva Rio	100	98,54	291,95	289,40	180,59	142,89	87,93	112,87
IABAS	--	100	146,84	233,90	159,64	229,58	--	--
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	100	90,48	143,48	100,14	120,08	170,09	148,40	272,02
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	100	111,36	117,16	118,04	128,93	152,68	128,52	175,35
Fundação do ABC	100	99,74	93,81	92,97	78,8	88,85	66,36	58,98
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	100	299,52	1766,98	4149,59	3702,25	3451,82	3505,22	4704,10
Irmãos Santa Casa de Misericórdia de Birigui	--	--	100	153,39	227,93	328,33	153,68	138,36
Pró Saúde	100	107,76	92,47	107,89	99,71	109,17	100,46	98,83
Associação Comunitária Monte Azul	100	154,87		369,12	341,77	382,07	275,27	198,01
Instituto Gnosis	100	295,59	388,08	634,09	818,65	2.114,78	3.854,46	2.852,75
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	100	116,46	114,17	138,39	181,52	169,16	169,23	239,52
Instituto Acqua		100		392,42	407,19	524,08	696,06	1.172,07
Associação Mahatma Gandhi				100	634,47	1.571,55	711,70	
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	100	91,96	149,81	520,14	1.384,13			
Associação Beneficente de Pirangi		100		132,44	165,57	183,96	181,16	100
Hospital do Câncer de Pernambuco		100	256,86	118,21	128,05	140,63	114,00	141,47
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde		100	283,97	287,51	428,87	204,89	154,29	
Instituto Morgan				100	434,64	332,82	536,06	

Tabela 9 – Valor do ativo das OSs constantes da amostra (2015-2022), em números-índice (Ano inicial=100)

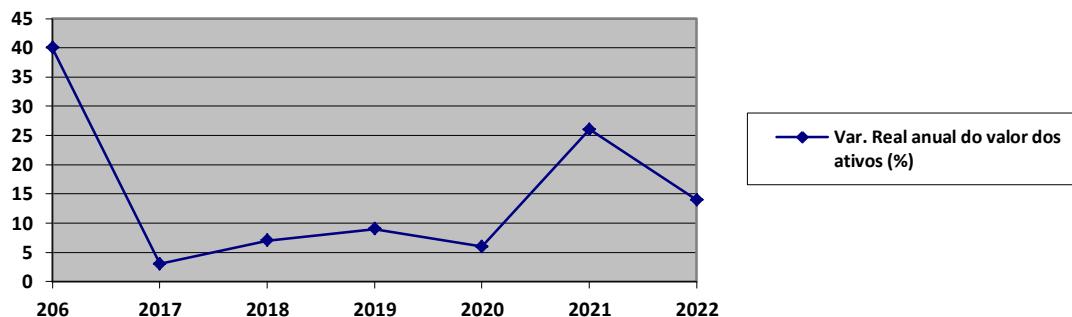
OS	(conclusão)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	100	102,80	106,09	110,85	107,64	127,03	130,21	100
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	100	98,56	81,38	89,85	86,17	105,92	90,87	81,61
Hospital do Tricentenário	100	136,68	174,90	225,17	222,30	339,62	338,12	272,42

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A Tabela 9 mostra que a tendência geral é de crescimento do ativo em relação ao início da amostra, o que demonstra que essas entidades cresceram em termos de recursos à sua disposição para a realização de atividade econômica. Apenas a Fundação do ABC e o “Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira” apresentaram tendência permanente de queda no valor real do ativo, em relação ao ano base, culminando em valores de ativo de cerca de 42% e 19%, respectivamente, menor em 2022, se comparado a 2015. Algumas outras OSs apresentaram oscilações pontuais para baixo, mas em torno do valor aferido no ano base, entretanto, mesmo essas apresentaram tendência de crescimento. A OS Pró-Saúde aferiu ativo ligeiramente menor (1,17%) que o aferido em 2015, valor que, embora menor, é muito próximo ao ano-base; é possível ainda perceber que na série, essa instituição oscilou, para baixo ou para cima, muito próximo do ano-base, o que sugere estabilidade no tamanho da instituição.

Em termos agregados, no Gráfico 8 é possível perceber que o valor dos ativos apresenta crescimento em todos os anos analisados, sinalizando a crescente transferência de ativos do fundo público para as OSs e a consolidação de ativos próprios, embora não seja possível, com os dados disponibilizados, verificar o impacto da transferência de ativos do fundo público neste crescimento.

**Gráfico 8 - Taxa de variação anual real do valor dos ativos das OSs selecionadas (%)
[2015-2022]**



Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Note-se que a maior taxa de crescimento dos ativos refere-se ao ano de 2016 em comparação com 2015. Retomando o dado apresentado no Gráfico 1 (p. 164), em 2015 registrou-se a maior quantidade de novas unidades assumidas por instituições qualificadas como OSs. Sendo uma variável de estoque, o ativo não é imediatamente impactado pela assinatura do contrato, pois é preciso que se realizem as movimentações jurídicas e contábeis de incorporação dos bens e direitos do fundo público para a OS (ou de uma OS para outra OS). Além disso, destaca-se o fato que o tamanho das OSs cresceu cerca de 23% entre 2020 e 2021, provavelmente pelo aumento do número de contratos de gestão em virtude da pandemia de Covid-19.

É possível perceber, portanto, que as instituições de terceiro setor que se qualificam como OSs possuem tendência de crescer em tamanho, mas um indicativo que vêm ampliando a sua capacidade de atuar no mercado de parcerias com o setor público, dada a elevada dependência dessas em relação aos recursos do fundo público.

Os dados apresentados, seja dos levantamentos do IBGE, dos presentes no BDOSS ou os que levantamos em nossa pesquisa em relação à receitas e ativos, mostram que o mercado de contratos de gestão apresenta crescimento consistente em pelo menos três direções: expansão de unidades gerenciadas, com ampliação de entes federativos que se introduziram no modelo de gestão privatizante (dados sistematizados no Gráfico 7); ampliação do fundo público destinado a essas instituições e, portanto, o aumento de receitas (ver principalmente os resultados médios presentes na Tabela 7); e um processo de crescimento endógeno, ou seja, crescimento das próprias instituições alimentadas pelo fundo público, na forma de ampliação dos ativos (ver Tabela 8 e Gráfico 8).

4.3 Análise dos dados de resultados operacionais e líquidos das Organizações sociais da saúde

Após demonstrar as condições e os dados que atestam o crescimento do mercado de contratos de gestão, passemos a analisar, de forma mais detida, o comportamento dos dados relacionados aos superávits (resultado contábil) por parte das OSs pesquisadas. A análise partiu dos dados relacionados às taxas de resultados e rentabilidade¹⁴⁷ dessas instituições, no sentido de mostrar a obtenção de rendas econômicas. Como se pode verificar no Quadro 3, os indicadores que permitem tal análise são: resultado operacional, resultado líquido, taxas de resultado operacional e líquida, e rentabilidade do ativo.

Mantendo diálogo com a sessão anterior, iniciaremos avaliando os resultados da rentabilidade dos ativos. É bem verdade que geralmente as análises financeiras adotam três medidas de rentabilidade: Rentabilidade sobre os Ativos (ROA), Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido (ROE), e Rentabilidade sobre os Investimentos (ROI), mas somente utilizamos o primeiro dos indicadores¹⁴⁸. Os dados sobre a rentabilidade do ativo encontram-se na Tabela 10.

Tabela 10 – Rentabilidade do ativo por OS, anual e média (%) [2015-202]

OS	(continua)								Média por OS
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(0,19)	(0,29)	(0,21)	(0,45)	0,25	(0,68)	(0,52)	1,12	(0,1)
Casa de Saúde Santa Marcelina				1,47	(8,75)	(0,48)	(1,01)	(2,14)	(2,18)
Associação Saúde da Família	(11,03)	9,56	3,16	3,30	1,55	6,78	1,47	1,55	2,04
Viva Rio	6,40	0,08	3,77	1,02	0,03	0,29	1,67	(0,73)	1,57

¹⁴⁷ Enquanto os indicadores de lucratividade medem a relação entre resultado e fluxo (de entrada de recursos pela venda de mercadoria/prestação de serviço), os de rentabilidade medem a relação entre o resultado e os estoques (de investimentos, de patrimônio, de recursos).

¹⁴⁸ Utilização de apenas o indicador de rentabilidade dos ativos se deve às seguintes questões: em relação ao ROE, o patrimônio líquido das instituições apresenta alto volume de resultados negativos, causado pela não incorporação de ativos à esta conta (já que os ativos são formalmente propriedade do ente contratante). Como o ROE é uma divisão (resultado líquido/patrimônio líquido), se o denominador apresenta resultado negativo, o sinal da rentabilidade aparecerá falso, ou seja, nos casos de resultado superavitário, o ROE apresenta sinal negativo e vice e versa; o caso do ROI, dado que não é possível obter os dados de investimento inicial, porque estes são realizados pelo ente contratante (portanto, não aparecem nos demonstrativos contábeis das OSs), impedindo seu cálculo e análise. O ROA, porém, dá um indicativo se o crescimento das instituições tem se constituído em ampliação da capacidade de geração de resultados superavitários, ou seja, se o aumento do estoque de ativos (crescimento do tamanho da empresa/instituição) gera mais possibilidades de auferição de ganhos (Assaf Neto, 2010).

Tabela 10 – Rentabilidade do ativo por OS, anual e média (%) [2015-2022]

OS	(conclusão)								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média por OS
IABAS	0,55	0,18	9,71	(2,35)	0,34				1,68
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	9,70	12,72	2,63	13,46	(3,34)	21,49	(1,39)	3,95	7,40
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	2,98	10,42	2,75	3,15	(12,53)	4,37	3,78	(1,09)	1,73
Fundação do ABC	(13,79)	(6,09)	(12,47)	(1,42)	(16,73)	1,19	(13,76)	8,31	(6,84)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	2,54	10,11	3,68	13,00	6,42	3,42	(2,73)	1,74	4,77
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Biritigui			29,42	(1,95)	(1,25)	(13,51)	(15,90)	(2,64)	(0,97)
Pró Saúde	1,82	1,00	0,74	0,15	0,21	0,25	0,08	0,04	0,54
Associação Comunitária Monte Azul	(8,44)	9,43		(1,75)	0,99	3,81	2,95	1,74	1,25
Instituto Gnosis	1,76	60,66	(3,80)	(7,67)	(0,98)	(4,23)	6,18	26,56	9,81
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	5,51	11,22	0,84	4,06	14,76	7,57	(1,44)	10,72	6,66
Instituto Acqua		10,52	1,05		5,14	3,60	7,19	1,50	4,83
Associação Mahatma Gandhi			13,78		6,28	15,85	(21,37)	(3,04)	2,30
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(20,69)	(47,09)	(18,89)	(4,17)	(1,27)				(18,42)
Associação Beneficente de Pirangi				1,57	0,24	0,66	1,86	(0,16)	0,83
Hospital do Câncer de Pernambuco	(8,73)	(1,02)	3,58	(0,92)	(0,40)	5,68	(13,95)	(0,59)	(2,04)
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			(1,01)	(0,50)	(0,06)	1,34	0,90	0,32	0,16
Instituto Morgan					10,75	(1,50)	0,52	(0,14)	2,41
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(11,75)	21,19	(0,98)	27,62	6,12	0,20	5,56	10,95	7,36
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(6,55)	(6,10)	0,42	1,70	(2,74)	8,60	6,17	(1,53)	(0,00)
Hospital do Tricentenário	5,30	16,41	10,88	9,32	(4,70)	28,91	1,00	(10,36)	7,09
Média por ano	(2,82)	6,04	1,85	3,72	(0,10)	4,08	(1,49)	2,10	

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A rentabilidade do ativo representa, portanto, o quanto o tamanho da empresa/instituição é capaz de gerar em termos de renda, em que sinais positivos representam que o ativo gerou rentabilidade. Quando esse dado de rentabilidade cresce de um ano para outro significa que a empresa/instituição ampliou a capacidade de gerar superávit, dado o

ativo à sua disposição — ela ampliou sua capacidade de geração de receitas ou redução de custos a partir dos ativos que possui à disposição (de curto prazo, longo prazo, tangíveis e intangíveis).

Quando analisamos esse dado de forma agregada, dois elementos nos chamam atenção. O primeiro reside no fato de que 17 das 24 instituições apresentam a rentabilidade do ativo médio com sinal positivo, demonstrando que, ao longo da série, o montante de recursos à disposição da instituição gerou, na média, resultado positivo. A média geral entre as OSs é também positiva (1,33%), o que significa dizer que a capacidade média do tamanho das OSs gerar um resultado superavitário foi, no período, de 1,33%.

O segundo aspecto é que a maior taxa média anual do indicador se localiza no ano de 2020, o que mostra que o crescimento do tamanho dessas instituições com o aumento de contratos em virtude da pandemia de Covid-19 (observado na Tabela 9) resultou também no aumento de rendimentos, de modo que os contratos de gestão da pandemia não aumentaram apenas o tamanho, mas também os ganhos econômicos das instituições.

Passemos aos indicadores de resultado, apresentando os valores médios dos volumes de resultados operacional e líquido, bem como as taxas de resultado nos mesmos níveis. O resultado operacional indica a diferença entre receitas operacionais, aquelas diretamente ligadas à operação da empresa/instituição — no caso, serviços de saúde — e as despesas também diretamente ligadas à operação (despesas operacionais) — no caso, com pessoal, medicamentos e insumos, aquisição de equipamentos hospitalares a depreciação dos equipamentos, dentre outros.

Já o resultado líquido é aquele apurado ao final do exercício financeiro de qualquer empresa/instituição, contemplando o resultado operacional e, a partir dele, computando os resultados financeiros — receitas e despesas financeiras¹⁴⁹ — e descontando os impostos que incidem sobre a operação, a renda e o patrimônio. Como as instituições das quais estamos tratando possuem imunidade tributária, o resultado líquido considera o resultado operacional e o resultado financeiro. Assim, as instituições que apresentaram melhores dados no resultado líquido ao invés de no resultado operacional realizaram resultado financeiro positivo, suas receitas financeiras foram maiores que as despesas financeiras. Da mesma forma que a taxa de resultado operacional, a de resultado líquido expressa a relação percentual entre o resultado líquido e a receita total, ou seja, qual parcela da receita, ao se descontar a totalidade das despesas, é apropriada pela empresa/instituição na forma de rendimentos.

¹⁴⁹ Trata-se de despesas bancárias, tais como taxas de manutenção de contas, despesas e receitas com juros.

A Tabela 11 apresenta, em termos médios, o montante de resultado operacional, resultado líquido, bem como as taxas de resultados (em termos operacionais e líquidos). Esses dois indicadores permitem demonstrar o resultado da lucratividade e o perfil dessa lucratividade. A partir desta primeira visualização mais geral, aponta-se o perfil dos resultados operacionais e totais das OSs.

Tabela 11 – Média anual dos montantes nominais, taxas de resultados operacional e líquido por instituição e média geral

(continua)

OS	Médio anual resultado operacional (mil R\$)	Média anual da taxa de resultado operacional (%)	Média anual do resultado líquido (R\$)	Média anual da taxa de resultado líquido (%)
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	24.547,70	0,22	(4.960.852,70)	(0,20)
Casa de Saúde Santa Marcelina	(10.776.796,40)	(0,69)	(10.147.465,80)	(0,69)
Associação Saúde da Família	(3.537.256,00)	(0,59)	6.459.517,25	0,50
Viva Rio	2.936.109,27	0,55	5.431.081,73	0,95
IABAS	833.876,00	(0,21)	10.321.491,40	0,75
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	10.692.814,02	1,04	17.680.021,49	1,63
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	(11.547.838,38)	(0,93)	3.134.241,00	0,29
Fundação do ABC	(30.890.620,50)	(1,35)	(33.358.681,75)	(1,48)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	2.026.730,63	1,82	2.270.743,13	1,83
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Biritigui	(5.777.617,00)	(0,13)	(5.722.877,67)	(0,14)
Pró Saúde	(27.819.875,00)	(3,48)	5.275.625,00	0,38
Associação Comunitária Monte Azul	34.223,14	(0,03)	294.791,86	0,11
Instituto Gnosis	18.275.835,42	4,17	11.955.572,76	2,86
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	8.766.084,75	2,64	9.488.701,88	2,84
Instituto Acqua	13.953.440,77	2,14	19.533.383,39	2,73
Associação Mahatma Gandhi	1.748.695,60	0,74	5.939.951,60	1,47
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(2.083.699,41)	(4,89)	(2.028.631,35)	(4,68)
Associação Beneficente de Pirangi	254.233,74	0,90	533.911,53	0,88
Hospital do Câncer de Pernambuco	2.428.778,29	1,55	(2.030.928,63)	(0,30)

Tabela 11 – Média anual dos montantes nominais, taxas de resultados operacional e líquido por instituição e média geral

OS	Médio anual resultado operacional (mil R\$)	Média anual da taxa de resultado operacional (%)	Média anual do resultado líquido (R\$)	(continua)
				Média anual da taxa de resultado líquido (%)
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde	2.629.314,69	0,13	2.557.697,62	(0,34)
Instituto Morgan	(50.755,61)	0,43	44.581,19	0,71
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	24.610.877,25	2,53	20.646.708,70	2,03
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	9.389.948,25	1,21	1.279.083,00	(0,06)
Hospital do Tricentenário	7.858.612,73	2,76	8.668.431,94	(0,20)
Média ¹⁵⁰	1.604.287,23	0,44	3.052.754,11	0,49

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Em relação ao resultado operacional, a interpretação é bem direta: o negócio é lucrativo (apresenta superávits) ou não, em termos da execução direta do serviço. No que diz respeito às instituições pesquisadas, percebe-se que 16 (66% da amostra) obtiveram resultado operacional médio positivo — na média dos exercícios financeiros avaliados essas instituições arrecadaram mais do que gastaram diretamente nos serviços de saúde por elas realizados. O resultado médio desse dado é positivo em R\$ 1,6 milhão, ou seja, na média, cada OS, em cada ano (disponível na amostra), obteve resultado positivo neste montante.

Dentre as 24 OSs aqui analisadas, 9 apresentaram taxa média anual negativa¹⁵¹. A taxa média positiva em 0,44% mostra que, na média, as taxas de resultados positivos superaram as negativas, confirmando que, em termos gerais, o setor de OSs gera nível de rendimento no que concerne aos ganhos operacionais.

Em relação aos cálculos de média dos resultados líquidos, percebe-se que 6 apresentaram resultado líquido médio negativo, ou seja, em 75% da amostra, os resultados médios são positivos. O montante médio geral deste indicador é de R\$ 3,05 milhões. Com relação à taxa média de resultado líquido, 7 instituições apresentaram esse dado negativo,

¹⁵⁰ Utilizou-se o cálculo da média entre os resultados médios aferidos para cada OS. Poder-se-ia utilizar uma média geral, considerando todos os dados, mas como para várias das OSs não estiveram disponíveis todos os dados (se todos os dados de todos os anos estivessem disponíveis, a média geral seria igual à média das médias por OS), optou-se por calcular a média das médias por OS, entendendo que esse indicador reflete melhor os dados disponíveis.,

¹⁵¹ É importante salientar que o resultado operacional médio e a taxa média de lucratividade podem ter sinal invertido, o que ocorreu em dois componentes da amostra (Associação Comunitária Monte Azul e Instituto Morgam).

confirmando, mais uma vez, que a maioria das instituições pesquisadas apresenta tendência ao resultado positivo, em termos médios.

A taxa de resultado líquido dessas instituições esteve em 0,49%. Tal margem é relativamente baixa, se comparada ao setor de serviços médicos de forma geral. A pesquisa anual elaborada pelo Jornal Valor Econômico informa que a taxa média de lucratividade das empresas do setor de *serviços médicos* listadas entre as 1.000 maiores empresas do país, em faturamento, foi de 3,63% (Valor Econômico, 2022). Decerto que a taxa de resultados líquida das OSs pesquisadas é mais que oito vezes menor que a taxa média geral das “campeãs” do setor de serviços médicos, mas em se tratando da natureza diversa (empresas tipicamente capitalistas, *vis-à-vis*, instituições, em tese, não lucrativas) o resultado positivo líquido é bastante relevante, sobretudo para confirmar nossa hipótese.

Dado este panorama um pouco mais geral, que confirma a existência de rendimentos apropriados pelas instituições que se qualificam como OSs, ou melhor, que o setor de OSs, representado por nossa amostra, apresenta taxas de resultado positiva, passemos a analisar mais detidamente o comportamento dos indicadores. Antes, porém, indicamos, no Quadro 4, uma síntese desses dados mais gerais.

Quadro 4 – Síntese dos achados em termos de rentabilidade do ativo e dados médios sobre os resultados operacionais e líquidos

- O indicador rentabilidade dos ativos, apresentados na Tabela 10, mostra que a ampliação do tamanho das OSs veio acompanhada de um aumento médio na sua capacidade de geração de resultados positivos. Isso significa que os recursos do ativo (majoritariamente formado por recursos do fundo público) atenderam a sua capacidade potencial de gerar ganho econômico;
- A maioria das instituições pesquisadas, na média, apresentam indicadores positivos tanto em termos operacionais quanto médios, sinalizando que essas instituições na média possuem capacidade de geração de rendimentos;
- Os resultados médios operacionais e líquidos são positivos, demonstrando que nos anos pesquisados as OSs realizaram ganhos econômicos. Os resultados líquidos são maiores que os operacionais, o que sinaliza particularidades a serem exploradas na sessão 4.3.2;
- As taxas de resultados médios líquidos são positivas, embora menores que em empresas privadas lucrativas campeãs do setor de serviços de saúde.

Fonte: elaboração própria.

No primeiro tópico (4.3.1), analisaremos os dados acerca dos resultados operacionais e sua taxa de forma mais específica; no segundo (4.3.2), os resultados líquidos e sua taxa; e no terceiro (4.3.3) apontaremos a importância do fundo público para a realização dos rendimentos observadas.

4.3.1 Análise dos dados referentes ao resultado operacional e taxa de resultado operacional

O objetivo deste tópico é mostrar o comportamento dos dados de resultado operacional e da taxa de resultado operacional, cruzando-os com outros dados constantes da amostra, no sentido de salientar as tendências observáveis.

O montante total de resultado apurado nos 8 anos verificados foi de R\$ 313,96 milhões. A Tabela 12 mostra os resultados observados para cada OS nos anos analisados, bem como o somatório desses resultados para cada OS e para cada ano.

Tabela 12 – Resultado operacional nominal das OSs selecionadas na amostra (R\$ milhões) [2015-2022]

OS	(continua)								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Soma
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(13,34)	(4,93)	(1,76)	(10,22)	30,61	(4,78)	(12,68)	214,21	196,38
Casa de Saúde Santa Marcelina				8,14	(38,83)	(3,81)	(7,77)	(11,60)	(53,88)
Associação Saúde da Família	(36,98)	4,80	2,41	0,45	(2,45)	17,76	(1,59)	12,70	28,29
Viva Rio	4,66	(11,54)	21,17	(6,41)	0,27	1,01	3,83	(2,35)	23,48
IABAS		(6,55)	1,60)	54,84	(28,44)	(17,28)			4,16
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	8,36	11,21	(2,01)	20,95	(10,55)	71,97	(15,92)	1,52	85,45
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	(9,59)	(4,96)	(9,55)	(4,47)	(34,56)	7,26	(1,54)	(34,94)	(92,38)
Fundação do ABC	(54,80)	(29,41)	(54,62)	(3,80)	(75,31)	5,76	(61,04)	26,11	(247,12)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	0,05	0,54	1,25	9,73	4,20	2,15	(2,35)	0,62	16,21
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			11,6	0,85	(2,85)	(27,78)	(15,59)	(0,69)	(34,66)
Pró Saúde	25,39	37,74	28,82	15,06	(126,15)	(85,36)	62,36	(55,74)	(222,55)
Associação Comunitária Monte Azul	(0,59)	0,67		(0,71)	0,15	1,01	0,06	(0,38)	0,23
Instituto Gnosis	(0,74)	10,68	(0,59)	6,93	5,60	2,32	36,18	85,79	146,20
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	3,91	9,36	0,03	4,02	21,71	10,97	(3,55)	23,39	70,12
Instituto Acqua		6,62	3,23	18,16	18,82	37,37	(0,51)		83,72
Associação Mahatma Gandhi			7,32	12,71	137,80	(95,58)	(61,52)		8,74

**Tabela 12 – Resultado operacional nominal das OSs selecionadas na amostra
(R\$ milhões) [2015-2022]**

OS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	(conclusão)
									Soma
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(1,57)	(3,54)	(2,20)	(1,81)	(1,27)				(10,41)
Associação Beneficente de Pirangi				0,61	0,12	0,34		(0,05)	1,01
Hospital do Câncer de Pernambuco	3,14	6,41	3,82	8,03	10,34	(16,49)	1,73		17,00
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			(1,81)	(1,89)	(0,07)	15,12	5,53	(0,79)	15,77
Instituto Morgan					0,36	(0,22)	0,04	(0,38)	(0,20)
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(17,19)	51,67	10,22	70,69	15,71	2,17	20,38	43,20	196,88
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(7,93)	(6,88)	4,65	19,89	4,60	42,65	18,13	(0,01)	75,11
Hospital do Tricentenário	3,29	11,77	10,396	12,80	(3,35)	58,17	(0,17)	(30,04)	62,86
Soma	(97,04)	73,88	32,74	221,93	(193,29)	266,45	(175,44)	184,82	313,96

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

O montante total observado nos permite informar que a média do resultado operacional por OS foi de R\$ 13,08 milhões e que a média anual é de R\$ 39,24 milhões, muito embora, do ponto de vista do somatório dos resultados operacionais por OS, seja possível verificar grande dispersão em relação à média com algumas instituições apresentando superávits ou déficits na ordem das centenas de milhões de reais. Foram identificados 72 registros de déficit operacional, ou seja, em 43,63% das observações foram registrados resultados negativos, o que confere tendência de que na maioria das observações, ainda que não uma maioria contundente, registrou-se resultado positivo por parte das OSs nos anos pesquisados. Estas informações extraídas nos permitem verificar a tendência de alcance de resultados positivos em termos operacionais, embora mereça destaque o fato de que em nenhuma das OSs foi possível verificar resultados positivos em todos os anos analisados.

Os resultados anuais também chamam bastante atenção, principalmente o comportamento no período de recrudescimento da pandemia de Covid-19. Em 2020, no auge das contratualizações emergenciais, o resultado superavitário é o maior da série,

provavelmente porque os valores dos contratos estiveram superestimados. Em 2021, as instituições obtiveram volume de déficit elevado. É provável que a elevação no custo dos insumos e de mão de obra, dada a demanda, explique este resultado. Já em 2022, o resultado superavitário mais que compensa o resultado deficitário do ano anterior, mostrando a capacidade deste mercado reequilibra-se rapidamente (principalmente pela via dos aditivos contratuais).

Um dos aspectos principais da disposição de dados é alta volatilidade visualizada, conforme observado na Tabela 12. É importante ressaltar que altas taxas de volatilidade ao se analisar resultados de resultados são uma possibilidade, dado este é um indicador de fluxo, não guardando relação direta com o resultado passado — ou seja, o resultado (positivo ou negativo) observado no ano “x” independe do resultado observado no ano “X-1”. O resultado operacional depende, sobremaneira, do comportamento das receitas e despesas. Alta volatilidade no resultado operacional indica, portanto, que ou as receitas operacionais ou as despesas operacionais apresentam tal comportamento (ou ambas as situações concomitantemente).

A visualização da alta volatilidade é percebida de melhor forma ao se analisar o indicador de resultado operacional através da metodologia de números-índices e de variação real anual nas Tabelas 13 e 14. Percebe-se que não é possível estabelecer um padrão de variação em relação ao ano base entre as OSs, o que sugere que o problema da volatilidade nas taxas de superávit/déficit é uma questão microeconômica, ou seja, está mais relacionado aos resultados individuais da gestão de cada instituição do que a fatores macroestruturais do setor. A Tabela 13 mostra os dados em números índices.

Tabela 13 – Resultado operacional em número índices (Ano inicial = 100) [2015-2022]

OS	(continuação)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	100	75,72	85,46	83,08	99,21	104,71	112,63	119,42
Casa de Saúde Santa Marcelina				100	(456,85)	(42,94)	(79,51)	(112,22)
Associação Saúde da Família	100	97,11	106,30	118,45	131,12	130,56	129,44	164,99
Viva Rio	100	(232,66)	414,50	121,02	5,01	17,61	60,33	-34,95
IABAS		100	223,80	983,69	(189,70)	-26,50		
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	100	126,12	(22,05)	220,70	(106,57)	695,32	(139,74)	12,64

Tabela 13 – Resultado operacional em número índices (Ano inicial = 100) [2015-2022]

OS	(conclusão)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	100	151,31	108,96	158,87	(104,30)	261,16	188,14	(52,81)
Fundação do ABC	100	149,51	108,92	193,89	83,94	208,50	118,23	233,07
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	100	1.086,00	2.419,65	18.110,37	7.503,27	3.684,53	(3.657,74)	916,17
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			100	4,79	(22,58)	(210,16)	(107,20)	(4,52)
Pró Saúde	100	139,81	103,73	52,23	(419,34)	(271,57)	(180,26)	(152,32)
Associação Comunitária Monte Azul	100	315,49		115,35	223,37	(148,71)	(8,03)	49,19
Instituto Gnosis	100	1.545,89	127,21	1.021,50	833,56	451,81	3.757,16	8.173,14
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	100	225,34	199,13	109,41	474,60	226,73	(66,73)	415,17
Instituto Acqua			100	47,10	253,35	251,09	453,09	(5,86)
Associação Mahatma Gandhi				100	271,16	1.725,55	(1.087,40)	(661,73)
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	100	-11,07	72,48	98,56	131,89			
Associação Beneficente de Pirangi				100	19,38	51,74		(7,67)
Hospital do Câncer de Pernambuco	100	198,51		114,06	229,74	282,95	(409,91)	159,34
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			100	100,64	3,83	936,10	431,47	33,34
Instituto Morgan				100	(58,37)		9,93	(87,18)
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	100	482,75	254,36	562,16	277,17	210,24	287,02	374,38
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	100	118,36	253,62	421,01	249,02	634,56	367,91	199,90
Hospital do Tricentenário	100	(136,00)	(88,22)	(142,24)	285,97	(1.226,22)	203,88	832,60

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

O que se percebe, é que 11 instituições apresentaram, ao final do ciclo de anos analisados, posição melhor em relação ao ano base. Todas as vezes em que o indicador

apresentar número acima de 100, significa que o resultado verificado no ano “x” é melhor que o alcançado no ano base, sugerindo que essas instituições apresentaram melhorias em suas formas de obtenção de resultados operacionais, se comparadas ao ano final da amostra com o ano base. As instituições: “Associação Paulista para o Progresso da Medicina”, “Associação Saúde da Família”, “Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo”, “Fundação do ABC”, “Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde”, “Instituto Gnosis”, “Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano”, “Hospital do Câncer de Pernambuco”, “Instituto de Gestão e Saúde Hospitalar” e “Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira”, apresentaram melhorias consistentes¹⁵² em seus resultados ao longo do período analisado, se comparados ao ano base. Podem contribuir com estas melhorias: a redução dos custos operacionais (o que pode significar maior precarização do trabalho, dado que os custos operacionais das instituições são maiores na rubrica de salários e encargos¹⁵³), ou o aumento das receitas, principalmente advindas de aditivos contratuais.

Igualmente, a Tabela 14, que apresenta os dados de variação real dos resultados operacionais, demonstra não haver padrão em termos deste indicador, em consonância com os achados em termos de números-índice. Chamam atenção os elevados níveis de variação do indicador, ano a ano em termos de sinal, ou seja, alta variabilidade entre variação positiva e variação negativa, bem como na magnitude, sinalizando que as receitas auferidas (de maneira geral, ou especificamente com os contratos de gestão) ou os custos operacionais apresentam alto grau de volatilidade.

Tabela 14 – Resultado operacional (2016-2022), variação real anual (%) [2015-2022]

OS	(continua)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	65,21	65,25	(496,54)	368,61	(114,96)	(140,70)	1696,60
Casa de Saúde Santa Marcelina				556,85	(90,60)	(85,17)	(41,15)
Associação Saúde da Família	112,22	(51,18)	(81,74)	(614,36)	792,21	108,17	(651,95)
Viva Rio	(332,66)	278,15	(70,80)	(95,86)	251,86	242,55	(157,93)
IABAS		123,80	3192,91	(149,73)		41,88	
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	26,12	(117,48)	1100,87	(148,29)	752,47	(120,10)	109,05

¹⁵² Por melhorias consistentes estamos considerando que o indicador apresentou valores acima de 100 em pelo menos 5 observações.

¹⁵³ Os dados apresentados por Santos e Servo (2022) mostram que o principal componente de gastos das OSs está atrelado ao custo de mão de obra.

Tabela 14 – Resultado operacional (2016-2022), variação real anual (%) [2015-2022]

OS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(conclusão)	2022
							2022	
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	51,31	(86,96)	54,82	(639,81)	120,10	(119,39)	(2031,82)	
Fundação do ABC	49,51	(80,40)	93,29	(1800,15)	107,32	(1062,14)	140,44	
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	986,00	122,80	648,47	(58,57)	(50,89)	(199,27)	125,05	
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui				(95,21)	(571,26)	(830,63)	48,99	95,79
Pró Saúde	(39,81)	(25,81)	(49,64)	(902,83)	35,24	33,62	15,50	
Associação Comunitária Monte Azul	215,49			120,26	(536,22)	94,60	712,45	
Instituto Gnosis	1445,89	(105,41)	1228,59	22,88	60,25	1312,64	124,14	
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	(125,34)	(99,61)	10288,35	423,90	52,23	(129,43)	722,16	
Instituto Acqua			(52,90)	437,87	0,89	(80,45)	(101,29)	
Associação Mahatma Gandhi				171,16	(536,37)	(163,02)	39,15	
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(111,07)	39,59	20,45	32,86				
Associação Beneficente de Pirangi				80,62%	(166,95)			
Hospital do Câncer de Pernambuco		98,51	(42,54)	101,42	23,16	(244,87)	109,92	
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			0,64	(96,20)	19329,45	(68,55)	(114,40)	
Instituto Morgan					158,37	117,01	(977,86)	
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	382,75	(80,77)	(566,22)	78,69	86,73	750,05	100,39	
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira								
Hospital do Tricentenário	18,36	(165,68)	(312,17)	77,82	(786,56)	(61,36)	(100,06)	
	(236,00)	(14,22)	(18,75)	125,12	1758,95	9100,27)	16221,30	

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Este indicador aponta a heterogeneidade da amostra em relação aos seus resultados operacionais. Dado o comportamento geral de ampliação das receitas operacionais como um

todo, é provável¹⁵⁴ que a principal pressão sobre o indicador de resultados operacionais esteja vinculada às despesas operacionais, dito de outro modo, embora as receitas estejam crescendo, as despesas vêm ampliando-se. É possível realizar comparação entre as taxas anuais de variação das receitas operacionais (Rec. op.) e as taxas reais de variação do resultado operacional (Res. op.) para verificar se há grande descompasso entre essas taxas com prevalência de aceleração entre a taxa de variação da receita em relação à do resultado, o que confirmaria, pelo menos de maneira mais geral, que a principal pressão advém do lado das despesas operacionais.

A Tabela 15 traz elementos para essa análise, onde é possível verificar as variações reais dos dois indicadores supracitados, para cada OS e para cada ano observado¹⁵⁵. Para os casos em que a variação da receita foi *menor* que do resultado, infere-se que as despesas operacionais ou caíram ou elevaram-se em patamar menor que as receitas. Para os casos em que a variação da receita for *maior* que a variação do resultado, sabe-se que a pressão das despesas impactou este último indicador. Sendo assim, seria preferível, para o desempenho financeiro das instituições, que o indicador de resultados obtivesse taxa de crescimento superior ao das receitas, incorrendo na chamada alavancagem operacional¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Como não nos dedicamos a estudar as despesas operacionais, tampouco as operacionais, nas unidades gerenciadas via contratos de gestão, estamos colocando essa questão como hipótese investigativa para um trabalho posterior, que pode identificar se e de que forma as despesas operacionais vêm crescendo.

¹⁵⁵ A tabela conta com marcador que sinaliza se a variação da receita operacional ou do resultado operacional foi maior.

¹⁵⁶ A alavancagem operacional mede multiplicador do aumento das operações que gera aumento das receitas sem o aumento na mesma proporção nas despesas e custos operacionais. É reconhecido como medida de eficiência operacional (Assaf Neto, 2010).

Tabela 15 – Comparaçao entre as taxas de variação real das receitas e dos resultados operacionais (%)

(continua)

OS	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Rec. op	Res. op												
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	6,81	65,21	3,79	65,25	(0,42)	(496,54)	10,38	368,61	10,68	(114,96)	5,42	(140,70)	13,35	1696,60
Casa de Saúde Santa Marcelina							0,27	556,85	16,26	(90,60)	6,77	(85,17)	3,63	(41,15)
Associação Saúde da Família	20,99	112,22	1,66%	(51,18)	5,28	(81,74)	4,52	(614,36)	10,07	792,21	12,61	108,17	21,01	(651,95)
Viva Rio	22,61	(332,66)	0,26	278,15	(14,73)	(70,80)	(14,66)	(95,86)	(56,91)	251,86	40,69%	242,55	68,41	(157,93)
IABAS			75,88	123,80	1,73	3192,91	(33,95)	(149,73)	47,09	41,88				
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	3,74	26,12	0,85	(117,48)	0,83	1100,87	4,96	(148,29)	49,65	752,47	24,05	(120,10)	10,03	109,05
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	10,64	51,31	4,18	(86,96)	2,41	54,82	8,08	(639,81)	(12,53)	(120,10)	(11,11)	(119,39)	(1,05)	(2031,82)
Fundação do ABC	12,87	49,51	(1,68)	(80,40)	(2,82)	93,29	(3,16)	(1800,15)	19,38	107,32	5,46	1062,14	(6,59)	(140,44)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	268,07	986,00	750,23	122,80	107,26	648,47	(3,64)	(58,57)	29,95	(50,89)	(16,74)	(199,27)	19,56	125,05
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui					79,59	(95,21)	61,00	(571,26)	59,24	(830,63)	(51,26)	48,99%	(68,04)	(95,79)
Pró Saúde	(5,93)	39,81	(21,47)	(25,81)	(9,54)	(49,64)	(16,57)	(902,83)	(13,62)	35,24	(1,09)	33,62	(36,06)	15,50
Associação Comunitária Monte Azul	45,20	215,49					2,04	120,26	39,41	(536,22)	4,97	94,60	16,91	712,45

Tabela 15 – Comparação entre as taxas de variação real das receitas e dos resultados operacionais (%)

OS	(conclusão)													
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	OS	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rec. op	Res. op	Rec. op	Res. Op	Rec. op	Res. op	Rec. op	Res. op	Rec. op	Res. op	Rec. op	Res. op	Rec. op	Res. op	
Instituto Gnosis	120,38	1445,89	3,09	105,41	85,01	1228,59	1,73	22,88	68,59	60,25	7,13	1312,64	(4,31)	124,14
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	5,26	125,34	(4,90)	(99,61)	5,30	10288,35	43,80	423,90	22,01	52,23	12,76	(129,43)	12,17	722,16
Instituto Acqua					(42,33)	(52,90)	255,59	437,87	50,84	0,89	(14,30)	80,45	25,95	(101,29)
Associação Mahatma Gandhi							29,90	171,16	118,91	(536,37)	3,58	(163,02)	(44,70)	39,15
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(65,47)	(111,07)	57,75	39,59	51,52	20,45	70,30	32,86						
Associação Beneficente de Pirangi							165,68	80,62	22,80	(166,95)				
Hospital do Câncer de Pernambuco			14,19	98,51	0,82	(42,54)	16,59	101,42	75,21	23,16	(8,34)	(244,87)	(12,19)	109,92
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde					252,93	0,64	(52,36)	(96,20)	232,88	19329,45	139,92	(68,550	32,68%	(114,40)
Instituto Morgan									197,39	158,37	23,30	117,01	(26,01)	(977,86)
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(0,10)	382,75	5,15	(80,77)	5,56	(566,22)	(8,36)	78,69	24,62	86,73	14,64	750,05	(5,81)	100,39
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(80,77)	18,36	400,84	(165,68)	3,65	(312,17)	(5,43)	77,82	11,38	(786,56)	2,54	(61,36%)	(12,01)	(100,06)
Hospital do Tricentenário	16,18	(236,00)	50,06	(14,22)	20,01	(18,75)	0,31	125,12	40,87	1758,95	(6,95)	(100,27)	6,33	16221,30
Registros por ano analisado	4	12	11	5	12	7	11	12	13	10	11	10	11	10
% Registros	25	75	68,75	31,25	63,15	36,85	47,83	52,17	56,52	43,48	52,38	47,62	52,38	47,62

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Exceção feita aos anos de 2016 e 2019, a maioria das OS apresentou taxa de crescimento das receitas superior à taxa de crescimento dos resultados operacionais nos anos analisados. Há duas leituras que podem ser extraídas desta informação.

A primeira é que o modelo de desembolsos geraria tendência ao descompasso entre receitas e despesas, hipótese formulada sem um estudo de demonstração por Mânic (2024), que afirma que o modelo de financiamento das OSs, de repasses globais *a priori*, que, em tese, deveria garantir o equilíbrio entre receitas e despesas, não se estabelece em certas situações, pois o valor de repasse estabelecido em contrato resulta de um processo de competição entre OSs que levaria ao rebaixamento do valor a receber pelos serviços contratualizados. Como apontamos anteriormente, essa hipótese seria válida se o jogo concorrencial fosse amplo o suficiente para que o valor licitado fosse amplamente inferior ao valor de referência definido pela Administração Pública¹⁵⁷. Além disso, um descompasso permanente entre as receitas e as despesas só seria válido se não houvesse mecanismo que, no mínimo, corrigisse as receitas ao nível da inflação. É sabido, porém, que há o mecanismo dos termos aditivos que tem sido um importante catalisador de receitas por parte das OS.

A segunda é que a tendência ao aumento das despesas operacionais demonstra que as medidas de eficiência, que nas propostas teórica e política apologéticas ao modelo aparece como sua justificativa, de realização mais racional dos recursos por parte destas instituições não se mostra uma verdade absoluta. Apesar disso, é possível perceber, ao analisar os anos em que OSs que registraram taxas reais de crescimento das receitas operacionais maiores que as taxas de crescimento dos resultados operacionais, que, se em 2017 e 2018 houve grande descompasso entre as instituições que apresentaram taxas de crescimento das receitas superiores às taxas de crescimento dos resultados, em 2020, 2021 e 2022, os valores percentuais de registros foram mais equilibrados — sugerindo que parte das instituições está implementando medidas para redução do impacto da variação de despesas operacionais. Em outros termos, parece haver, por parte das OSs, preocupação em adotar medidas que resultem em maiores taxas de resultado operacional, sinalizando uma lógica empresarial na gestão dos equipamentos públicos de saúde.

¹⁵⁷ Seria necessário um estudo que relacionasse os valores de referência apontados pela administração pública nos chamamentos públicos e o valor efetivamente contratualizado pós-concorrência, algo que foge do escopo da tese.

Passemos à análise das taxas de resultado. Como procedimento analítico, realizaremos algumas manipulações e recortes na amostra para avaliar se existem tendências diferentes no interior destes.

Na Tabela 16 apresentam-se as taxas de resultado operacional e para as os estratos superior e inferior (as 12 primeiras e as 12 últimas instituições), bem como para os quartis da amostra (quatro grupos de 6 instituições, seguindo a ordem da amostra). O objetivo é avaliar se há diferenças fundamentais relacionadas a este indicador para diferentes partes da amostra.

Tabela 16 – Taxa de resultado operacional: Dados por OS, por estrato e por quartil (médias e medianas) [2015-2022]

OS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Quartis		Estratos	
									Média	Mediana	Média	Mediana
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(0,31)	(0,10)	(0,03)	(0,20)	0,49	(0,07)	(0,15)	2,15	0,05	(0,01)	(0,31)	(0,17)
Casa de Saúde Santa Marcelina				0,63	(2,88)	(0,23)	(0,40)	(0,55)				
Associação Saúde da Família	(6,20)	0,63	0,30	0,05	(0,26)	1,62	(0,12)	(0,73)				
Viva Rio	0,90	(1,70)	3,03	1,04	0,05	0,41	1,00	(0,34)				
IABAS		(0,97)	0,13	4,24	(3,20)	(1,26)						
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	1,24	1,51	(0,26)	2,59	(1,19)	5,20	(0,84)	0,07				
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	(1,13)	(0,50)	(0,89)	(0,39)	(2,69)	0,48	(0,10)	(2,21)	(0,68)	(0,53)	1,19	1,38
Fundação do ABC	(2,89)	(1,29)	(2,37)	(0,16)	(3,22)	0,20	(1,80)	0,78				
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	1,66	4,91	1,29	4,64	2,00	0,75	(0,90)	0,19				
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui			16,02	0,43	(1,25)	(7,31)	(7,65)	(1,01)				
Pró Saúde	1,61	2,39	2,26	1,26	(12,12)	(9,08)	(6,10)	(8,06)				
Associação Comunitária Monte Azul	(0,73)	0,58		(0,54)	0,11	0,49	0,03	(0,13)				
Instituto Gnosis	(1,42)	8,51	(0,45)	2,72	2,06	0,49	6,42	15,03	0,95	1,52	1,19	1,38
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	2,16	4,61	0,02	1,85	6,74	2,64	(0,69)	3,82				
Instituto Acqua			2,31	1,89	2,86	1,88	3,95	(0,04)				
Associação Mahatma Gandhi				2,63	5,50	15,97	(9,72)	(10,69)				
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(2,71)	(10,73)	(6,35)	(3,33)	(1,31)							
Associação Beneficente de Pirangi				3,09	0,23	0,49		(0,20)				
Hospital do Câncer de Pernambuco		2,18	3,80	2,16	3,74	2,63	(4,15)	0,47	1,43	1,38	1,19	1,38
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			(4,98)	(1,42)	(0,11)	6,54	0,86	(0,09)				
Instituto Morgan					3,35	(0,66)	0,09	(1,08)				
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(2,54)	6,63	1,28	8,10	1,88	0,20	1,49	3,16				
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(1,35)	(1,15)	0,75	3,00	0,70	5,59	2,11	(0,00)				
Hospital do Tricentenário	2,48	6,00	4,07	4,02	(1,01)	11,87	(0,03)	(5,32)				

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Cabem alguns comentários sobre a observação dos dados quando se divide a amostra em dois estratos: a média observada é negativa em 0,31% e mediana também negativa em 0,17%. Esses dados indicam que, no estrato superior da amostra, as entidades mais consolidadas — aquelas que administraram mais unidades e obtiveram maior faturamento — possuem dificuldade maior em auferir taxas operacionais positivas. Já no estrato inferior, a tendência se reverte para apresentar média de 1,19% e mediana de 1,38%, mostrando uma tendência de que as instituições menores apresentem melhores condições para realização de resultados operacionais positivos¹⁵⁸. As médias e medianas são próximas, em ambos os estratos, apontando que a distribuição do resultado, na média, é homogênea, ou seja, em cada um dos estratos não se percebe concentração muito díspar em relação a este indicador.

Com relação ao primeiro quartil, a média da taxa de resultado operacional está em 0,05% e a mediana em 0,01%. Essa proximidade entre média e mediana indica que o conjunto de dados é mais homogêneo. De fato, ao se observar o *desvio padrão*¹⁵⁹ no quartil, este é de 0,67. O primeiro quartil é formado pelas líderes no quesito unidades gerenciadas, de acordo com os critérios de nossa análise, e essa condição deve-se, em grande medida, pelos contratos de gestão assinados por estas com a Prefeitura Municipal de São Paulo para assumir as Regiões de Saúde daquela capital, ocorrido em 2015 (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2024)¹⁶⁰.

O fato de média e mediana apresentarem sinal positivo, mesmo que muito próximo de zero (00), indica que as “campeãs do setor de OSs”, mesmo com a complexidade na gestão bilionária de recursos, podem alcançar resultados positivos. Com efeito, a maior OS do país, a “Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina”, apresentou taxa operacional média de 0,22%, mesmo tendo apresentado apenas dois resultados positivos ao longo da série, o que sugere instabilidade na obtenção de resultados superavitários. Nesse quartil, a OS mais equilibrada foi a “Viva Rio”, alcançando taxa média de 0,55% e taxas de resultado operacional positivas em 5 anos da série. O ponto extremo, em termos de taxas de resultado

¹⁵⁸ Os dados sobre a amostra como um todo denotam que a média é de 0,40% (Tabela 13) e a mediana é 0,49%. Embora muito próximas, há leve tendência de concentração de melhores taxas nas instituições que apresentaram os maiores indicadores em relação ao restante da amostra.

¹⁵⁹ Desvio padrão é uma medida de dispersão de dados e indica se estão muito afastados da média ou se a amostra apresenta dados mais aproximados do valor médio. Desvios padrões muito altos sinalizam que a amostra possui dados muito diversos do estrato médio, o que pode conferir um erro de análise de dados tendenciais, como se propõe a análise por dados médios agregados.

¹⁶⁰ Mediante análise do modelo de contratação empregado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, percebe-se que a opção foi por utilizar a divisão sociogeográfica das Regiões de Saúde e contratarizar todas as unidades de saúde sob responsabilidade do Município localizadas em determinada Região em um único contrato. Assim, a vencedora do processo de chamamento público assumiria entre 40 e 60 unidades com um único contrato.

operacional média positivo foi a OS “Centro de Estudos e Pesquisa Dr. João Amorim”, com 1,04% e relevantes taxas anuais de resultado operacional, como em 2020, tendo alcançado 5,20%.

As outras três OSs pertencentes a este quartil obtiveram taxas médias negativas, embora tenham apresentado alguns indicadores positivos. No caso da OS “Associação Saúde da Família”, embora tenha apresentado resultados positivos em quatro anos da série, um resultado de (6,20%) puxou para baixo a média. A OS “IABAS” apresentou relevante resultado positivo em 2018, mas nos dois anos subsequentes o efeito foi mais que contrabalanceado por duas taxas negativas de relevante expressão, culminando em descontinuidade da própria instituição.

Em relação ao segundo quartil, verifica-se a pior média entre as OSs pesquisadas para o indicador analisado, com déficit médio de 0,68%, e a mediana também se encontra em patamar negativo de 0,53%, apontando que a tendência entre as instituições inseridas neste estrato é de déficits mais consistentes. O perfil dessas instituições é de gestoras de número considerável de unidades (algumas delas possuindo contratos com a Prefeitura Municipal de São Paulo, o que justifica o elevado número de unidades gerenciadas). Apenas uma (01) entidade presente no quartil apresentou média positiva no indicador (1,82%)¹⁶¹, com resultados consistentes no período (apenas um resultado deficitário).

Dois casos chamam bastante atenção: a OS “Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Birigui” — já considerada, neste estudo, como caso paradigmático das baixas barreiras à entrada e do potencial inicial de ampliação de receitas e resultado neste mercado — viu a sua taxa de resultado no primeiro ano como gestora de unidades de saúde sob contratos de gestão perfazer 16,02%; nos demais anos este indicador deterioraria, com quatro (04) registros de déficits que levaram o resultado médio a um déficit de 0,13%; já a OS Pró Saúde, que registrou superávits consistentes nos quatro primeiros anos da amostra, viu deteriorar o indicador de resultado operacional em patamares muito elevados nos demais anos. Há que se destacar, em relação a essa instituição, que trata-se da única que registrou queda histórica na receita captada via contratos de gestão e, por consequência, em sua receita operacional, sinalizando que a opção de redução de sua participação no mercado relaciona-se com os sucessivos déficits acumulados.

As demais instituições presentes no quartil apresentaram déficits de 0,93 (Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo) e 1,35% (Fundação do ABC), contribuindo para

¹⁶¹ Trata-se do Instituto Nacional de Pesquisas e Gestão em Saúde.

o resultado de déficit médio no quartil em questão. Ambas as instituições apresentaram em 6 e 5 anos, respectivamente, resultado deficitário.

Em relação ao terceiro quartil, percebe-se que o indicador se comportou de forma a mostrar que as instituições nele presentes tendem a apresentar resultado médio positivo. A taxa média do resultado operacional foi de 0,95 e a mediana de 1,52. A mediana relativamente mais distante e maior que a média mostra que o indicador possui comportamento mais heterogêneo no quartil analisado. Além disso, as que apresentam valores acima da média estão em maior número do que as abaixo da média. De fato, neste estrato, apenas o “Instituto Nacional de Ciências da Saúde” apresentou valor relevante de déficit médio na ordem de 6,85%, representando uma distância muito grande em relação à média e à mediana¹⁶². Com relação ao perfil deste quartil, trata-se de instituições que iniciaram a gestão de unidades em um intervalo entre 7 e 12, constituindo-se em instituições que, se não consolidadas no mercado, possuíam capacidade de competir por uma fatia deste, em condições de crescimento de sua taxa de remuneração operacional.

Por fim, em relação ao último quartil, os dados mostram que ali está a maior taxa média (1,43%), com mediana de 1,38% e desvio padrão de 1,06, mostrando-se um estrato de amostra mais homogêneo. De fato, percebe-se que nesse quartil todas as instituições apresentaram variações médias positivas no indicador, variando entre 0,13% e 2,76%. O perfil das instituições presentes nesse quartil são de menor porte e parecem estar melhor estruturas do ponto de vista empresarial pela consistência e volume de taxas de resultado.

Esta situação é condizente com um mercado em expansão com baixas barreiras financeiras à entrada. Seria necessário um estudo de maior envergadura (o que pode suscitar agenda de pesquisa futura), mas é possível formular a hipótese, com os dados que temos, de que os contratos de gestão mais recentes — concentrados nas fronteiras de expansão do mercado, que incorpora cidades de pequeno e médio porte como ofertantes de unidades a serem gerenciadas e o fato destas por possuírem menor poder de barganha e controle sobre as etapas de seleção e execução do contrato — permitem a extração de maiores rendas por parte das OSs que atuam neste segmento.

O Quadro 5 apresenta uma síntese dos achados expostos nessa seção.

¹⁶² O desvio padrão observado para esta OS foi de 3,87.

Quadro 5 – Síntese dos achados da sessão 4.3.1

- O rendimento operacional foi de R\$ 313,96 milhões, em termos correntes;
- Embora com viés positivo, a análise particularizada da amostra sinalizou que os resultados operacionais das OSs foram claudicantes no período (vide Tabelas 13 e 14), o que sinaliza que naquele período provavelmente ainda estaria se consolidando uma estratégia mais contundente de auferir resultados econômicos, o que poderá ser demonstrado em estudos futuros;
- Essa sinalização parece estar presente no dado da Tabela 15, onde se observa que as receitas operacionais apresentam taxa de variação real maior que os resultados operacionais na maioria dos anos observados. Elencamos que essa é uma medida de que as OSs não são eficientes como a literatura apologética aponta. Apontamos, entretanto, que a alavancagem operacional melhorou nos anos finais da amostra, o que sinaliza medidas mais assertivas de transformação da receita em renda (pela via da redução de custos maior que o aumento das receitas);
- Os dados e as análises da Tabela 16, que compila as taxas de resultado operacional com recortes na amostra, mostram que as instituições que administraram número menor de unidades tendem a possuir resultados em patamar superior às mais tradicionais e consolidadas;
- A análise dos dados operacionais mostra, portanto, duas tendências no período: a primeira é a de que esses indicadores melhoraram nos anos mais recentes da amostra, se comparado com os anos anteriores. É provável que essa melhora se deva a uma maior capacidade de apropriação de renda, para além do aumento da receita na pandemia. É preciso ampliar o horizonte temporal para averiguar se essa tendência se manterá; a segunda é a de que é provável que haja um perfil mais empresarial nas mais novas instituições, em comparação com as mais tradicionais, o que é condizente com os achados sobre empresariamento nas políticas públicas.

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa.

4.3.2 Análise de dados referente ao resultado líquido e a taxa de resultado líquido

Como sinalizado no início desta sessão 4.3, o indicador de resultado líquido é o resultado final apurado, que considera o próprio resultado operacional, o resultado financeiro e a apuração dos tributos. Especificamente para instituições possuidoras de imunidade tributária, o resultado líquido é a relação entre os resultados operacional e financeiro. As instituições que apresentaram dados melhores no resultado líquido que no operacional realizaram resultado financeiro positivo — ou seja, as receitas financeiras foram maiores que as despesas financeiras.

Deste modo, portanto, temos que:

$$\text{Resultado líquido} = \text{resultados operacionais} + \text{receitas financeiras} - \text{despesas financeiras}$$

Realizaremos a análise dos dados sobre o resultado líquido e a taxa de resultado líquido, que na verdade é a taxa de resultado efetiva da instituição, de maneira semelhante ao realizado em relação aos dados operacionais. Iniciaremos, portanto, apresentando nas Tabelas 17, 18 e 19, o resultado líquido nominal por OS, o comportamento deste indicador pela metodologia de números índices e da variação real anual, respectivamente.

Tabela 17 – Resultado líquido nominal das OSs selecionadas na amostra (R\$ milhões)
[2015-2022]

OS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Soma
Associação Paulista para o Desen. da Medicina	(12,44)	(28,68)	(19,53)	(36,22)	23,32	(57,34)	(69,77)	160,98	(39,8)
Casa de Saúde Santa Marcelina				7,80	(36,06)	(2,41)	(6,11)	(13,94)	(50,73)
Associação Saúde da Família	(21,45)	19,19	7,15	8,61	4,66	21,30	5,02	7,18	51,67
Viva Rio	11,95	0,16	22,47	6,26	0,10	0,95	3,74	(2,20)	43,44
IABAS		1,29	0,62	57,4	(9,89)	2,16			51,60
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	12,96	18,36	4,06	25,38	(6,99)	73,13	(6,16)	20,69	141,44
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	4,02	13,52	5,82	6,73	(24,04)	12,40	10,31	(3,70)	25,07
Fundação do ABC	(67,71)	(31,77)	(62,83)	(7,35)	(76,65)	5,85	(61,07)	34,68	(266,86)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	0,04	0,51	1,13	9,81	4,50	2,34	(2,08)	1,89	18,16
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			16,25	(1,71)	(1,70)	(27,71)	(16,80)	(2,65)	(34,33)
Pró Saúde	16,55	10,41	6,81	1,65	2,21	3,06	0,93	0,53	42,20
Associação Comunitária Monte Azul	(0,46)	0,84		(0,39)	0,21	0,98	0,60	0,27	2,06
Instituto Gnosis	0,12	13,53	(1,14)	(3,92)	(0,67)	(7,86)	18,04	77,54	95,64
Instituto Nacional de Desen. Social e Humano	3,92	9,90	0,75	4,55	22,63	11,29	(3,54)	26,39	75,90
Instituto Acqua			8,54	3,46	18,40	17,34	50,61	18,81	117,20
Associação Mahatma Gandhi				6,99	21,08	137,81	(92,62)	(43,57)	29,69
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(1,46)	(3,26)	(2,19)	(1,74)	1,47)				(10,14)
Associação Beneficente de Pirangi				0,61	0,12	0,46	1,60	(0,14)	2,66
Hospital do Câncer de Pernambuco	(6,29)	(0,94)	3,75	(1,07)	(0,52)	8,63	(18,92)	(0,87)	(16,24)
Instituto de Desen., Ensino e Assistência em Saúde			(2,30)	(3,37)	(0,43)	14,75	5,21	1,48	15,34
Instituto Morgan					0,38	(0,24)	0,07	(0,31)	0,17
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	(22,89)	45,12	(2,21)	70,19	15,65	0,51	18,76	40,03	165,17
Instituto de Medicina Integrada Prof. Fernando Figueira	(19,19)	(18,33)	1,09	5,07	(8,17)	33,03	22,38	(5,25)	10,23
Hospital do Tricentenário	2,50	11,25	9,83	11,24	(5,84)	57,37	2,17	19,19	69,34
Soma	(99,81)	60,73	(1,90)	170,01	(59,17)	307,86	(137,62)	298,97	539,06

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Os dados do resultado líquido mostram, de forma ainda mais contundente, a natureza superavitária da relação mercadológica entre o Estado e as OSs. O montante total registrado de mais de R\$ 539 milhões. A média total por OS é de R\$ 22,45 milhões e a média total por ano R\$ 67,38 milhões. Os dados são sensivelmente maiores que os registrados no resultado operacional, algo que já havíamos indicado na Tabela 12¹⁶³. Foram localizados 59 registros de resultados deficitários (em 35,76% dos registros de dados). Duas OSs apresentaram apenas resultados positivos (“Pró Saúde” e o “Instituto Acqua”) e o “Instituto Nacional de Ciências da Saúde” apresentou somente resultados negativos.

A Tabela 18 mostra os dados em números-índices do comportamento do resultado líquido, sinalizando como este indicador se comporta em relação ao ano inicial da amostra.

Tabela 18 – Resultado líquido – em número índices (ano inicial = 100) [2015-2022]

OS	(continua)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	100	(16,92)	56,48	(56,59)	358,35	(172,54)	(211,89)	1.098,31
Casa de Saúde Santa Marcelina				100,00	(456,85)	(42,94)	(79,51)	(112,22)
Associação Saúde da Família	100	284,17	230,46	235,38	218,36	280,27	217,19	223,24
Viva Rio	100	1,30	171,81	46,21	0,73	6,45	22,99	(12,83)
IABAS		100	1,30	171,81	46,21	0,73		
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	100	133,22	28,60	172,40	(45,51)	455,62	(34,92)	110,76
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	100	316,70	132,69	82,67	(505,51)	249,60	188,46	(64,06)
Fundação do ABC	100	155,85	115,19	190,43	104,40	206,98	133,78	235,55
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	100	1.193,56	2.561,49	21.271,34	9.369,05	4.660,86	(3.769,94)	3.227,56
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			100	(10,17)	(9,70)	(150,76)	(83,04)	(12,41)
Pró Saúde	100	59,18	37,62	8,80	11,28	14,97	4,14	2,39
Associação Comunitária Monte Azul	100	373,06	0,00	76,37	240,00	(172,34)	-96,41	-40,89

¹⁶³ Uma análise comparada entre os dois indicadores será realizada no tópico 4.3.3

Tabela 18 – Resultado líquido – em número índices (ano inicial = 100) [2015-2022]

OS	(conclusão)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Instituto Gnosis	100	10.173,40	1.036,69	(2.758,61)	655,75	(5.077,84)	10.583,14	42.989,01
Instituto Nacional de Desen. Social e Humano	100	237,03	182,56	102,02	486,33	232,28	(66,16)	466,09
Instituto Acqua			100,00	39,12	198,94	179,41	475,69	167,19
Associação Mahatma Gandhi				100	289,10	1.807,48	(1.103,76)	(490,86)
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	100	(9,30)	136,82	95,26	114,72			
Associação Beneficente de Pirangi				100,00	20,18	69,72		(18,61)
Hospital do Câncer de Pernambuco		100,00	254,60	93,59	150,13	982,47	(1.358,52)	132,12
Instituto de Desen., Ensino e Assistência em Saúde			100,00	141,15	17,27	766,18	382,01	248,82
Instituto Morgan				100,00	(60,78)	183,87	(6,81)	
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	100	(185,39)	191,15	(270,02)	257,74	(1,82)	(60,15)	(121,34)
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	100	91,82	205,19	(23,31)	164,02	(139,07)	(85,63)	19,01
Hospital do Tricentenário	100	422,99	(158,82)	395,73	397,13	1.851,63	63,69	(532,10)

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Dez (10) instituições apresentaram, no último ano da amostra, número-índice inferior ao do primeiro ano, sinalizando queda do resultado líquido no último ano em relação ao primeiro para essas instituições. É possível observar constantes oscilações no comportamento do indicador, tal qual em relação ao comportamento dos resultados operacionais. Dois aspectos devem ser levados em conta, considerando o resultado líquido: em primeiro lugar, ele guarda relação com resultado operacional, portanto, o comportamento do resultado operacional impacta bastante em relação ao líquido — a não ser que haja deslocamento acentuado dos resultados financeiros em relação ao operacional, o que pode ser observado em relação a algumas das instituições analisadas; segundo, os resultados líquidos dependem fortemente do modelo de gestão financeira por parte da instituição, que pode se alterar ao longo dos anos analisados. Dessa maneira, a alta volatilidade do indicador guarda relação com

a também alta volatilidade apresentada pelo resultado operacional e sugere, de igual modo, que os resultados financeiros também são bastante voláteis ao longo dos anos e em relação às OSs analisadas, reforçando que não há equalização do setor nesse quesito, ao contrário, a capacidade e estratégias de realização de uma gestão financeira superavitária variam muito no interior da amostra.

As variações reais anuais também apresentam elevado nível de volatilidade, pelos mesmos motivos elencados no parágrafo anterior. É possível observar na Tabela 19 que não há um padrão de comportamento dos resultados líquidos, ocorrendo a alta variabilidade em termos de sinal e em termos numéricos.

Tabela 19 – Resultado líquido: variação real anual (%) [2016-2022]

OS	(continua)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desen. da Medicina	(116,92)	33,84	(78,79)	161,71	(335,26)	(10,56)	318,09
Casa de Saúde Santa Marcelina				543,26%	(93,60)	(130,460	(115,41)
Associação Saúde da Família	184,17	(63,82)	16,15	(48,09)	337,12	(78,58)	35,17
Viva Rio	(98,70)	13078,68	(73,11)	(98,42)	783,35	256,32	(155,80)
IABAS		(52,82)	8683,38	(116,52)	120,95		
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	33,22	(78,53)	502,70	(126,40)	1101,08	(107,67)	417,15
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	216,70	(58,10)	11,29	(442,34)	149,38	(24,49)	(133,99)
Fundação do ABC		55,85%	(92,07)	88,72	(899,25)	107,31	(1048,18)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	1093,56	114,61	730,43	(55,95)	(50,25)	(180,89)	185,61
Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui			(110,17)	4,56	(1453,42)	44,91	85,06
Pró Saúde	(40,82)	(36,43)	(76,61)	28,23	32,68	(72,32)	(42,41)
Associação Comunitária Monte Azul	(332,66)	278,15	(70,80)	(95,86)	251,86	242,55	(157,93)
Instituto Gnosis	10073,40	(108,22)	(229,70)	83,48	(1014,16)	308,42	306,20
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	137,03	(92,64)	484,84	376,69	52,24	(128,48)	804,49
Instituto Acqua			(60,88)	408,53	9,82	165,14	(64,85)
Associação Mahatma Gandhi				189,10%	(525,21)	(161,07)	55,53
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(109,30)	34,63	23,44	18,59			
Associação Beneficente de Pirangi				79,82	245,43	212,75	(108,53)
Hospital do Câncer de Pernambuco		485,32	(127,62)	53,13	1668,94	(299,18)	95,64
Instituto de Desen., Ensino e Assistência em Saúde		(41,15)	87,77	3378,91	(67,85)	(73,18)	

Tabela 19 – Resultado líquido: variação real anual (%) [2016-2022]

OS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	(conclusão)
							2022
Instituto Morgan					160,78	126,54	(142,21)
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(285,39)	(104,77)	3151,12	78,62	96,85	(3210,07)	101,73
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(8,18)	(105,66)	(348,72)	254,35	486,52	38,42	(122,19)
Hospital do Tricentenário	322,99	(15,17)	(10,29)	149,81	1039,30	96,56	(935,50)

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Tais volatilidades impedem a análise em relação às médias ou medianas dos números índices ou das variações reais, sendo, portanto, a melhor alternativa a apreciação da taxa de resultado líquido. Nesse sentido, construímos uma tabela similar à Tabela 16, tentando verificar tendências por quartil e estratos médios. Estes dados estão presentes na Tabela 20.

Tabela 20 – Taxa de resultado líquido: dados por OS, por estrato e por quartil (médias e medianas) [2015-2022]

OS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Quartis		Estratos	
									Média	Mediana	Média	Mediana
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(0,29)	(0,59)	(0,37)	(0,67)	0,38	(0,80)	(0,84)	1,61	0,49	0,62	0,33	0,33
Casa de Saúde Santa Marcelina				0,59	(2,60)	(0,15)	(0,32)	(0,97)				
Associação Saúde da Família	(3,50)	2,46	0,89	0,97	0,48	1,93	0,37	0,40				
Viva Rio	2,27	0,02	3,20	1,01	0,02	0,38	0,97	(0,32)				
IABAS		0,19	0,05	4,42	(1,08)	0,16						
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	1,90	2,44	0,52	3,12	(0,78)	5,27	(0,32)	0,93				
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	0,47	1,33	0,54	0,59	(1,86)	0,82	0,69	(0,23)	0,16	0,20	0,66	0,80
Fundação do ABC	(3,56)	(1,39)	(2,73)	(0,32)	(3,27)	0,20	(1,80)	1,03				
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	1,43	4,62	1,17	4,67	2,13	0,82	(0,79)	0,57				
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui			20,52	(1,26)	(0,74)	(7,29)	(8,24)	(3,85)				
Pró Saúde	1,05	0,66	0,53	0,14	0,19	0,30	0,08	0,07				
Associação Comunitária Monte Azul	(0,61)	0,73		(0,30)	0,15	0,48	0,25	0,09				
Instituto Gnosis	0,23	10,54	(0,85)	(1,53)	(0,25)	(1,64)	3,18	13,18	1,02	2,10	0,66	0,80
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	2,16	4,87	0,38	2,09	6,91	2,71	(0,68)	4,28				
Instituto Acqua			2,97	2,02	2,89	1,73	5,28	1,47				
Associação Mahatma Gandhi				2,51	5,58	15,96	(9,37)	(7,33)				
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	(2,52)	(9,87)	(6,31)	(3,19)	(1,53)							
Associação Beneficente de Pirangi				3,11	0,24	0,66		(0,49)				
Hospital do Câncer de Pernambuco		(0,66)	2,22	(0,61)	(0,24)	2,19	(4,76)	(0,24)	0,31	0,13	0,66	0,80
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			(6,31)	(2,52)	(0,64)	6,38	0,85	0,17				
Instituto Morgan					3,50	(0,72)	0,15	(0,09)				
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(3,30)	5,70	(0,27)	7,96	1,83	0,05	1,37	2,89				
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(3,28)	(3,13)	0,18	0,76	(1,24)	4,33	2,56	(0,65)				
Hospital do Tricentenário	(0,29)	(0,59)	(0,37)	(0,67)	0,38	(0,80)	(0,84)	1,61				

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

O estrato superior apresenta taxa média de resultado líquido de 0,33% e mediana no mesmo valor, o que sugere amostra bastante homogênea em termos de distribuição ao longo da média — não há grandes disparidades em relação ao indicador em tela, no que concerne a este primeiro estrato. Já o segundo estrato apresentou o valor médio em 0,66% e a mediana em 0,80%, também exibindo tendência de inexistência de grandes disparidades no interior do conjunto. A análise por estratos continua mostrando que o segundo estrato apresenta tendência de resultado maior que o primeiro, porém, dada a redução da diferença do primeiro para o segundo neste indicador, em relação ao indicador de resultado operacional, parece haver reversão de tendência no tocante à realização de superávits operacionais e de superávits financeiros. Significa dizer que as “campeãs” do setor possuem maior possibilidade de geração de superávits financeiros, a ponto de ampliar sua taxa média de resultado líquido, e que as instituições presentes no segundo estrato veem, na média, reduzido seu resultado líquido pela prevalência de déficits na conta financeira.

Em relação ao primeiro quartil, duas instituições obtiveram resultados médios deficitários, “Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina” (-0,20%) e Casa de Saúde Santa Marcelina (-0,69%). Nas demais, a taxa de resultado foi positiva e constante, ou seja, apresentaram taxas positivas na maioria dos anos verificados.

O segundo quartil também apresentou a menor média e a menor mediana quando comparamos os quatro subconjuntos da amostra. Este resultado se deve, em grande medida, à OS “Fundação do ABC”, que registrou a segunda menor taxa de resultado média entre toda a amostra (-1,48%). É preciso destacar ainda a OS “Pró-Saúde”, que registrou resultado líquido positivo em todos os anos da série, ainda que em patamares bem próximos de zero, com exceção do registro do ano de 2015.

O terceiro quartil, que possui a maior taxa de resultado dentre os analisados, tendo apresentado taxa de 1,02%, com mediana de 2,01, significando que a média foi puxada para baixo devido a um registro muito distante (a taxa média de resultado da “Associação Beneficente do Pirangi”, registrou sinal negativa de (-4,68%), sendo a única instituição com taxas negativas em todos os registros observados). As demais OSs do quartil apresentaram taxas superavitárias acima de 1% ao ano, o que parece indicar que, tendencialmente, as instituições consideradas médias possuem capacidade de auferir as maiores taxas de resultado líquido. Outrossim, ao passo que sua operação é positiva em termos de resultado superavitário, a gestão da conta financeira também o é.

O quarto quartil também apresentou resultados positivos, mas modestos (média de 0,31%). Já a mediana registrou resultado negativo de -0,13%. Apesar de duas das OSs

(“Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar”) terem apresentado taxa média consistente (2,03), a maioria das instituições apresentou taxas médias negativas, o que sugere que, nesses casos, o resultado financeiro têm drenado o resultado operacional registrado na Tabela 16.

Os resultados de ampliação da massa superavitária nos resultados líquidos e o comportamento das taxas de resultado líquido reforçam que o modelo de negócio implementado pelas instituições não-lucrativas visa a realização de resultados positivos, demonstrando o nítido interesse econômico nas operações técnico-financeiras realizadas por estas instituições a partir da gestão de fundo público destinado à política de saúde.

O Quadro 6 apresenta sistematização de alguns achados desse tópico do texto.

Quadro 6 – Síntese dos achados da sessão 4.3.2

- O resultado líquido guarda relação com o resultado operacional, portanto, observa-se que há também um comportamento de alta volatilidade como nesse segundo indicador;
- Mas percebe-se que há menos resultados negativos que o resultado operacional, sugerindo que os resultados financeiros são utilizados, de forma geral, como reversão de prejuízos operacionais ou para ampliar este mesmo resultado;
- Nessa direção, os resultados líquidos se mostram melhores nos 1º, 2º e 3º (Tabela 20) quartis, sugerindo que as instituições consolidadas possuem maior capacidade de auferir resultados financeiros, inclusive pelo volume de recursos à disposição, que garante maior volume de retorno via juros;
- Em relação ao 3º quartil da amostra (analisando conjuntamente as tabelas 16 e 20), parece que essas instituições de porte médio são as melhor posicionadas em termos agregados (ao se analisar resultados operacionais e líquidos), ou seja, as instituições deste quadrante parecem ser aquelas que melhor têm se utilizado das estratégias combinadas para auferir resultados operacionais e financeiros (portanto, líquidos).

Fonte: elaboração própria.

4.3.3 Fundo público e fomento das taxas de resultado das Organizações Sociais

Ao analisar os dados referentes aos volumes auferidos pelas OSs pesquisadas na conta operacional e na conta líquida dos demonstrativos contábeis, trabalhamos de forma a captar os resultados globais destas instituições. Significa que os resultados apresentados referem-se a todas as atividades realizadas por estas instituições, seja na gestão de gestão de unidades como OS, na gestão de seus próprios equipamentos de saúde ou ainda em outros mecanismos de negócio — como apoio à pesquisa e como mantenedora de instituições educacionais, por exemplo. Mensurar a resultado apenas do *negócio gestão por contratualização* exigiria a análise dos balanços desagregados por unidade gerida, o que foge do escopo desta tese, mas pode ser uma agenda de pesquisa futura. Entretanto, é possível inferir sobre a elevada dependência que estas instituições possuem em relação ao fundo público e ao modelo de

privatização da saúde para a realização destes resultados. A Tabela 21 apresenta o indicador *Relação entre receitas oriundas de contratos de gestão e receitas operacionais* como um cálculo do nível de dependência que as instituições pesquisadas possuem do modelo de contratualização, ao exibir, na média, que o *quantum* das receitas operacionais totais da instituição é proveniente do modelo de contratos de gestão, ou seja, qual o percentual de sua receita é alcançado através deste modelo.

Tabela 21 – Relação entre as receitas obtidas com contratos de gestão e as receitas operacionais (grau de dependências das OSs em relação a receitas com contratos de gestão): média anual (2015-2022)

OS	Média anual do grau de dependência das receitas obtidas via contratos de gestão (em %), por OS
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	65,26
Casa de Saúde Santa Marcelina	67,48
Associação Saúde da Família	81,05
Viva Rio	96,75
IABAS	92,03
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	83,75
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	95,12
Fundação do ABC	86,72
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	89,85
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui	53,60
Pró Saúde	85,50
Associação Comunitária Monte Azul	82,01
Instituto Gnosis	99,96
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	83,73
Instituto Acqua	98,53
Associação Mahatma Gandhi	98,88
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	64,15
Associação Beneficente de Pirangi	60,04
Hospital do Câncer de Pernambuco	41,49
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde	94,36
Instituto Morgan	97,29
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	97,01
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	20,07
Hospital do Tricentenário	79,27
Média	79,8

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Os dados evidenciam que as instituições dependem fortemente dessa modalidade de contratação para compor suas receitas operacionais. 8 instituições apresentam o nível de dependência das receitas obtidas em contratos de gestão abaixo de 80%, duas delas

apresentando índices inferiores a 50%. Essas instituições com índices menores que 80%, geralmente são gestoras de outros hospitais, atuam em outros segmentos de políticas públicas (assistência, cultura, educação) e com mais de uma modalidade de gestão privatizante da saúde (podem ser conveniadas).

Em 7 instituições o índice de dependência localizou-se no intervalor de 80-90% e em 9 ficou acima de 90%. Esse tipo de instituição geralmente se configura como nova entrante no mercado, dedicada quase que exclusivamente à atribuição como OSs, reforçando que as barreiras à entrada no setor são muito pequenas.

Considerando ser possível, portanto, seccionar a amostra em três quadros com número de instituições bastante próximos, a tabela 22 apresenta as taxas médias de resultado operacional e líquido a partir dos três níveis apontados.

Tabela 22 – Taxas médias de resultado por nível de dependência (D) de recursos a modelo de contratos de gestão

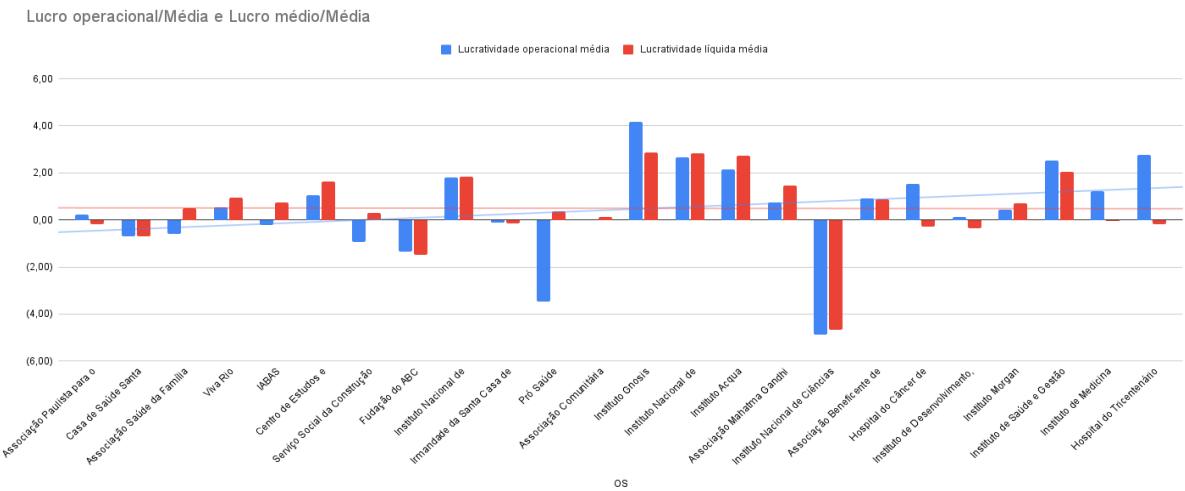
Nível de dependência	Taxa de Resultado média operacional (%)	Taxa de resultado média líquida
D < 80%	0,12	(0,67)
80% < D > 90%	0,01	0,83
D > 90%	1,06	1,14

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

A Tabela 22 mostra que, quanto maior a taxa de dependência de receitas auferidas via contratos de gestão em relação às receitas operacionais, maior é a taxa média de resultado, tanto operacional quanto líquido, o que sinaliza, mais uma vez, a vantagem econômica desta modalidade de relação mercadológica entre o Estado e as instituições não-lucrativas que realizam superávits. É possível observar que, enquanto o resultado operacional nas instituições cujo D < 80 é positivo em 0,12%, a taxa de resultado líquido é negativa em 0,67%, sugerindo que instituições com menor D tendem a apresentar déficits financeiros em escala bastante superior aos superávits operacionais. Nos demais estratos da amostra, a taxa média de resultado da média líquida supera a operacional, mostrando que nas instituições com maior D, o resultado financeiro tende a ser superavitário.

Os resultados financeiros se mostram importantes para os indicadores das instituições, pois são capazes ou de reverter prejuízos operacionais ou de minorá-los, ou ainda de potencializar os resultados positivos operacionais. O Gráfico 9 mostra o comparativo entre taxas médias de resultado operacional e líquida entre as OSs, sistematizando os elementos que havíamos discutido na análise separada dos dois indicadores.

Gráfico 9 – Resultado operacional médio via a vis o resultado líquido médio por OS



Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Analizando a linha de tendência, percebe-se que a taxa de resultado líquido é mais estável que a taxa de resultado operacional — que claramente tende a ampliar quanto menor a instituição, em termos de unidades gerenciadas. Isso significa que o comportamento dos resultados líquidos é melhor distribuído entre a amostra, sinalizando que o modelo de gestão aplicado tende a gerar resultado final (líquido) positivo, independente da característica geral da amostra (em termos de tamanho — número de unidades geridas). Nessa direção, independentemente da estratégia adotada pelas OSs (de foco no resultado operacional ou de foco no resultado financeiro — líquido, e, obviamente, estratégias em que se observa o modelo executado para obtenção de resultados positivos em ambas as contas), o objetivo parece ser o alcance de uma taxa de remuneração capaz de sustentar e expandir a OS.

Dado este comportamento, de tendência de reversão do resultado operacional negativo em resultado líquido positivo, ou mais ainda, de ampliação do resultado operacional positivo para patamar maior de resultado líquido, o ganho financeiro se mostra bastante relevante para o modelo de negócio das OSs¹⁶⁴.

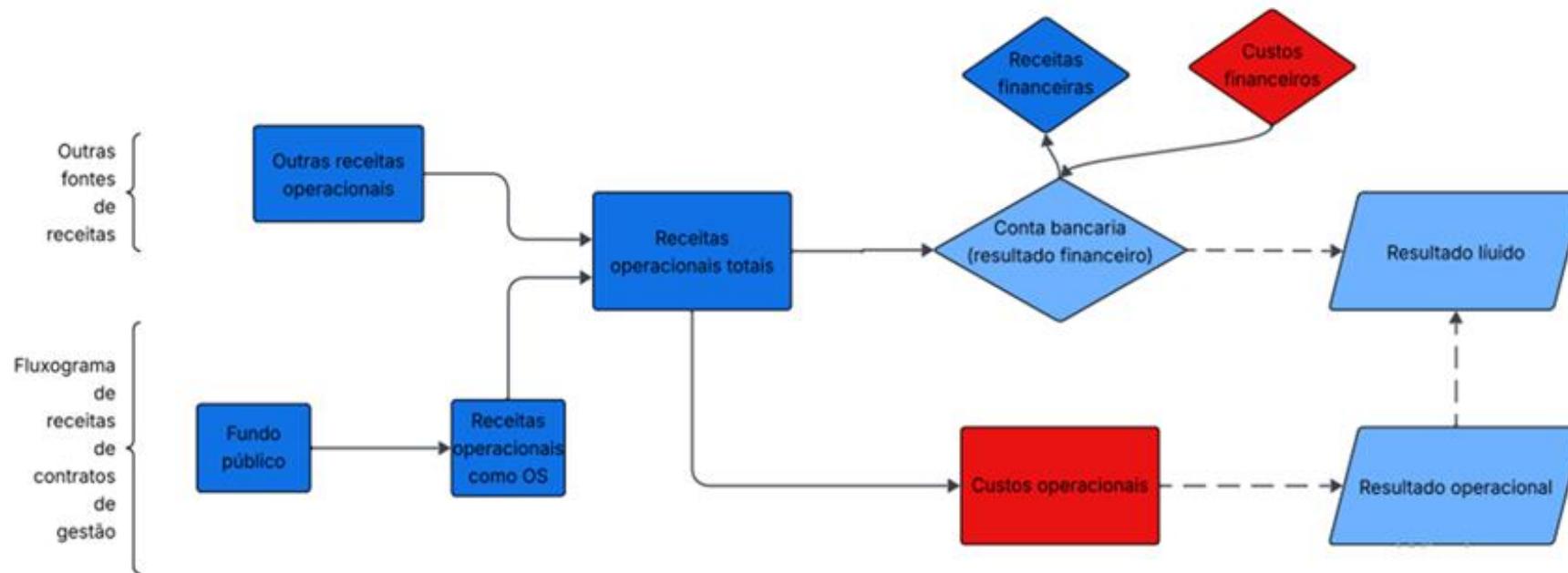
De fato, quando se observa os indicadores agregados do resultado financeiro, subtraindo dos montantes apurados no resultado líquido (Tabela 17) o resultado operacional (Tabela 12), apura-se o montante de R\$ 225.091.699,52, que representa 41,75% dos resultados líquidos somados das OSs constantes da amostra. Ou seja, enquanto pouco mais de 58% do resultado líquido é oriundo das operações das instituições, quase 42% são resultantes

¹⁶⁴ Uma análise do comportamento do resultado financeiro está exposta na sessão 4.4.3.

da gestão financeira das mesmas. Este indicador é extremamente importante, porque mostra que os ganhos econômicos alcançados pelas instituições não se referem tão somente às operações.

Portanto, se temos duas constatações — a de que há profunda relevância do fundo público no auferir de receitas das instituições e a de que há obtenção de resultados operacionais e líquidos tendencialmente positivos na amostra, ou seja, obtenção tendencial de receitas operacionais e financeiras —, é preciso compreender que, independentemente do tipo de resultado predominante (resultante das operações ou do fluxo financeiro), ambas são alimentadas pela mesma fonte, o fundo público. A Figura 3 apresenta o fluxo de transformação do fundo público em resultado no interior de uma OS, admitindo-se que essa instituição possui parte de suas receitas vinculadas a contratos de gestão e parte das receitas vinculadas a outras fontes de operação (hospital próprio, por exemplo) e supondo que ambos os resultados desta instituição (operacional e líquido) sejam positivos em um ano “x”.

Figura 3 – Fluxograma de transformação do fundo público em resultado operacional e líquida



Fonte: elaboração própria.

Se, no exemplo representado pelo fluxograma, as receitas com contratos de gestão constituem a maioria das receitas (como é verificado na maioria das instituições que constam de nossa amostra¹⁶⁵), pode-se assumir, com segurança, que a parte inferior do fluxograma apresentado na Figura 1 indica que a principal base de sustentação dos resultados positivos — seja na conta operacional, seja na conta líquida — é o fundo público que remunera a OS. Este fundo público é imediatamente alocado em uma conta bancária por exigência da legislação (Oliveira, 2016).

Portanto, as receitas predominantemente do fundo público, ao passo em que geram rendimentos financeiros, vão também servindo ao pagamento das despesas operacionais das OSs. Então, a partir de seu depósito em uma conta bancária, que deve ser vinculada a ativos financeiros que rendam juros, apura-se o resultado financeiro (receitas financeiras, na forma de juros de aplicações subtraído dos custos financeiros), bem como o resultado operacional (as receitas operacionais — predominantemente fundo público, subtraído dos custos operacionais). O resultado líquido, portanto, que é o resultado final anual da gestão operacional e financeira da OS, como sabemos, é o somatório do resultado líquido e do resultado financeiro, representa, em sendo positivo, que parcela deste fundo público inicialmente destinada à cobertura dos serviços de saúde foi apropriada privadamente pela OS.

Os resultados apresentados nesta sessão em relação à rentabilidade do ativo, os resultados operacionais e os resultados líquidos, atestam nossa hipótese de um modelo que adota estratégias para obtenção de resultado, o que confere ao chamado “terceiro setor” — que gerencia unidades de saúde a partir do modelo de contratualização — características típicas de uma empresa capitalista, em que os resultados econômicos condicionam toda a governança dos serviços de saúde por elas geridos, comprovando que o objetivo da inserção de uma ampla gama de instituições, algumas delas com vínculos orgânicos com o grande capital da saúde, é a obtenção de renda gerada pela sua atividade econômica.

4.4 As explicações teóricas para a renda auferida pelos Organizações Sociais através dos contratos de gestão: uma explicação em termos marxistas

As múltiplas formas de captura do fundo público assumem diversas características e, portanto, para sua explicação são mobilizadas diferentes explicações teórico-categoriais. O

¹⁶⁵ Como mostram os dados apresentados na Tabela 21.

fundo público pode ser transformado em capital fixo (no caso das privatizações), em lucro (quando da aquisição de mercadorias pelo Estado que foram produzidas sob as condições da exploração do trabalho pelo capital), em rendas financeiras (sistema da dívida pública). Esta sessão examina a melhor forma de análise categorial para tipificar, especificamente as rendas das OSs.

Iniciamos, no tópico 4.4.1, pelo questionamento presente na pergunta de pesquisa, se as taxas de resultado observadas poderiam ser enquadradas como lucro em sentido marxiano, ou seja, extração direta de mais-valor a partir dos serviços de saúde. Argumenta-se inicialmente que seria possível pensar em um processo de acumulação de capital pela via da extração de mais-valia em serviços de saúde, dado que a saúde, como serviço-mercadoria, possui valor de troca, portanto, está sujeita à produção com extração de mais-valia (subsunção real da força de trabalho empregada na oferta do serviço ao capital). Entretanto, no caso do modelo de gestão por OSs, como buscamos caracterizar no tópico 4.2.2.2 desta tese, o serviço de saúde não é o serviço-mercadoria transacionado neste mercado, as OSs não produzem ou vendem um serviço-mercadoria — noutros termos, os serviços de saúde ofertados não possuem valor de troca para seus usuários. Sendo assim, não seria possível pensar em um lucro industrial (advindo do processo produtivo, mesmo que se tratando de um serviço). Tampouco se poderia falar que se trata de um lucro comercial, por não estar estabelecido um processo de circulação de mercadorias.

Demonstrado que não se trata de um processo de extração direta de mais-valia, propõe-se que, para analisar os resultados operacionais, deve-se mobilizar a categoria renda da terra como uma das formas autonomizadas de distribuição do valor. Nessa direção. A sessão 4.4.2 apresenta os argumentos que utilizamos para tipificar essa forma específica de punção do fundo público destinado à política de saúde.

Além disso, considerando que a pesquisa empírica demonstrou que os rendimentos da gestão operacional (a renda da gestão/consultoria/conhecimento) representam pouco mais de 58% dos rendimentos totais auferidos pelas OSs e que, portanto, cerca de 42% é obtido via rendimentos financeiros, entendemos a necessidade de mobilizar as categorias de Marx e de autores marxistas para também fornecer uma explicação teórica à esta parcela dos rendimentos das instituições selecionadas. Este será o objeto do tópico 4.4.3

4.4.1 A questão das Organizações Sociais como *lócus* da valorização do capital

Em primeiro lugar, é importante tecer considerações sobre as motivações do

surgimento deste aspecto, como a pergunta problema da pesquisa hora exposta, explicitando parte do percurso de investigação.

Na sessão 2.5 evidenciou-se a existência de crescente processo de empresariamento do “terceiro setor” (das OSs em particular), ao que denominamos *aproximação simbótica entre o terceiro setor e as empresas tipicamente capitalistas*, que promove, nesta modalidade institucional a *predominância de objetivos e formas organizativas próprias das empresas lucrativas*. No caso das OSs, esta questão é ainda mais latente, pois, além de exercerem atividade tipicamente econômica, algumas delas figuram como líderes do mercado de serviços de saúde ou organicamente associadas a grandes grupos empresariais do ramo da saúde.

Ademais, esta modalidade institucional, como outras que se inserem no âmbito da privatização da saúde pela via dos “novos modelos de gestão”, preconiza a precarização do trabalho como um de seus aspectos mais contundentes. Inclusive do ponto de vista jurídico e econômico, os gastos com pessoal determinaram a expansão destes modelos (Pahin, 2009; Cislaghi, 2015; Bravo, Siliansky, 2014; Moreira, 2017; Santos, Servo, 2020).

Também, como base inicial para a formulação da pergunta de pesquisa, observamos que alguns textos que tratam a questão da privatização via “novos modelos de gestão”, aí inclusas com destaque as OSs, vinculam esses modelos à transformação da saúde pública em *mercadoria* (Muniz, Brotto, 2016; Albino, 2023). Vejamos uma argumentação nesse sentido:

O Estado assumiu, então, novos contornos ao implementar políticas de desregulamentação, privatização e terceirização dos serviços públicos, fortalecendo e consolidando políticas sociais de caráter focalista e transformando *tudo em mercadoria*, inclusive as políticas de proteção social, entre as quais está a saúde. Neste contexto, os modelos empresariais de administração se consolidam como perspectiva de gestão ideal e coerente para conduzir as políticas públicas, dentro de uma lógica mercantil e *tendo o capital como lócus privilegiado* (Muniz; Brotto, 2006, p. 161, grifos nossos).

Se nossa proposição estiver correta — se de fato houver um processo de *empresariamento* das instituições de “terceiro setor”, particularmente das OSs —, faria sentido, no curso da investigação, iniciar a análise da renda auferida por estas pela indagação a respeito da explicação teórica do resultado das OSs a partir do lucro em termos marxianos (como expressão da exploração do trabalho-vivo).

Como nos diz Cislaghi (2015, p. 31), quando “[as políticas sociais são] oferecidas pelo capital, uma forma direta de mercantilização, passam esses serviços a produzir mais valia”. A mesma autora acrescenta, em outra passagem: “[...] aquilo que vem sendo chamado de forma genérica de empresariamento dos serviços de saúde e educação corresponde ao que Marx

chama de subsunção real” (20,15 p. 38)¹⁶⁶. Portanto, tendo como base tais características: o empresariamento e a precarização do trabalho como nortes fundamentais da estruturação, a expansão deste modelo e a associação, por parte da literatura, dos serviços de saúde produzidos (ofertados) por esses modelos de gestão como mercadoria, é que iniciamos nossa investigação pelo questionamento em relação ao resultado observado nas OSs como extração de mais-valor, ou seja, nos questionamos inicialmente se, nesta modalidade institucional, o capital opera como relação social nas unidades e serviços gerenciados por OSs.

Apesar de iniciarmos nossas indagações por esta via, as reflexões iniciais nos levaram a apresentar resposta negativa para a questão e a formular, portanto, hipótese alternativa. Neste primeiro momento, desenvolveremos a argumentação negativa em relação à pergunta de pesquisa, apresentando nossas conclusões sobre a questão posta.

Em primeiro lugar, e para clarificar bem a questão, consideramos o setor saúde, em todas as dimensões de seu complexo econômico-industrial-financeiro, como um setor em que se opera acumulação de capital (Cislaghi, 2015; Andrietta, 2019). Decerto, quando pensamos na indústria farmacêutica ou na indústria produtora de seringas, ou ainda na indústria produtora de respiradores, por exemplo, estamos tratando de produção de mercadorias materialmente existentes. A Economia Política clássica e a Crítica da Economia Política marxiana demonstraram a substancial relação entre a produção de mercadorias para o mercado e a acumulação de capital realizada a partir da produção de mercadorias tangíveis e do valor incorporado a estas na forma de tempo de trabalho (Sabadini, 2023).

Entretanto, em relação aos serviços e à produção de valor há a polêmica, tanto no interior do marxismo¹⁶⁷ quanto daqueles que pretendem afirmar a não centralidade do trabalho e a Teoria do Valor como chaves heurísticas para compreensão do capitalismo contemporâneo¹⁶⁸ (Sabadini, 2023). Com enormes diferenças entre marxistas e não marxistas, bem como dentro de cada um dos grupos, a questão central relacionada à polêmica está na imaterialidade característica dos serviços (Dal Rosso, 2014). Para os marxistas que se posicionam contrariamente à perspectiva que os serviços *per se* não constituiriam valor, a questão é que os serviços se localizariam na esfera da circulação, consequentemente, atuariam apenas na transferência de valor e/ou na criação de valores de uso apenas, apesar de serem, via de regra, mercantilizados (Cislaghi, 2015).

Dentre os não marxistas, a questão fundamental está no fato de que nos serviços

¹⁶⁶ É importante destacar que Cislaghi (2015), nesse ponto, não está tratando especificamente das OSs, mas da política de saúde de forma geral.

¹⁶⁷ Pode-se encontrar em Cislaghi (2015) uma sistematização importante sobre essa questão.

¹⁶⁸ Autores com Gorz, Offe e De Massi.

torna-se impossível o cálculo do valor, pois, pela imaterialidade destes, não seria possível o cômputo do tempo de trabalho socialmente necessário. Portanto, a consequência seria o desaparecimento do valor como fator de determinação das condições de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo (Sabadini, 2023).

Não é nosso objetivo tratar dos pontos centrais dessa polêmica, mas afirmar que nos posicionamos no sentido de compreender que há efetivamente a possibilidade de valorização de capital em relação aos serviços, isto porque incorporamos em nossa análise a categoria mercadoria-serviço (Sabadini, 2023).

A categoria mercadoria é fundamental no pensamento marxiano. Aqui apontaremos alguns trechos do próprio Marx em que resgatamos elementos fundamentais da categoria mercadoria, para posteriormente apontar a pertinência da categoria mercadoria-serviço. A

mercadoria é todo e qualquer resultado da atividade humana capaz de portar valor de uso (determinada utilidade objetiva) e valor de troca (expressão do valor), não importando, no nível de abstração em que Marx expõe a categoria n'*O capital*, as características qualitativas e quantitativas que cada mercadoria assuma (incluindo aí a questão da imaterialidade), bem como o tipo de valores de uso que contenha¹⁶⁹. Nesse sentido, o valor de uso da mercadoria pode ser o de satisfazer dada necessidade fisiológica ou outra, criada socialmente, e, independente do tipo de desejos que ela satisfaz, pode assumir qualquer forma. O importante para determinar sua função enquanto mercadoria é possuir valor, considerando o nível de abstração da mercadoria em geral, sobre a qual Marx trabalha no Livro I de *O capital*.

Valor é, antes de qualquer coisa, trabalho despendido na transformação da natureza. E se podemos abstrair as diferentes qualidades das mercadorias, podemos ainda abstrair as diferentes qualidades do trabalho executado para compreender as relações sociais de produção capitalista. “Alfaiataria e tecelagem, apesar de serem atividades produtivas qualitativamente diferentes, são ambas dispêndio produtivo de cérebros, músculos, nervos, mãos, etc.” (Marx, 1996a, p. 173).

Deste pequeno trecho, podemos apontar duas questões fundamentais do pensamento de Marx que nos servem de argumento: 1) a categoria trabalho produtivo; e 2) o fato de que trabalho não significa tão somente o trabalho físico, mas também o trabalho intelectual subjacente em determinada mercadoria, e, a partir disso, os produtos do trabalho que demandariam o trabalho intelectual como predominante seriam potencialmente mercadorias.

Da primeira noção, embora essencialmente o processo de trabalho seja um só,

¹⁶⁹ É importante destacar desde já que determinadas mercadorias possuem, inclusive, como valor de uso a capacidade de gerar valor, ou seja, as mercadorias-capital (Marx, 1984a).

determinado pelo sujeito do trabalho, pelos meios de trabalho e pelo objeto do trabalho, na sociabilidade capitalista o processo de trabalho socialmente predominante é o produtivo — aquele que incorpora valor (valor de troca) às mercadorias. Além disso, o trabalho produtivo nesta sociabilidade não é definido pelo completo processo individual de trabalho, ao contrário, “[...] para trabalhar produtivamente, já não é necessário, agora, pôr pessoalmente a mão de obra; basta ser órgão do trabalhador coletivo, executando qualquer uma de suas subfunções” (Marx, 1996b, p. 137). O que significa dizer que não se deve olhar para o trabalhador individual, para seu processo individual de trabalho, mas para o processo de trabalho coletivo e mais, quais as relações sociais às quais está submetido o trabalho coletivo.

Portanto, chegamos a uma definição, como diz Marx, mais estreita sobre o que significa o trabalho produtivo na sociabilidade capitalista:

[...] o conceito de trabalho produtivo se estreita. A produção capitalista não é apenas produção de mercadoria [vale dizer, mercadoria normal¹⁷⁰ corporificada], é essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador produz, não para si, mas para o capital. Não basta, portanto, que produza em geral. Ele tem de produzir mais-valia. Apenas é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista ou serve à autovalorização do capital. Se for permitido escolher um exemplo fora da esfera da produção material, então um mestre-escola é um trabalhador produtivo se ele não apenas trabalha as cabeças das crianças, mas extenua a si mesmo para enriquecer o empresário. O fato de que este último tenha investido seu capital numa fábrica de ensinar, em vez de uma fábrica de salsichas, não altera em nada a relação (Marx, 1996b, p. 138).

Nos parece bem claro, na observância dos termos de Marx¹⁷¹, que o essencial não é a materialidade da mercadoria, mas a geração de mais-valia advinda do processo de trabalho.

Portanto, o que está em questão é se a mercadoria foi produzida sob relações capitalistas de produção, produzindo valor e mais-valia, destacando nesse sentido o aspecto qualitativo de sua forma e conteúdo e as variadas configurações de mercadorias-serviços na sociedade capitalista, quer seja as de um cabelereiro (a), vendedor (a), cantor (a), ator/atriz, professor (a), dentre inúmeras outras (Sabadini, 2023, p. 8)¹⁷².

Nesse sentido, basta que as relações de produção capitalistas — ou seja, a subsunção do processo de trabalho ao capital — operem em determinado caso concreto para caracterizar

¹⁷⁰ Esta é a denominação dada por Sabadini (2023) para as mercadorias fisicamente palpáveis.

¹⁷¹ Apesar dessa passagem, bastante contundente de Marx, Dal Rosso (2016, p. 81) aponta que no chamado “Capítulo VI – inédito de O Capital” Marx salienta que “[...] os serviços permanecem no nível de valores de uso. São consumidos como valores de uso e não como valores de troca”. Entretanto, continua Dal Rosso, “[...] o argumento de Marx está limitado ao contexto da Inglaterra de sua época”.

¹⁷² Embora tenhamos uma concordância geral com o apontamento de Sabadini, no sentido da existência das mercadorias-serviços, o autor parece incluir nessa noção todas as atividades não materiais, inclusive a cultura e a esfera da circulação.

ali o trabalho produtivo e, portanto, aquela mercadoria produzida/serviço ofertado como dotado de valor de troca. Assim, tem-se sua produção/prestação com espaço de valorização do capital pela via da extração de mais-valia.

Portanto, a questão fundamental em relação aos serviços e às formas históricas nas quais os mesmos são produzidos (prestados) — sobretudo na contemporaneidade, em que a mercantilização e a proletarização da prestação de serviços é o imperativo do capital — encontra-se no fato de que: “A mesma atividade profissional pode ser produtiva se organizada sob a forma de exploração do trabalho vivo por indivíduo ou empresa, ou improdutiva se simplesmente significa a troca de serviços por dinheiro, como acontece com muitos profissionais liberais” (Dal Rosso, 2014, p. 82).

A subsunção do trabalho ao capital no setor saúde — particularmente o assalariamento médico e a incorporação tecnológica aos serviços de saúde e a forma como tal incremento de capital constante reduz o tempo de rotação do capital no setor, ampliando a obtenção de mais-valia relativa — é alvo de produção desde as décadas de 1970 e 1980¹⁷³. Esta produção identifica tendência da passagem dos três estágios da subsunção do trabalho ao capital (transitória, formal e real) na profissão médica e poder-se-ia estender para as demais profissões atuantes no campo da saúde (Cislaghi, 2015).

Parece claro que o capital acumula-se diretamente no setor saúde ao se tratar dos serviços de saúde oferecidos pelo capital (Andreitta, 2019). Ao se tratar de serviços de saúde oferecidos como política pública pelo Estado (desde que o serviço seja prestado de maneira pública e estatal), não há que se falar em geração de mais-valia, em acumulação de capital ou utilizar o termo lucro em sua acepção marxiana. Sobre isso, Cislaghi (2015) é assertiva ao tratar a questão:

Em síntese, afirmamos que no capitalismo quando oferecidos pelo Estado os serviços sociais participam indiretamente da valorização do capital. Quando oferecidos diretamente pelo capital, os serviços sociais tornam-se fontes diretas de mais-valia, muitas vezes subsidiadas pelo fundo público (Cislaghi, 2015, p. 38).

Diante disso, as OSs se enquadrariam em uma modalidade institucional cuja oferta de serviços de saúde são mediadas pelo capital? Em outros termos, as unidades geridas pelas OSs são espaços de acumulação? Retomemos a análise específica sobre as OSs utilizando o aporte até aqui colocado.

Já apontamos alguns elementos para a resposta, ao analisarmos, na sessão 4.2.2.2, a

¹⁷³ Andreitta (2019) e Cislaghi (2015) nos informam a repetido dos estudos realizados por Cordeiro (1980) e Donangengelo (1975).

estrutura de mercado em que se inserem as OSs (que denominamos de *mercado de contratos de gestão*). Consideramos ali que, do ponto de vista formal-jurídico, e dada a característica fenomênica do não pagamento por parte dos usuários, não se poderia falar em estrutura mercadológica *em relação aos serviços de saúde* ofertados pelas unidades sob gestão das OSs. Adicionalmente a esta primeira compreensão, novamente insistindo, realizada em caráter fenomênico, aportamos agora os fundamentos da categoria mercadoria para analisar essencialmente estes serviços.

A não remuneração direta transferida do usuário do sistema público de saúde para o prestador de serviços, embora seja um importante indicativo sobre a estrutura de mercado, não encerra a questão. Quando o Estado adquire leitos do setor privado *stricto sensu*¹⁷⁴, o faz em relação de compra, ou seja, o SUS compra o leito (melhor dizendo, os serviços necessários ao cuidado em saúde) e remunera a entidade privada por aqueles serviços. Neste caso, o Estado é um consumidor no mercado, assim como são os usuários individuais e os usuários que adquirem esses serviços mediados pelos planos de saúde, já que o Estado adquire uma mercadoria-serviço, pois o serviço de saúde se constitui como valor de uso imediatamente consumido pelo usuário (mediado pelo SUS) e há transferência de valor de troca entre o ente privado e o Estado. Há valor de troca e há transferência de valor pela via da relação mercadológica porque opera-se o capital como relação social neste espaço.

Em outros termos, para que se possa ofertar o serviço de saúde no mercado o proprietário da unidade de saúde¹⁷⁵ precisa mobilizar certo estoque de capital constante (fixo e circulante) na forma das edificações, máquinas e equipamentos, insumos e medicamentos, dentre outros. Este mesmo proprietário precisa mobilizar trabalho assalariado para poder realizar a oferta dos serviços. Se há o investimento em capital, sua permanente mobilização, e se há relação de submissão do trabalho a este capital mobilizado na forma da exploração de trabalho vivo assalariado, logo, há valorização do capital na situação descrita. Neste caso, ainda que estejamos falando de uma oferta pelo sistema público de saúde, trata-se de uma relação mercadológica que realiza mais-valia através da remuneração com recursos do fundo público.

¹⁷⁴ Aqui estamos usando o termo setor privado *stricto sensu* para designar aquelas instituições que são empresas efetivamente privadas, bem como os grupos econômicos da saúde que se cristalizam de instituições filantrópicas, mas que na verdade se constituem empresas capitalistas, principalmente porque, apesar de ofertarem leitos ao SUS, se constituem também como espaços de venda direta de serviços de saúde aos usuários ou mediados por seguros e planos de saúde.

¹⁷⁵ Aqui estamos generalizando o termo proprietário para designar qualquer tipo de propriedade — seja, familiar, cooperativa (que, em regra, possui uma cooperativa de médicos como proprietária e explora o trabalho de outros profissionais da saúde, como enfermeiros ou nutricionistas) — vinculado a grupo econômico e setores confessionais, dentre outros.

Em termos comparativos, na relação do Estado com as OSs há sensíveis diferenças. A primeira e mais cabal delas, sendo a única necessária a ser reforçada neste tópico¹⁷⁶, é que o ente privado não realiza qualquer mobilização de capital constante, pois é ele o responsável por todos os investimentos anteriores à realização contratual e durante a realização contratual. Esta seria condição suficiente para afirmar categoricamente que não se trata, neste espaço, de exploração do trabalho pelo capital pela simples inexistência de capital mobilizado. Cabe destacar os termos de Iamamoto, quando a autora afirma que:

É no processo real de produção que o trabalho vivo se converte em capital, isto é, reproduz o valor do capital variável aplicado em salário e cria mais-valia. Esse processo de transformação faz com que a soma total de dinheiro se converta em capital, ainda que varie apenas parte da soma de capital-dinheiro transformada em salário. Todavia, para que isso aconteça é necessária a mediação do capital constante, ou seja, da conversão da outra parte do valor em condições materiais de trabalho necessárias à objetivação da força de trabalho como trabalho materializado (Iamamoto, 2007, p. 75 grifos da autora).

Portanto, o lucro, nos termos categoriais marxianos (e não no sentido contábil) é a forma transmutada da mais-valia. Marx é claro a esse respeito:

O lucro, tal como o temos inicialmente ante nós, é, portanto, o mesmo que a mais-valia, apenas uma forma mistificada que, no entanto brota do modo de produção capitalista. [...] Já que num pólo o preço da força de trabalho aparece na forma transmutada de salário, no pólo antitético a mais-valia aparece na forma transmutada de lucro (Marx, 1984a, p. 29).

Embora haja, sem sombra de dúvidas, consistente mecanismo de precarização das relações de trabalho, cujas consequências diretas são o rebaixamento das massas salariais dos profissionais de saúde (e, obviamente que essa situação torna-se ainda mais catastrófica quando falamos dos profissionais das chamadas atividades-meio que, em regra, executam atividades cuja remuneração é pequena e encontram-se sob contratos de trabalhos com empresas quarteirizadas), o aumento do adoecimento físico e mental e a redução da capacidade organizativa dos trabalhadores (Druck, 2016), tal precarização não é suficiente para caracterizarmos ali relação de exploração da força de trabalho, dada a inexistência da mediação do capital constante. Em outros termos, não se opera uma produção “industrial” nas unidades de saúde gerenciadas por OSs, pois não há capital (cujo valor deveria valorizar-se a si mesmo), e não venda de uma mercadoria-serviço.

Como explicar, portanto, a existência de remuneração para as OSs se não há ali

¹⁷⁶ Outras diferenças entre o modelo de aquisição de leitos da iniciativa privada e das OSs, sobretudo no que se refere ao modelo de financiamento, foram tratadas na sessão 4.2.2.2.

formação de valor? É preciso destacar que a equivalência entre o lucro e a mais-valia é existente ainda no nível de abstração do capital em geral. Quando Marx, ao longo do Livro III, incorpora as formas funcionais do capital (nível de abstração mais baixo), pode-se verificar que a mais-valia será decomposta no lucro industrial *stricto senso*, no lucro comercial, nos juros e na renda da terra. Nessa direção, as propriedades capitalistas, mesmo que não funcionem como capital adiantado no processo produtivo, por um *capitalista industrial*, podem incorporar parte da mais-valia.

Nos dois tópicos seguintes examinaremos, em termos categorias da tradição marxista as duas modalidades de renda —a operacional, como análoga à renda da terra (tópico 4.4.2), e a financeira, como capital portador de juros (4.4.3).

4.4.2 A renda auferida pelas Organizações Sociais como análoga à categoria renda da terra em Marx

Entendemos ser pertinente, neste momento, apontar a trajetória até aqui exposta para prosseguirmos com a nossa proposição teórica de caracterizar a renda auferida pelas OSSs como análoga à renda da terra. Argumentamos que a natureza capitalista das OSSs, assim como de toda a miríade do “terceiro setor”, possui como pressuposto o atendimento das necessidades do capital com diversas funcionalidades a este, tais como: a atuação como instrumento de construção e disseminação ideológica de consensos próprios do capitalismo na contemporaneidade, como a disseminação do empreendedorismo enquanto solução para a questão do emprego e renda, por exemplo, ou a fragmentação e refilantropização sobre as refrações da “questão social” a partir da desestruturação de instrumentos sistêmicos, públicos e estatais, de políticas sociais.

Por isso mesmo, essas instituições fazem parte de uma estratégia de desresponsabilização do Estado pelas políticas intervencionistas sobre a “questão social”, sob a alegação de que o Estado é ineficiente. Essas instituições do “terceiro setor” e as OSSs, em particular, são alimentadas, em volumes cada vez mais elevados, com recursos do fundo público. Sendo assim, essas instituições não substituem o Estado, apenas alteram a lógica da administração direta deste sobre os sistemas de proteção social para instrumentos privatizantes desta administração. Fundamentalmente, essas instituições puncionam fundo público, intermedian a transferência destes recursos para o capital e se apropriam de uma parcela desses recursos, como dissemos anteriormente, a partir de uma renda fraudulenta, mas também a partir de um rendimento legal e legitimado pelo Estado.

Argumentamos ainda que o “terceiro setor” como um todo apresenta, para além das funcionalidades, lógica empresarial (seus modelos de gestão suas estratégias de atuação) próximas, senão as mesmas, das empresas lucrativas. Nessa direção, a natureza “não lucrativa” dessas instituições constitui-se também como argumentação ideológica, dado que a lógica e as práticas são empresariais, o objetivo dessas também é empresarial. Significa dizer que esta modalidade institucional objetiva captação de renda a partir de sua atividade econômica. Sendo assim, as intervenções que essas instituições realizam sob as reações da “questão social” financiadas pelo fundo público estão pautadas por sua natureza capitalista de ser ideológica e economicamente funcionais aos projetos do capital e por se aproximarem simbioticamente das empresas lucrativas.

Os dados empíricos mostram que há tendência de apropriação de parcela do fundo público destinado à política de saúde, quando gerenciada pelas OSs, na forma de rendimentos econômicos, ou seja, uma renda auferida através das atividades econômicas realizadas por essas instituições quando contratualizadas para realizar a gestão operacional e financeira de unidades de saúde.

Nosso processo de investigação questionou a pertinência de avaliar se a remuneração operacional poderia enquadrar-se como lucro, nos termos da categoria marxiana — uma parcela excedente gerada pela exploração do trabalho, a partir da subsunção real do trabalho ao capital. Duas condições nos levaram a uma negativa para a questão: 1) o serviço de saúde, provido através da gestão OSs, não se configura mercadoria-serviço, pois não há aí um mercado entre provedor e usuário (a despeito da existência de um mercado entre Estado e OSs); 2) Não há investimento de capital, dado que toda a infraestrutura predial e de equipamentos (capital fixo) e de insumos (capital circulante) é de inteira responsabilidade (em termos de investimento) do erário público, embora este seja, em termos jurídicos e econômicos, transferidos às OSs no decurso do contrato de gestão. Portanto, não há subsunção real do trabalho ao capital porque não há capital, então, não há produção de mais-valia e, portanto, não há lucro, no sentido marxiano, nas unidades de saúde gerenciadas por OSs.

Nesta direção, estamos propondo que a interpretação sobre a renda operacional (advinda dos superávits na conta operacional, como mostramos na sessão 4.3.1) apresenta características que remetem à categoria renda da terra em termos marxianos¹⁷⁷, principalmente no que concerne a mercadoria transacionada. Assim, organizamos esta sessão

¹⁷⁷ Este *insight* foi elaborado em consonância com a proposta de análise do auferir de rendas na chamada “economia do conhecimento” pelos proprietários das “mercadorias-conhecimento”.

em três tópicos, em que, no primeiro, procura-se retomar a categoria em Marx, no segundo, apresentar o debate contemporâneo que apresenta os ganhos, a partir das mercadorias sem valor (particularmente a mercadoria-conhecimento), como similares à renda da terra, e no terceiro, apontar a forma que interpretamos os superávits operacionais das OSs como análogos à renda da terra.

4.4.2.1 Renda da terra em Marx

A categoria renda da terra em Marx está exposta no Livro III d'*O capital*, mais precisamente nos capítulos 37 ao 47. O objetivo aqui é apontar os elementos mais gerais acerca de como Marx desenvolveu a análise sobre a renda fundiária, a partir da propriedade fundiária que na sociedade capitalista:

A propriedade fundiária pressupõe que certas pessoas têm o monopólio do dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas exclusivas da sua vontade privada, com exclusão de todas as outras [vontades]. Isso pressuposto, trata-se agora de expor o valor econômico, ou seja, a valorização desse monopólio na base da produção capitalista. O poder jurídico dessas pessoas de usar e abusar das porções do globo terrestre em nada contribui para isso. A utilização dessas porções depende inteiramente das condições econômicas que são independentes da vontade desses proprietários. A própria concepção jurídica quer dizer apenas que o proprietário fundiário pode proceder com o solo assim como com as mercadorias o respectivo dono [...] (Marx, 1984b, p. 124).

A renda da terra, portanto, é parte do produto (valor contido nas mercadorias socialmente produzidas) apropriada a partir da função econômica da terra para o modo de produção capitalista. Esta renda não é lucro, pois a terra, por si só, não possui valor, já que aparece como seu pressuposto apenas o valor de uso — que é o de se converter em espaço de alocação de atividades produtivas e contribuir com o aumento da produtividade do trabalho. Em outros termos, a terra não é objeto de transformação a partir do trabalho vivo (Aldigueri, 2017). Apesar de ter um preço, este não é derivado do valor, mas da sua condição de gerar renda (Marx, 1984b).

Por si só, a terra tampouco é capital adiantado na produção de produtos agrícolas, por isso sua renda não se configura como lucro extraído diretamente da produção, a partir do mais-valor, pois seu valor de uso não é um valor que se autovaloriza (como é, por exemplo, um trator, cujo valor de uso é seu valor empregado na tarefa da valorização do capital, funciona como mercadoria-capital, nos termos de Marx¹⁷⁸).

¹⁷⁸ Ver Marx (1984a, p. 258).

Marx deixa claro que a propriedade fundiária é, no capitalismo, determinada pelas necessidades econômicas, inclusive porque a terra passa a ser mercantilizada — a propriedade passa a ser definida pelas condições de mercado e pela possibilidade de ganhos efetivos a partir da exploração da terra. Quando Marx compara a propriedade da terra com a propriedade das mercadorias socialmente produzidas que, nas mãos de um proprietário — por exemplo, um capitalista industrial —, só faz sentido se empregada como capital, ou nas mãos de um capitalista comercial, quando realizada na esfera da circulação. A posse da mercadoria ou a propriedade fundiária possuem sentido no modo de produção capitalista pelas suas funções em relação ao movimento do capital em busca de valorização.

Sobre a agricultura no modo de produção capitalista, nos diz Marx:

O pressuposto do modo de produção capitalista [na agricultura], portanto, é o seguinte: os verdadeiros agricultores são assalariados, empregados por um capitalista, o arrendatário, que exerce a agricultura apenas como um campo específico da exploração do capital, como investimento de seu capital numa esfera específica da produção. Esse capitalista-arrendatário paga ao proprietário da terra, ao proprietário do solo explorado por ele, em prazos determinados, por exemplo, anualmente, uma soma em dinheiro fixada contratualmente (assim como o proprietário paga juros determinados pelo capital monetário) pela permissão de aplicar seu capital nesse campo específico de produção. A essa soma de dinheiro se denomina renda fundiária [... que é] a forma como a propriedade fundiária se realiza economicamente, se valoriza. Além disso, temos aqui reunidas e confrontadas as três classes que constituem o quadro da sociedade moderna: trabalhador assalariado, capitalista industrial, proprietário fundiário (Marx, 1984b, p. 125-6).

Marx adota como procedimento metodológico a hipótese de que a propriedade da terra e a propriedade do capital não estão personificados numa mesma pessoa, o que facilita a compreensão de que a renda da terra é a punção de parte do valor total produzido, mais precisamente, parte da mais-valia social produzida. Entretanto, se o proprietário da terra é ao mesmo tempo o capitalista produtivo, no sentido de que emprega seu capital na produção agrícola, pouco importa, senão o fato de que não necessitará repassar juridicamente parte de seu lucro (sobre lucro) como renda da terra. Significa que ele se apropriará da massa total de mais-valia produzida no seu empreendimento agrícola que, como veremos, é a soma do lucro médio e da renda gerada pelas condições de existência do próprio solo *per se*. Nesse sentido, a renda da terra existe como tal, independente da forma jurídica de propriedade da terra (Lenz, 2008).

Deste modo, diferentemente de Ricardo (1996), que considerava a renda da terra como um mecanismo meramente técnico, ligado à discussão em torno da produtividade da terra, em

Marx a questão está colocada sobre a existência da renda da terra enquanto tal, mas também sobre como é apropriada e, em suma, como atua em termos da luta econômica pelo valor social gerado¹⁷⁹ (Lenz, 2008; Paulani, 2016).

Sobre o ponto de vista do proprietário da terra, portanto, a renda fundiária constitui a parte da qual se ele apropria pela existência e pelas condições inerentes à mesma, ou seja, trata-se de um rendimento que não provém do esforço de nada em relação a este proprietário (por isso a renda da terra pode ser confundida com juros do capital adiantado, como previne Marx)¹⁸⁰ (Paulani, 2016)¹⁸¹. Porém, é preciso olhar também do ponto de vista do capitalista.

Nesse sentido, é necessário, acompanhando Marx reposicionar algumas questões prévias ao debate específico sobre a renda fundiária, destacar alguns aspectos que o autor trabalhou em outras partes de *O capital* (no próprio Livro III)¹⁸²: 1) diferentes composições de capitais (em termos de sua composição orgânica) resultam em diferentes taxas de lucro (cap. VII e VIII); 2) as mercadorias não são vendidas por seu valor, mas possuem seus preços de venda regulados pelos seus preços de produção, embora os preços de produção sejam diretamente relacionados ao seu valor (cap. IX); 3) admite-se que os capitais possuem livre mobilidade intra e intersetorial (cap. IX); 4) dada a mobilidade de capitais, a equalização das taxas de lucro se dá pela concorrência e pelas condições de mercado (variações nos preços) (cap. X) (De Paula, 2018).

O efeito da concorrência e dos preços de mercado é que os capitais tendem a se movimentar na direção da busca por maiores taxas de lucro e, portanto, da obtenção de lucros

¹⁷⁹ A respeito disso, convém destacar os exemplos trazidos por Marx no capítulo XXXVII, em que é apontada uma série de fatos como os debates em torno das *Leis de Trigo de 1815 e 1830 (Corn Laws)*. Essas leis fixavam preços regulados do trigo e manutenção das rendas fundiárias financiadas por impostos sobre a importação de trigo. Nessa direção, a renda fundiária seria mantida, a despeito de um aumento no preço do trigo, principal fonte de alimentação da Inglaterra do séc. XIX. Marx também destaca que em momentos em que se observou aumento de salários na agricultura, houve intenso debate entre arrendatários e proprietários de terra em torno da renda fundiária. Em caso contrário, a redução dos salários abaixo do nível de reprodução da força de trabalho é ocasionada pela busca de apropriação da renda da terra. Cabe destacar que a proeminência de Ricardo em relação à teoria da renda da terra advém deste mesmo debate.

¹⁸⁰ Marx (1984) adverte que a renda fundiária também não pode ser confundida com os juros sobre o capital adiantado na terra, mesmo que estes possam ser apropriados pelo proprietário da terra ao findar a relação entre este e o arrendatário capitalista que realizou o adiantamento do capital (sob a hipótese de que o capitalista arrendatário não é capaz de retomar o capital fixo investido na terra). Em outras palavras, a renda fundiária é uma remuneração específica pelos atributos da própria terra em si mesma, que existe e é apropriada privadamente segundo a organização societária pautada na propriedade privada (Paulani, 2016).

¹⁸¹ Como alerta Paulani (2016), a renda é o resultado de uma propriedade, de um ganho que não está diretamente ligado à relação capital-trabalho na esfera da produção social de valor. Ou seja, o salário é um rendimento pela propriedade do trabalho, o lucro é um rendimento pela propriedade capital, mas há elementos que são propriedade e não são capital ou trabalho, como no caso do dinheiro (cuja propriedade, pela via do crédito que transforma o dinheiro em capital portador de juros, gera renda ao proprietário do dinheiro sem o seu esforço no processo de produção), ou da terra.

¹⁸² Aqui apenas estão alguns elementos importantes, sugerindo retorno a *O capital* (nos capítulos indicados para uma análise mais detida sobre as questões elencadas).

extraordinários. Dito de outro modo, as taxas de lucro que superam a taxa geral (média de lucro), mas “[...] o sucesso na efetivação dessa taxa demonstra que as rotas de fuga não funcionaram e que o tempo de trabalho, socialmente determinado, conseguiu se impor” (Paulani, 2016, p. 515).

A obtenção de taxas de lucro acima da taxa média de lucro, embora não constitua a regra teórica fundamental, é não apenas possível, mas plausível de ser empiricamente observada, principalmente quando a concorrência capitalista atinge o nível do capitalismo monopolista (Mandel, 1982; Paulani, 2016)¹⁸³.

Sendo assim, pensemos no capital empregado na agricultura, onde o capitalista arrendatário, tal qual qualquer outro capitalista precisa adiantar capital constante (c), empregar capital variável (v) e ainda pagar renda da terra ao proprietário da terra. Em outros ramos da produção, onde não haja renda da terra a ser paga, o capitalista precisa, tão somente, adiantar (c) e (v). Se admitirmos que a taxa geral de lucro dos setores agrícola e não agrícola seja a mesmo, não faria sentido o emprego do capital em atividades agrícolas, pois neste ainda haveria a dedução de parcela da renda paga ao proprietário da terra (admitindo, mais uma vez, que as terras são ocupadas de forma privada), e a consequência, dada a movimentação de capitais, seria reduzir o volume de capital empregado nessa atividade¹⁸⁴. No entanto, o emprego da terra (ou dos elementos da Natureza) reduz os custos de produção fazendo com que os lucros da atividade agrícola (ou de outras atividades que se utilizam da força motriz da própria Natureza) tendam a apresentar taxas de maiores que a taxa geral de lucros médios, o que faz com que se acomodem a renda da terra e a obtenção de lucro por parte do capitalista arrendatário no mesmo nível da taxa de lucro geral. Vejamos como Marx coloca explicitamente a questão.

A fim de demonstrar o caráter geral dessa forma de renda fundiária, suponhamos que as fábricas num país sejam impulsionadas preponderantemente por máquinas à vapor, enquanto a minoria seja por quedas d’água naturais. Suponhamos que o preço de produção naqueles ramos industriais seja de 115 para uma massa de mercadorias em que um capital de 100 [c+v] seja consumido. Os 15% de lucro são calculados não só sobre o capital consumido de 100, mas também sobre o capital global que é empregado na produção desse valor-mercadoria. Esse preço de produção, como foi aventado anteriormente, não é determinado pelo preço de custo individual de cada industrial que produza individualmente, mas pelo preço de custo médio da

¹⁸³ Nesse sentido, explicita-se a principal contradição do modo de produção capitalista, em que o capital busca, ao mesmo tempo, afastar do seu substrato principal, o trabalho vivo, e o faz através de sucessivos movimentos de tentativa de ampliar a sua rentabilidade sem a presença deste, ou buscando reduzi-la (seja no caso do rentismo, seja com a busca incessante em eliminar o trabalho do processo de produção), mas é confrontado, nas mais diversas crises sistêmicas do capital, com a sua necessidade da existência do trabalho.

¹⁸⁴ Embora a alteração nos preços por um aumento da demanda também tendesse a atrair capitais para este setor, contrabalanceando o movimento.

mercadoria nas condições médias de mercado em toda a esfera da produção [...]. Admitamos, além disso, que o preço de custo das fábricas movidas por força hidráulica seja apenas de 90, em vez de 100. Já que o preço de produção da massa dessas mercadorias que regula o mercado é = 115, com lucro de 15%, então os fabricantes que movem suas máquinas com força hidráulica também venderão por 115, isto é, pelo preço médio regulador do preço de mercado. O lucro deles seria, por isso, 25 em vez de 15; o preço de produção regulador lhe permitiria obter um lucro extra de 10%, não porque vendam sua mercadoria acima do preço de produção, mas porque a vendem pelo preço de produção (Marx, 1984b, p. 144).

O sobre lucro ou lucro extraordinário, é, em termos gerais, atribuído a incrementos de capital na forma de aumento da sua composição orgânica e/ou de aumento da produtividade do trabalho por inovações tecnológicas. A respeito destes, a concorrência capitalista tende a reequilibrar as taxas de lucro em torno do lucro médio, porém, no caso da utilização da força motriz (ou de qualquer incremento natural), o sobre lucro não tende a desaparecer. Ao contrário:

as coisas são diferentes com o sobre lucro do fabricante que emprega a queda d'água. A maior força produtiva do trabalho por ele empregado não se origina do capital ou do próprio trabalho, mas *incorporada* ao capital. Origina-se da *maior força produtiva natural do trabalho*, ligada ao aproveitamento de uma força natural, mas não de uma força natural que está à disposição de todo capital na mesma esfera da produção [...]. Mas de *uma força natural monopolizável* que, como a queda d'água, só está à disposição daqueles que dispõem de certos trechos do globo terrestre e de seus anexos (Marx, 1984b, p. 144, grifos nossos).

O exemplo é elucidativo para caracterizar que a renda fundiária não está presente apenas na agricultura, mas em todo ramo industrial¹⁸⁵ que se utiliza de uma parcela monopolizada (limitada) do globo terrestre com vias à geração de sobre lucro. Sendo assim: “[...] caso o fabricante pague a este [proprietário] 10 libras esterlinas anualmente por sua queda-d'água, então seu lucro atinge 15 libras esterlinas” (Marx, 1984b, p. 145).

Segundo Lenz (2008), efetivamente, o debate em torno da apropriação deriva da necessidade de Marx demonstrar a pertinência da existência da renda absoluta, em oposição à Ricardo, que apenas discutia a existência da renda da terra diferencial¹⁸⁶. Passemos, portanto, a verificar os conceitos de renda diferencial e absoluta nos termos de Marx.

Marx acompanha Ricardo na análise da renda diferencial, porém, acrescentando ao economista britânico a proposição de dois tipos de renda diferencial, de tipo I e de tipo II.

A renda diferencial do tipo I é aquela alcançada pelo aumento da produtividade

¹⁸⁵ Destacando que o exemplo do fabricante que se utiliza da força de uma queda d'água para aumentar a produtividade do trabalho na sua atividade produtiva é dado por Marx para uma atividade manufatureira qualquer.

¹⁸⁶ Embora Marx reconhecesse também a existência de renda diferencial, apontava que a modalidade de renda fundiária predominante é exatamente a renda absoluta.

ocasionada *não* pela alocação do capital ou pelo aumento da produtividade do trabalho, mas por uma condição própria da terra. No caso da renda fundiária o aumento da produtividade pelas propriedades intrínsecas da terra, ou dos elementos a ela naturalmente associados — como o exemplo da queda d'água. Porém, a renda apenas é objetivada quando do emprego do capital para se utilizar desta característica intrínseca que faz aumentar a produtividade do trabalho. Nos termos de Marx: “[...] essa maior força produtiva do trabalho nem sequer seria transformada em mais-valia, caso o capital não se apropriasse da força produtiva natural e social, do trabalho empregado, como se fosse sua” (1984b, p. 146).

A renda diferencial, portanto, é o resultado diferente (produção maior) alcançado com as mesmas quantidades de terra, trabalho e capital empregados em duas estruturas produtivas, sendo que esses resultados diferentes não são explicados por diferenças específicas em relação à composição orgânica do capital, tampouco pelos movimentos de mercado (alteração nos preços de mercado). A renda diferencial de tipo I é explicada por algo exterior à relação capital-trabalho, mas incorporada a esta a partir da subordinação deste algo (ou melhor, das suas características intrínsecas) ao processo de valorização do capital (via sobre-lucro). Os autores da Economia Política Clássica, notadamente Ricardo, identificaram dois fatores explicativos para a renda da terra no sentido diferencial (tipo I): o primeiro deles é a própria produtividade da terra, onde uma mesma faixa de terra empregada a mesma quantidade e tipo de capital e o mesmo *quantum* de trabalho resulta em diferentes quantidades de mercadorias produzidas; o segundo é a localização das terras, em que terras mais bem-localizadas — mais próximas do mercado — fornecem sobre-lucro pela redução dos custos de transporte e redução do tempo de rotação do capital empregado na faixa de terra de menor distância em relação ao mercado (admitindo que o que está em análise são faixas de terras de igual produtividade).

A renda diferencial do tipo I, portanto, é aquela auferida pela diferença de produtividade entre o solo menos produtivo (que não gera renda e nenhum sobre-lucro, pois seu preço de venda é regulado pelo preço de produção) e o solo com maior produtividade, que possui sobre-lucro obtido pela redução do custo individual da produção na faixa mais produtiva em relação ao custo de produção do setor, regulada pela produção na faixa menos produtiva. Essa renda é apropriada pelo proprietário da terra (ou pelo capitalista, se este acumula as duas funções econômicas — quem adianta capital e é proprietário da faixa de solo), sendo identificada, principalmente, com o crescimento extensivo da produção agrária.

Já a renda diferencial do tipo II se refere ao crescimento intensivo da agricultura ou “[...] capitais diferentes investidos sucessivamente na mesma fração de terra” (Marx, 1984b, p. 168). Ou seja, ao invés de se pensar em diferentes tipos de solo com diferentes fertilidades

naturais, Marx admite que o emprego de sucessivas parcelas de capital que subordina determinado *quantum* de trabalho sob uma mesma faixa de terra, por exemplo 1 acre de terra, em momentos distintos pode gerar diferentes produtividades do solo, dada a qualidade do capital investido (sua capacidade de alterar artificialmente a produtividade do solo), ou mesmo o desgaste natural do solo¹⁸⁷. Trata-se, portanto, de uma elevação de produtividade ocasionada pelo investimento em capital. Nisso não há qualquer diferença entre a obtenção de sobre lucros em situações nas quais se altera a produtividade do trabalho pela elevação da composição orgânica do capital (quando se pensa na incorporação de um equipamento qualquer na produção industrial, por exemplo). Entretanto, dado que os investimentos de capital, principalmente o capital fixo é incorporado à terra, parte do sobre lucro ocasionado por esta variação de produtividade é drenado na forma de renda para o proprietário da terra (principalmente a partir de findado o contrato de arrendamento — novamente, admitindo-se que proprietário e arrendatário são pessoas diferentes) (Paulani, 2016).

Segundo Marx (1984b), a diferença entre as rendas diferenciais do tipo I e do tipo II está na forma com que os capitais são investidos (de forma extensiva ou intensiva), entretanto, não se altera o conteúdo — a renda diferencial I ou II é originada do superlucro obtido através da diferença entre o custo individual da produção e o custo de produção do setor.

Apesar de gerar renda para um proprietário de terra, o investimento do capital em qualquer faixa de terra é rentável ao capitalista porque em nenhum caso reduz-se a taxa de lucro (igual ao lucro médio). Em outros termos, a renda diferencial, quando atua isoladamente, não representa, em nenhum momento, a queda da taxa de lucro do capitalista, abaixo da taxa média de lucro.

Passemos agora a verificar como Marx enuncia e analisa a renda absoluta. A questão principal relacionada à renda absoluta é que esta existiria independentemente da regulação do preço de produção. Mesmo no solo de menor produtividade haveria parcela de renda a ser extraída que não seria originária da diferença entre o preço individual de produção e o preço geral de produção, porque neste caso a diferença seria 0. Marx expõe da seguinte forma:

Supondo-se agora que para a classe do solo A [de menor produtividade] seja falso o pressuposto de que a renda é = 0 e, por isso, o preço de seu produto = $P+0$ [em que P é o preço de produção geral]. Digamos, que, pelo contrário, também pague uma renda = r . Nesse caso se deduzem duas coisas.

Primeiro: o preço do produto do solo da classe A não seria regulado pelo preço de

¹⁸⁷ Essa é a condição fundamental que norteia o debate ricardiano sobre a renda da terra, a admissão de rendimentos marginais decrescentes do capital investido na terra. Marx mostra, porém, que esta é apenas uma das condições possíveis do investimento do capital em diferentes momentos na mesma faixa de terra, pois o capital pode aumentar a produtividade do solo (e geralmente o faz).

produção, mas conteria um excedente sobre este, seria = $P+r$. Pressupondo-se o modo de produção capitalista em sua normalidade, pressupondo-se, portanto, que o excedente r , que o arrendatário paga ao proprietário da terra não representa dedução do salário nem do lucro médio do capital, ele só pode pagá-lo caso seu produto se venda acima do preço de produção, portanto, proporcionar-lhe-ia sobre lucro se ele não tivesse de ceder esse excedente na forma de renda ao proprietário da terra. [...]. Segundo: [...] a lei da renda diferencial não depende disso [admitindo-se que a renda r é aplicada a todas as faixas de solo com diferentes produtividades] (Marx, 1984b, p. 220).

A premissa é: independente da inexistência de renda diferencial no solo “A” (de menor produtividade), dado que é garantido ao capitalista o lucro médio, é justificável que este invista seu capital no solo “A”. Porém, para o proprietário do solo “A”, se não há renda diferencial a ser auferida, não é razoável ofertar o solo sob sua propriedade para ser arrendado pelo capitalista. É necessária, pois, uma renda existente que não seja ocasionada pelo sobre lucro em relação às diferenças de produtividade do solo. Como diz Marx: “A circunstância de o arrendatário poder valorizar seu capital pelo lucro habitual e não pagar nenhuma renda não é razão para o proprietário do solo ceder seu solo de graça para o proprietário” (Marx, 1984b, p. 221).

Ao se admitir que há, para além da renda diferencial, uma renda absoluta, significa dizer que “*A propriedade fundiária mesmo gerou renda*” (Marx, 1984b, p. 224, grifo nosso), ou seja, é a condição de propriedade que faz com que o preço de venda ($P+r$) seja maior que o preço de produção (P), em outros termos, a própria existência da propriedade da terra e do poder de influência nos preços de mercado, ocasionados pela própria propriedade, explica a existência de renda absoluta que garante ao proprietário da faixa de terra menos produtiva o incentivo econômico para que seja ofertada a terra para a produção. Assim, “[a propriedade] lhe dá o poder de subtrair suas terras à exploração até que as condições econômicas permitam uma valorização que lhe proporcione um excedente” (Marx, 1984b, p. 225).

Quando analisa renda absoluta, Marx aponta que o proprietário do solo, por ser proprietário, pode, tal qual o proprietário do capital, decidir com base na possibilidade de auferir renda, a destinação de sua propriedade (para a produção agrícola, para as construções que farão frente às manufaturas, etc.)¹⁸⁸.

Qual a condição para a elevação do preço de mercado das mercadorias agrícolas para que se crie renda absoluta? Certamente a propriedade é uma delas, mas é preciso que as condições econômicas sejam propícias a um aumento do preço de mercado destas acima do preço de produção. Tal condição pode ser garantida apenas se houver diferenças entre o valor

¹⁸⁸ E podemos acrescentar à formulação de Marx o caráter especulativo que possui a propriedade do solo (Aldigueri, 2017).

e o preço de produção das mercadorias agrícolas, de forma mais assertiva, se o preço de produção estiver abaixo do valor.

Embora a propriedade fundiária possa elevar o preço dos produtos agrícolas acima de seu preço de produção, não depende dela, mas da situação geral de mercado, até que ponto o preço de mercado se aproxima do valor, indo além do preço de produção, e em que medida, portanto, a mais-valia gerada na agricultura acima do lucro médio¹⁸⁹ dado se transforma em renda [...] Em todo caso, essa renda absoluta, originária de excedente de valor sobre o preço de produção, é apenas parte da mais-valia agrícola, metamorfose dessa mais-valia em renda, captação dada pelo proprietário de terra (Marx, 1948, p. 229).

Nesse sentido, a apropriação da renda absoluta depende de uma parcela da mais-valia não apropriada pelo lucro médio e que, dada a barreira executada pela propriedade da terra, não pôde se deslocar plenamente para outros setores da produção. Ou seja, a renda fundiária absoluta tem sua origem na mais-valia social gerada, sendo um dos níveis de autonomização dos rendimentos gerados pela produção capitalista — ou, em outros termos, uma forma de punctionar parte da mais-valia social gerada nesta forma de apropriação (Paulani, 2016).

Igualmente, a renda diferencial, tanto do tipo I quanto do tipo II, é também uma parcela da mais-valia social apropriada porque a produtividade natural do solo ou a produtividade incorporada ao solo pelo investimento do capital reduz o tempo de trabalho necessário para a reprodução de determinado *quantum* de produto. Melhor dizendo, com a mesma quantidade de trabalho vivo incorporado à produção agrícola eleva-se a extração de mais-valia (gera as condições para a ampliação da mais-valia relativa — a partir da redução do tempo de trabalho socialmente necessário para a reprodução da força de trabalho —, ao se reduzir o valor das mercadorias agrícolas), que é transformada (total ou parcialmente) em renda da terra.

A existência da renda absoluta promove um comportamento do mercado monopolista, ou seja, aquele em que incessantemente o preço de mercado é superior ao de produção, dado pela propriedade da terra e sem que as condições de concorrência eliminem a perenidade desta condição. Mas a renda absoluta não é efetivamente renda de monopólio, embora em termos lógicos seja o mesmo comportamento¹⁹⁰. Entretanto, enquanto a renda absoluta é ocasionada por uma condição geral da propriedade da terra na produção capitalista — a

¹⁸⁹ A hipótese de que a mais-valia do setor agrícola está acima do lucro médio ancora-se no fato de que a composição orgânica do capital no setor agrícola é menor que a composição orgânica do capital no setor manufatureiro, logo, se o lucro médio é regido pela movimentação de capitais (concorrência) e se tende a se equiparar entre os setores, logo o lucro médio estará entre o valor dos produtos agrícolas e dos produtos manufaturados.

¹⁹⁰ Sugerimos a leitura de Paulani (2016), mais especificamente p. 520-523, onde a autora explicita em termos formais-algébricos a similaridade formal entre as rendas absolutas e de monopólio.

imposição da captura de parte do rendimento em função de uma parcela da mais-valia disponível para essa captura (pelo mecanismo explicado anteriormente) —, a renda de monopólio é uma condição de mercado em que a demanda determina que o preço de venda seja maior que o preço de produção (geral ou individual), noutros termos, o preço de venda é regulado pela disposição a pagar dos compradores pela mercadoria, sendo comumente associada a bens de luxo, por exemplo¹⁹¹. Desta forma:

[...] apesar de formalmente termos a mesma situação [entre a renda absoluta e a renda de monopólio propriamente dita...altera-se] a razão de sua existência em cada um dos casos. Marx vai observar, como lembra Harvey, que no primeiro caso [da renda absoluta] é a imposição da renda que gera o “preço de monopólio”, enquanto que no segundo se dá o inverso: o preço de monopólio é que gera a renda (Paulani, 2016, p. 523).

Até aqui, acompanhando Marx, chega-se à conclusão de que a propriedade privada do solo é capaz de gerar renda (diferencial ou absoluta). Porém, considerando que esta conclusão é verdadeira, e de fato é, a renda é o pressuposto da capitalização da terra ou sua mercantilização. Ou seja, a terra pode ser capitalizada (conter preço e ser negociada no mercado) pelo seu valor de uso para o proprietário da terra (atual ou futuro), que é prover renda, sendo assim, o preço da terra é regulado pela capacidade de gerar renda (Marx, 1984b). Portanto, o pressuposto da renda da terra, para além de sua capacidade técnica de gerar renda diferencial, é a apropriação privada garantida pela propriedade privada da terra.

Desta maneira, a chave heurística da categoria renda da terra em Marx é a propriedade que, como tal, dota o proprietário de capacidade de apropriar tal montante do valor social gerado (Paulani, 2016). Nesse sentido, renda é a remuneração pela propriedade de algo que possui a capacidade de extrair parte da mais-valia, sem que seja alocado na forma de capital, pois “[...] renda fundiária não tem nada a ver com o real processo de produção. Seu papel se restringe a fazer com que parte da mais-valia produzida passe do bolso do capital para o seu próprio” (Marx, 194, p. 274). Porém, embora a renda seja, efetivamente, um deslocamento de parte da mais-valia da forma-lucro (sobrelucro) para a forma-renda, o que poderia parecer uma contradição em termos da sociedade do capital não é, porque:

[...] o proprietário de terra desempenha, no entanto, um papel no processo de produção capitalista não só pela pressão que ele exerce sobre o capital, nem só porque a grande propriedade fundiária é um pressuposto e uma condição da

¹⁹¹ Marx cita, efetivamente, um vinho de excepcional qualidade cujo preço de venda é determinado pela propensão a pagar de quem consome esse bem, não importando, nesse caso, o valor ou os preços de produção para a composição do preço de venda.

produção capitalista – visto que constitui a expropriação das condições de trabalho do trabalhador –, mas especialmente porque ele aparece como personificação de uma das condições essenciais da produção (Marx, 1984b, p. 274).

O que é colocado por Marx nesse sentido é que a renda não se constitui com um processo de expropriação do proprietário, com relação ao capitalista. Ao contrário, a renda é devida ao proprietário porque a sua propriedade é condição *sine qua non* para a produção capitalista e, embora aparentemente haja uma relação contraditória entre capital e renda (ou melhor, entre capitalistas e rentistas) — como a Economia Política burguesa (de Ricardo à Keynes) procurou sustentar¹⁹² —, na essência, como Marx destaca, a renda e o lucro médio (taxa de lucro industrial e juros) são as parcelas da mais-valia social gerada, porque capital e propriedade são pressupostos da formação desta mais-valia¹⁹³.

Então, a partir de Marx, a propriedade e a sua renda são funcionais ao modo de acumular capital como pressuposto do modo de produção capitalista (embora também apareçam como um limite à absorção capitalista do total da mais-valia gerada).

Portanto, resta claro que, na concepção marxiana: 1) a renda da terra é pressuposto da propriedade privada de parcela do solo cujas propriedades naturais são monopolizáveis, portanto, é típica da sociedade do capital; 2) a renda diferencial, tanto do tipo I quanto do tipo II, se deve à produtividade do solo, que, pelas relações econômicas entre proprietários e capitalistas arrendatários, é apropriada por este último (senão em sua totalidade, pelo menos em parte, sobretudo no que concerne à renda do tipo II); 3) a renda absoluta se justifica porque toda e qualquer faixa de solo, mesmo a de menor produtividade, está disponível para a produção, o que é garantido por uma condição permanente em que os preços de venda agrícolas situam-se acima dos preços de produção e esses, por sua vez, situam-se abaixo do valor; 4) a renda é parte da mais-valia social gerada (tanto em termos diferenciais como absolutos); 5) a renda da terra, portanto, é um rendimento originado e regulado pela propriedade privada, é uma renda de propriedade e, como tal, também pode, como regra na sociedade capitalista, ser mercantilizada; 6) mercantilizada, a terra possui preço (regulado pelo valor de uso da terra que é o de gerar renda) e está sujeita às regras de mercado e por esse valor de uso.

¹⁹² Sobre isso, Marx é categórico ao afirmar que: “Assim, a propriedade fundiária recebe sua forma puramente econômica, eliminando todos os seus antigos ornamentos e amálgamas políticos e sociais, em suma, todos aqueles ingredientes tradicionais que os próprios capitalistas industriais, bem como seus porta-vozes teóricos, denunciam, como veremos mais tarde, no fragor de sua luta contra a propriedade fundiária, como sendo uma excrescência inútil e absurda” (Marx, 1984b, p. 125).

¹⁹³ Assim, a partir de Marx, a propriedade e a sua renda são funcionais ao modo de acumular capital como pressuposto do modo de produção capitalista (embora também apareça como um limite à absorção capitalista do total da mais-valia gerada).

A partir do momento em que refutamos a hipótese de que os resultados observados tratam-se de lucro industrial e de lucro comercial, a renda passa a ser a categoria considerada como uma hipótese mais plausível, considerando as características do mercado de contratos de gestão que elencamos anteriormente. Para desenvolver esse argumento, faremos uma análise da utilização contemporânea da categoria renda da terra.

4.4.2.2 *Renda da terra no debate contemporâneo*

Parece-nos fundamental afirmar que contemporaneamente a categoria renda da terra é utilizada para analisar outros elementos que não somente a produção agrária e a captura de renda neste setor. Como procuramos destacar, Marx já apontava que a explicação para a renda da terra, embora utilizasse do caso paradigmático da produção agrária, poderia ser espalhada para os demais ramos da produção, principalmente porque alguns dos elementos presentes na produção agrária (produtividade natural ou artificialmente constituída) que podem gerar sobre lucro a ser apropriado como renda por parte do proprietário¹⁹⁴ estão presentes em diversos ramos da produção industrial.

As modernas análises que se utilizam da categoria renda da terra também nos debates sobre a questão urbana (Aldigueri, 2017) e o debate em relação às “mercadorias sem valor”, onde os estudos sobre a mercadoria-conhecimento e a mercadoria-marca¹⁹⁵ têm ganhado proeminência (Paulani, 2016; Oliveria, 2017). Os estudos que adotam esta chave heurística (mercadorias que são mercantilizadas, possuem preço, mas não valor) consideram que essas mercadorias são similares à terra, no sentido de: a) não ser demandado trabalho vivo para sua reprodução; b) se associarem à produção (e a realização) de valor, mas não como capital constante; c) gerarem renda, a partir da propriedade privada jurídica e economicamente garantida pelas estruturas de mercado e de aparatos legais (garantia do Estado capitalista).

Examinaremos a tese das “mercadorias sem valor”, no sentido de captar as principais chaves explicativas da mesma, apresentando sistematização do debate em torno das

¹⁹⁴ Cabe mais uma vez lembrar o exemplo de Marx para uma indústria que se utiliza de fonte natural de força motriz, capaz de reduzir o preço de produção individual da sua mercadoria em relação ao preço de produção médio.

¹⁹⁵ De acordo com Paulani (2016), as marcas, que representavam apenas a visibilidade das mercadorias, passam, contemporaneamente, a figurar como mercadoria autônoma. Quando se licencia na forma de franquia uma nova loja da *Subway*, por exemplo, a controladora não está vendendo sanduíches ou mesmo os meios de produção para a venda de sanduíches, mas tão somente a marca em si, a identidade visual da loja, a receita dos sanduíches, a forma de treinar os trabalhadores. Em suma, uma forma única e monopolizada de fazer sanduíches. É esta forma única que gera renda de monopólio, ou seja, o estabelecimento de preços que não são impactados pelo preço de produção, mas pela propensão a pagar dos consumidores pela “experiência” de comer um sanduíche da *Subway*.

características desse tipo de mercadoria. Utilizaremos como caso paradigmático o debate sobre a mercadoria-conhecimento, pois entendemos que se aproxima do que procuramos argumentar em relação ao tipo de renda auferido pelas OSs.

Por mercadorias-conhecimento, entende-se o tipo de mercadoria cuja característica principal é a de serem bens imateriais¹⁹⁶, não rivais¹⁹⁷ e exclusíveis¹⁹⁸. Se um determinado bem fosse não rival e não exclusível, seria classificado como bem público na acepção dada pela Teoria Econômica tradicional — bens cujas propriedades impedem que seja consumido em relações de mercado¹⁹⁹, porém, o fato de serem exclusíveis denota que esses bens são apropriados privadamente (Oliveira, 2017).

As mercadorias-conhecimento não se restringem ao fato de que são altamente intensivas em tecnologia, mas complementar a essa característica fundamental está o fato de que são apropriados privadamente e, ao mesmo tempo, possuem custo de reprodução nulo (os exemplos tornarão a compreensão facilitada). São

[...] mercadorias constituídas tão somente por bens intelectuais, ou de outro modo, por bens imateriais, tais como o todo o universo de *softwares*, como sistemas operacionais, servidores, bancos de dados, automação industrial, *drivers* e serviços em nuvem, franquias, pacotes de dados de internet, artigos acadêmicos, códigos genéticos e outros resultados de pesquisa científica básica, fórmulas químicas na indústria farmacêutica, bens da indústria de direitos autorais da comunicação, cultural e do entretenimento, como filmes, séries, jogos esportivos, *games*,

¹⁹⁶ Em sessão anterior, argumentamos que as mercadorias-serviço que também possuem o atributo da imaterialidade podem ser consideradas como mercadorias possuidoras de valor, pois nelas é empregado trabalho produtivo, trabalho que, subsumido pelo capital, gera mais-valia. Por exemplo, um exame clínico de imagem é uma mercadoria-serviço, pois, para a (re)produção de uma “unidade adicional do serviço”, será empregado capital constante (máquinas, reagentes) e capital variável (o trabalho do radiologista, do médico que elabora o laudo — assumindo que se trata de um médico assalariado — etc.). Nesse sentido, o lucro da empresa advém da exploração do trabalho do radiologista e do médico. O mesmo vale para uma consulta médica, caso o médico seja um trabalhador assalariado. A consulta médica demanda parcela de capital constante (embora em baixa escala) e de capital variável (o salário do médico) e, apesar de a mercadoria ter seu valor de uso totalmente consumido no ato da transação econômica, não invalida o fato de que sempre há relação de subsunção no ato de reprodução da mercadoria-serviço em questão. Noutros termos, findada uma consulta médica, a próxima consulta é uma nova mercadoria-serviço, um novo valor de uso, portanto, utilizará nova quantidade de trabalho vivo (do médico) subsumida à utilização de uma nova parcela de capital constante. Ou seja, a reprodução do serviço de saúde na forma de consulta médica (quando o médico é assalariado de um hospital privado) demanda sempre o emprego de parcela do capital constante e de uma parcela de capital variável.

¹⁹⁷ Bens não rivais são aqueles cujo consumo não significa sua utilização total (consumo imediato do valor de uso) ou parcial (depreciação). Retornemos ao caso dos bens da Natureza, a terra em particular. A terra *per se* não é consumida quando cultivada. Terminado o processo de plantio e colheita, a terra volta a estar disponível como antes de iniciado o processo. A não rivalidade também pode ser explicada pelo fato de que duas pessoas podem, ao mesmo tempo, usufruir do valor de uso da mercadoria.

¹⁹⁸ Um bem é excluível quando este pode ser apropriado privadamente e, portanto, pode-se impor barreiras (sobretudo na forma de preço) ao acesso (consumo) a ele.

¹⁹⁹ O exemplo mais extremo de bem público puro é o ar. Ele é não rival, pois, dadas todas as interações bioquímicas entre seres vivos, o ar se renova permanentemente (abstraindo, obviamente, a problemática da poluição), portanto, não há custo econômico de sua reprodução. Ao mesmo tempo é impossível (abstraindo os crimes de tortura, por exemplo) que se impeça o livre acesso a este bem.

programas de TV, músicas e outras mercadorias (desde que estejam digitalizados), **receitas, instruções, cursos online**, serviços financeiros digitais (Oliveira, 2017, p. 17-8, itálicos da autora, negrito nosso).

Estes bens são não rivais porque, uma vez produzidos, o custo de reprodução é quase nulo ou nulo. Pensemos, por exemplo, em uma música composta e gravada em estúdio. Há ali o dispêndio das capacidades artísticas do(a) compositor(a), dos músicos e do(a) intérprete. Mas a partir disso, quando a música é “subida” nas plataformas digitais, pode ser consumida por qualquer pessoa com acesso a essa plataforma, ao mesmo tempo, por diversas vezes — ou seja, o bem não se esgota a partir do consumo do mesmo e pode ser consumido inúmeras vezes sem que a “reposição do bem no mercado” enseje nenhum custo ao seu produtor.

Contudo, como a música é uma propriedade privada (do autor, da gravadora, da editora e da plataforma digital), seu consumo só está acessível para quem se dispõe a pagar pela plataforma distribuidora da música — portanto, apesar de não rival, sem custos de reprodução, há uma exclusão no seu consumo.

De acordo com Teixeira (2009), Teixeira e Rotta (2012) e Oliveira (2017), as categorias de não-rivalidade e exclusibilidade acarretam que: a) não há a transferência de direitos de propriedade, mas de direito de uso no ato da circulação da mercadoria-conhecimento²⁰¹; e b) dado que o custo de reprodução é nulo, estas mercadorias não possuem valor, apenas o valor de uso como seu pressuposto.

Vejamos, inicialmente, a questão *b*, de acordo com os termos de Teixeira (2009)²⁰². Apoiando-se em Marx (Livro III, Tomo I, p. 298)²⁰³, o autor afirma que:

o valor das mercadorias conhecimento, já considerando-se aqui em sua forma comercial, ou seja, seu substrato material, é portanto nulo ou muito próximo de zero, pois se trata de ideias e informações, cujo valor de uso pode ser disponibilizado para outros com exíguo tempo de trabalho, que é apenas o tempo necessário para reproduzir o substrato material no qual são transportadas e para gravá-las neste substrato, ainda que, para a produção da primeira unidade tenham sido despendidas várias horas de dedicação (e [em alguns casos] pagamento de salários a um numeroso grupo de técnicos ou cientistas), e que tenham sido despendidas vultuosas soma de recursos em laboratórios, equipamentos, etc [no exemplo de uma pesquisa científica pura que é propriedade intelectual de uma empresa]. Como afirma Marx, o

²⁰¹ Claro que há a possibilidade de negociar o direito de propriedade da mercadoria-conhecimento, o que se faz, por exemplo, quando uma empresa transfere sua patente para outra — ou até mesmo negocia essa patente como *ativo financeiro*, ou quando uma empresa adquire outra e, com isso, todos seus ativos intangíveis (marcas, patentes, receitas, direitos de propriedade). Mas na consideração geral da mercadoria-conhecimento, o que está se debatendo é a circulação para consumo dos valores de uso.

²⁰² Trazidos à baila por Teixeira e Rotta (2012) e por Oliveira (2017).

²⁰³ Mais especificamente na seguinte afirmação de Marx: “Abstraindo todas as perturbações causais, no curso do processo de reprodução grande parte do capital existente é mais ou menos desvalorizada, porque o valor das mercadorias é determinado não pelo tempo de trabalho que sua produção custou originalmente. Mas pelo tempo de trabalho que custa sua reprodução” (Marx, 1984a, p. 298).

valor de uma mercadoria é determinado apenas pelo tempo de trabalho necessário à sua reprodução, não pelo tempo de trabalho para se produzi-la originalmente (Teixeira, 2009, p. 431).

Sendo assim, embora o custo inicial possa ser alto, uma vez criada pelo intelecto humano, não necessita de trabalho vivo para a sua reprodução, ocasionando na inexistência de valor como substrato da referida mercadoria-conhecimento; uma *mercadoria sem valor*. Tal como a terra, que não necessita trabalho vivo na sua reprodução *stricto sensu*, não possui valor (e, portanto, não pode ser valor que busca valorizar-se), mas possui valor de uso fundamental, que é o de assentar as propriedades que elevam a produtividade do trabalho e garantem a produção (agrária, naquele caso).

Vamos abstrair os valores de uso das mercadorias-conhecimento consumidos por “pessoas físicas” e considerar os valores de uso utilizados em processos produtivos. Considere um *software* capaz de elevar a produtividade de uma máquina empregada na produção de determinada mercadoria. A máquina é capital, possui valor e como pressuposto o seu valor de uso, ao ser empregado na produção, em combinação com outros elementos do capital (outras parcelas de capital fixo e de capital circulante) e com o trabalho, é o de gerar mais-valia. Essa máquina é capital porque possui valor e possui como valor de uso a valorização do valor. O *software* não possui valor (já que o seu custo de reprodução é nulo) e o seu valor de uso é o de elevar a produtividade da máquina e do trabalho. Trata-se de uma *qualidade* do *software* e não do aspecto quantitativo, como no caso do emprego do capital (da máquina)²⁰⁴. Assim, retomando o que disse Marx sobre a queda d’água, “[...] o conhecimento, assim como a queda d’água, também pode cumprir o papel de aumentar a força produtiva do trabalho. Apesar de não ser uma força *natural* é uma força *social monopolizável*” (Oliveira, 2017, p. 92-3, itálicos da autora, negrito nosso).

No exemplo de uma máquina com *software* “embarcado” (admitindo que o proprietário da máquina é o capitalista produtivo²⁰⁵ e que o *software* é de *propriedade* de uma *startup* que nada tem a ver com a máquina, ou seja, apenas produz o *software* e não a máquina), a mercadoria resultante deste processo produtivo possui como preço de produção individual o investimento do capital somado à quantidade de trabalho empregada e o lucro médio (e aqui se equipara ao preço de produção geral do setor), acrescido de um sobre lucro,

²⁰⁴ Não é demais lembrar que o valor de uma mercadoria é dado pela adição do valor do capital constante empregado na mercadoria (depreciação do capital fixo e utilização do capital circulante), combinado com o valor despendido com o capital variável (na forma de salários) e acrescido da mais-valia. É, portanto, uma grandeza quantitativa, medida no tempo de trabalho socialmente necessário para a produção da mercadoria.

²⁰⁵ Se a máquina não for de propriedade do capitalista produtivo, mas de uma outra empresa alugada via *leasing* de uma terceira empresa, a remuneração pelo uso da máquina é juro.

advindo da força social do *software* em elevar a produtividade da fábrica, que será efetivamente apropriado na forma de renda pela *startup*.

Destacamos os termos “monopolizável” e “propriedade” para analisar o outro aspecto característico da economia do conhecimento, qual seja, o fato de que não se transfere propriedade, mas seu direito de uso. Sendo o conhecimento um bem não-rival, se não houver *capacidade social* que imponha barreiras à utilização dos valores de uso desta mercadoria, não há o que se falar sobre sua mercantilização, o que significa dizer que tornar-se-ia impossível a extração de renda, a partir da capacidade que o conhecimento (como a terra) possui de elevar a produtividade do trabalho. Se, nos tempos de Marx, os cercamentos de terras, as legislações que protegiam a propriedade privada da terra, significavam essa *capacidade social*, em relação à mercadoria-conhecimento, as legislações de propriedade intelectual significam o “cercamento do conhecimento”²⁰⁶. Nessa direção, para a apropriação da “renda-conhecimento” é fundamental que ela seja monopolizada, em outros termos, que pertença, enquanto propriedade imaterial e intelectual, economicamente a alguém, o que só é garantido com a força decisiva do Estado capitalista.

Consideramos essas chaves explicativas realmente importantes para a análise do capitalismo atual, porque “[...] o poder das classes burguesas está crescentemente articulado em torno a pagamentos de rendas [...] rentismo esse que é agora constitutivo do processo de acumulação e não um ‘pecado contra a acumulação’” (Paulani, 2016, p. 526).

Ainda de acordo com Paulani (2016, p. 526), “[...] o resgate da teoria da renda de Marx [...] ajuda-nos a fundamentar teoricamente esse traço [rentista]”. Consideramos que a autora está totalmente correta nessas observações, pois o rentismo é parte constitutiva da forma de acumular capital, por isso mesmo captura parte da mais-valia social gerada. Por isso, a exploração predatória dos recursos naturais, a especulação — seja imobiliária, seja financeira —, a força pujante das marcas como diferenciais de rentabilidade e as diversas formas com que o fundo público pode ser direcionado à obtenção de rendas (cujo modo mais límpido é o caráter especulativo com que atuam os credores do Estado, inclusive decididamente, determinando a política econômica e patrocinando o ataque aos direitos socialmente conquistados) e também o conhecimento mercantilizado, são elementos profundamente destacados nas análises críticas de como o capital tem procurado resolver suas próprias crises a partir do rentismo.

Dito isso, passemos a expor nossa interpretação sobre a renda econômica auferida

²⁰⁶ Sobre um panorama histórico das legislações acerca da propriedade intelectual, sugerimos a leitura de Oliveira (2017), particularmente o capítulo 4 de seu trabalho.

pelas OSs, caracterizando os aspectos considerados para nossa proposição teórica de similaridade ao debate sobre a renda da terra em Marx, mediada pela análise da economia do conhecimento. Há, claro a necessidade de se estabelecer algumas mediações para o estabelecimento dessa analogia, sendo objetivo da próxima sessão apresentar algumas dessas mediações.

4.4.2.3 Renda operacional das Organizações Sociais como análoga à renda da terra

Nossa pesquisa empírica demonstrou que há tendência de formação de excedentes econômicos operacionais nas contas das instituições “sem fins lucrativos” que se qualificaram como OSs e que este resultado é amplamente dependente e totalmente atrelado ao modelo de contratualização realizado por estas instituições qualificadas como OSs. Argumentamos também que, embora haja relação mercadológica tipificada pelas relações de concorrência e precificação entre o Estado e essas instituições, não se pode falar que as OSs ofertam mercadologicamente os serviços de saúde, já que o que é mercantilizado na relação entre Estado e OSs é a *gestão* da unidade de saúde contratualizada.

A argumentação teórica até aqui construída (no tópico 4.4.1) é a de que os superávits operacionais das OSs não podem ser classificados como lucro, na acepção de Marx. Diante desta consequência teórica, se não é lucro, os superávits operacionais precisam ser caracterizados como algum tipo de renda a partir de sua atividade econômica, qual seja, gerenciar unidades de saúde.

Entretanto, afirmar que as OSs “vendem” a gestão de unidades de saúde parece um elemento ainda bastante abstrato, porque a gestão pode significar uma infinidade de coisas, com uma miríade de modelos (não necessariamente mercadológica-empresarial) e está atrelada a uma série de níveis (estratégica, tática, operacional). Se quisermos caracterizar a gestão como mercadoria, é preciso conferir maior concretude à sua tipificação. Encontramos na proposta interpretativa de Baggenstoss (2013) Baggenstoss e Donadoni (2014) e Donadoni e Baggenstoss (2017) uma solução para essa questão.

Estes trabalhos adotam a hipótese de que a ocupação dos espaços (unidades de saúde) pelas OSs responde a mudanças estruturais na forma de administrá-las e que, portanto, esta ocupação seria um processo de intermediação entre o modelo anterior (estatal direto) para o modelo gerencial (empresarial, privado). Entretanto, os autores consideram se tratar de um processo de intermediação, exatamente porque não são as simples alterações na gestão que justificam a presença das OSs. De acordo com as pesquisas de Baggenstoss (2013), algumas

das práticas realizadas pela gestão das OSs já eram empregadas pela administração direta em unidades de saúde sob sua gestão — tais com a remuneração aos profissionais da saúde por critérios de produtividade ou a utilização de ferramentas gerenciais advindas do setor privado²⁰⁸. Desta maneira, as OSs não seriam a solução única, mas uma das intermediações (a escolhida, predominante²⁰⁹) para o cumprimento do objetivo de transformar o espaço de gestão (a unidade de saúde) em instância privada (de maneira não clássica).

A partir dessa leitura, correta a nosso ver, tais trabalhos afirmam que o tipo de intermediação realizada pelas OSs na transformação das unidades de saúde gerenciadas (de um espaço eminentemente público-estatal para um espaço privado-empresarial) encontra paralelos com as transformações empresariais que ganharam corpo a partir da reestruturação produtiva ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, qual seja, a constituição de um mercado de empresas de consultoria contratadas para executar — de forma externa à estrutura inicialmente constituída — uma nova lógica de gestão e organização. Desse modo, estes trabalhos comparam o papel das OSs com o das consultorias empresariais que vendem soluções gerenciais para a adaptação das empresas às exigências das legislações e dos mercados. Há que destacar o fato de que as OSs operam, e não apenas formulam a mudança da gestão, cumprindo um papel de gerência para além da consultora, entretanto, isso não invalida, a nosso ver, o paralelo realizado por Baggenstoss (2013) e Donadoni e Baggenstoss (2017).

Em primeiro lugar, pode-se pensar a consultoria, tal qual os diversos exemplos dados por Oliveira (2017)²¹⁰, como uma das mercadorias-conhecimento transacionadas contemporaneamente (Miozzo; Soete, 2001). Trata-se de um bem não-rival, ou seja, a consultoria consumida por um indivíduo não exclui a possibilidade de consumo por outro indivíduo. De fato, ao analisar o setor de OSs, é possível encontrar entidades que oferecem um mesmo modelo para vários entes e o empregam em vários espaços (unidades de saúde).

²⁰⁸ Podemos lembrar que Jansem-Ferreira (2016), ao analisar modelos de mercantilização da saúde em países europeus, mostrou que a utilização de práticas mercadológicas — como a gestão empresarial — não prescindiu de mudanças formais na provisão dos serviços, ou seja, os mesmos permaneceram públicos, providos pelo Estado, mas com práticas mercantilizantes.

²⁰⁹ A autora cita, corretamente, a nosso ver, que o próprio movimento sanitário (melhor, parte dele que aderiu à lógica do “SUS possível”) desenvolveu formas de introdução da privatização por dentro do SUS, através das fundações públicas de direito privado que possuem estrutura similar às OSs. Para uma discussão mais aprofundada sobre as metamorfoses nos projetos de saúde pública, dentre eles o do “SUS possível”, ver Bravo, Pelaez e Menezes (2020).

²¹⁰ Como procuramos destacar em trecho reproduzido do trabalho de Oliveira (2017), as mercadorias-conhecimento não se referem apenas aos bens tecnológicos produzidos, mas ao “saber fazer”, expresso, nos termos daquela autora, nas receitas, instruções e cursos *on-line*.

Donadoni e Baggenstoss (2017) analisam que as OSs se constituem redes que propagam as mesmas estruturas de gestão e conhecimento para as unidades que gerenciam²¹¹, em suma “vendendo” o mesmo modelo (uma mesma mercadoria) para cada unidade que gerenciam, sugerindo, assim, que as OSs transferem o direito de uso do seu modelo de gerenciamento consolidado para o ente contratante (o Estado).

O modelo de gestão das OSs é igualmente um bem não-exclusível a partir do momento em que a propriedade é garantida por aparato jurídico-institucional que a assegura como tal. A legislação acerca dos modelos de OSs define as condições para que a capacidade de gerenciar (nos termos que estamos utilizando agora, vender uma consultoria) unidades de saúde de forma a garantir condições favoráveis às OSs na relação mercadológica entre estas e os entes contratantes, como procuramos mostrar na sessão 4.2.2.2. Os processos de seleção das OSs, via mecanismo de qualificação, dotam essas instituições da propriedade jurídica de poder receber recursos públicos para a execução da gestão. Nessa direção, ainda mobilizando o papel do Estado no “mercado de contratos de gestão”, percebemos que o Estado dota a OSs de uma propriedade, ao passo que esse mesmo Estado compra a mercadoria — ou melhor, compra o usufruto da mercadoria, cuja propriedade ele mesmo foi o garantidor.

Nessa direção, o tipo de mercadoria vendida pelas OSs possui os determinantes que nos permitem utilizar da categoria renda da terra na concepção marxiana. Sendo um bem não-rival, o custo de reprodução é nulo ou quase nulo, o que pode ser atestado pelos baixos custos administrativos em relação ao funcionamento da instituição em si, e o baixo volume dos ativos próprios, que tendem a ser característica das instituições qualificadas como OSs²¹³. O tipo de mercadoria transacionada entre OSs e os entes federativos que as contratam não possui valor, embora possua preço (expresso no montante do contrato de gestão) e valor de uso (gerar renda).

A geração de renda se deve, com afirmamos anteriormente, à natureza econômica do ativo (terra ou mercadoria-conhecimento) incorporada à relação capital-trabalho para ampliar a produtividade do trabalho e, portanto, a geração de um sobre lucro apropriado, em parte ou

²¹¹ Os autores fazem a afirmação baseados em dois aspectos: o primeiro é que estas instituições formam e propagam sua visão de gestão e de práticas de saúde por se constituírem também como espaços de formação, sendo mantenedoras de faculdades e programas de Residência; propagam ainda, através da gestão da saúde, valores religiosos que caracterizam grande parte das instituições classificadas como OSs. O segundo aspecto revelado pelas pesquisas dos autores é que há rotatividade entre os trabalhadores e diretores no interior da própria OS, o que sugere preferência da gestão destas instituições em cristalizar um modelo próprio de gerenciamento e de práticas nos serviços de saúde.

²¹³ Esses aspectos merecem estudo posterior, quando se deve avaliar as estruturas de ativos e as estruturas de custo, no sentido de mostrar que os ativos próprios ocupam baixo nível na composição dos ativos das instituições (ver a discussão sobre a conta de ativos na sessão 4.2.3) em relação aos ativos públicos a elas transferidos via contratualização e que os custos com a “sede” das instituições são igualmente baixos.

na totalidade, na forma de renda. O efeito da ampliação da produtividade do trabalho, a partir de um ativo que não é capital. Assim, o sobre lucro é dividido entre o detentor deste ativo e o detentor do capital.

Mas no caso das OSs, não há relação de investimento do capital, mas há ligação intrínseca entre as transformações nas unidades de saúde intermediadas pelas OSs e os capitais mobilizados na saúde.

Podemos classificar esta relação como intrínseca, pois o modelo de contratualização é funcional à acumulação de capital no setor saúde em, pelo menos, dois aspectos: o rebaixamento da massa salarial dos trabalhadores da saúde e a aceleração da rotação do capital pelas flexibilizações nas aquisições de bens e serviços ofertados pelo capital investido no complexo econômico-industrial-financeiro da saúde. Vejamos, em linhas gerais, como cada um desses aspectos refere-se à consultoria (gerenciamento) transacionada pelas OSs no “mercado de contratos de gestão”.

Em relação ao primeiro aspecto, os trabalhos de Santos e Servo (2020) e Peres (2023) mostram a redução de gastos correntes com pessoal e encargos sociais em algumas unidades federativas e assinalam que tal redução é uma *proxy* da ampliação dos modelos privatizantes²¹⁴. Considerando que o setor saúde é altamente intensivo em mão de obra, a redução da participação desta modalidade de custo na despesa pública, sinaliza que a contratação de mão de obra tende a ser cada vez mais vinculada aos desenhos institucionais baseados na cessão da gestão ao setor privado.

As pesquisas têm apontado a tendência geral de aumento da participação privada na oferta de postos de trabalho no setor saúde, embora também tenha existido a ampliação da oferta de postos de trabalho no setor público, mas mediados pelos contratos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em detrimento do regime estatutário (Tedgue *et al.*, 2021).

A sistematização de literatura realizada por Shmizu e Veronezi (2020) aponta que os trabalhos produzidos sobre a gestão do trabalho por OSs apresentam como característica central do processo de flexibilização a queda da remuneração em relação à gestão direta²¹⁵.

É possível que a precarização dos vínculos de trabalho e a redução da massa salarial

²¹⁴ Em termos de orçamento público, a classificação de gastos segue as normativas de Contabilidade Pública, em que as despesas com pessoal e encargos representam uma natureza de despesa, enquanto a aquisição de bens e contratação de serviços correntes é classificada como uma natureza de despesa diversa. As despesas com pessoal e encargos, portanto, representam os custos relacionados apenas à contratação pela administração direta de mão de obra.

²¹⁵ As pesquisas que estudam a inserção do Serviço Social na saúde mediada pelas formas privatizantes de gestão atestam a precarização, inclusive, na forma salarial. Acerca de uma pesquisa nesse sentido, ver Soares e outros (2017).

no serviço público impacte o mercado de trabalho da saúde como um todo. Não encontramos trabalhos recentes que avaliem os salários nos mercados de trabalho no setor saúde, mas algumas indicações acerca do achatamento salarial, tanto no setor público quanto no privado²¹⁶.

Nesta direção, a flexibilização do trabalho no setor público, na qual o modelo de contratualização por OSs representa um dos pilares, principalmente na política de saúde, achata ainda mais a massa salarial do setor privado, ampliando os mecanismos de extração de mais-valia que são realizados no setor saúde como um todo (Cislaghi, 2015).

Significa dizer que a ampliação da concorrência entre os trabalhadores que não mais possuem, no serviço público, a possibilidade de uma remuneração e de estabilidade pressionarem o mercado de trabalho via aumento da oferta de trabalho.

Precisamos lembrar que um dos efeitos gerais da renda da terra apontado por Marx é a ampliação da capacidade de ativação da captura de mais-valia pelo capital em geral²¹⁷ (aqui não estamos em nível de abstração para fazer a afirmação sobre o capital em geral, mas em nível de apontar, ao menos como uma hipótese plausível, para o capital investido na saúde) e que, por isso, parte da mais-valia social produzida seria drenada na forma de renda.

De igual sorte, a desregulamentação das aquisições de máquinas, equipamentos e insumos é demandada pelo capital e, portanto, uma funcionalidade das OSs enquanto intermediárias das modificações nesta direção. A flexibilização típica dos modelos privatizantes de gestão altera o tempo de realização das aquisições em relação ao modelo de licitatório tradicional que rege as compras e contratações executadas pelo erário público, quando administra de forma direta a aquisição ou contratação de bens e serviços.

Sabe-se que para a legislação impõe um processo licitatório cuja maturação demanda

²¹⁶ Vieira e outros (2021), analisando o comportamento da remuneração dos profissionais da Enfermagem, mostra que enquanto o rendimento da ocupação de nível superior apresentou redução relativa no interior da profissão, em relação aos profissionais de formação em nível médio. A conclusão dos autores do referido trabalho é que os rendimentos dos profissionais da Enfermagem de nível superior estiveram no mínimo estagnados no horizonte de tempo considerado no estudo (2003-2018), enquanto o rendimento dos profissionais de nível médio foi impactado pelo processo de valorização real do salário-mínimo observado ao longo do período considerado. Se estendermos a conclusão deste trabalho para as demais profissões demandadas no setor saúde, em que os rendimentos médios, principalmente das ocupações com maior nível de qualificação, permanecem estagnados nas últimas décadas, é possível inferir que dois movimentos efetivamente encontram-se em curso: 1) menor ritmo de crescimento da valorização salarial dos trabalhadores diretamente atuantes no SUS (pela via da contração direta e estatutária e pela via dos regimes flexibilizados de contratação e gestão do trabalho; 2) uma menor valorização salarial no setor público, combinado com a retirada, cada vez mais acentuada, do estatuto da estabilidade tende a se espalhar para o setor privado do setor saúde dado que, a concorrência por postos de trabalho amplia-se, provocando fenômenos como o *multiemprego* impactando sobremaneira na saúde física e mental dos trabalhadores da saúde.

²¹⁷ Quando se reduz o tempo de trabalho socialmente necessário para a reprodução da força de trabalho, como argumentou Marx (1984b)

tempo²¹⁸. Os trâmites para execução da despesa, uma vez finalizada a compra/contratação, também seguem um rito próprio que combina controle do objeto/serviço adquirido/contratado e fluxo financeiro (as fases de empenho, liquidação e pagamento).

A compra/contratação realizada pelas OSs reduz o tempo de efetivação, o que é condizente com a necessidade de aceleração da realização do capital cujas mercadorias/serviços são adquiridos/contratados pelo fundo público com a mediação das OSs, pois reduz o tempo total de rotação do capital pela via da redução do tempo na esfera da circulação.

Imaginemos uma empresa que produza e forneça determinada modalidade de medicamentos incorporados ao SUS e que estes medicamentos possuam como maior demanda exatamente o sistema público. Admitamos que a empresa possui concorrentes que ofertam os mesmos medicamentos, inclusive laboratórios públicos. No sistema de administração direta, esta empresa encontraria os seguintes entraves para plena realização do seu capital investido na fabricação dos medicamentos em questão: 1) a lógica de um sistema de saúde integrado que possui infraestrutura de produção medicamentosa é a de aquisição prioritária pelo laboratório público²¹⁹; 2) enfrenta processos licitatórios em que há disputa de mercado pela provisão dos medicamentos a serem adquiridos pela Administração Pública, que, em tese, propicia critérios públicos de escolha do melhor concorrente e redução de preços via concorrência; e 3) quando a Administração Pública realiza compras centralizadas, a mesma possui poder de barganha capaz de reduzir os preços dos produtos adquiridos (Peres, 2023).

Sendo assim, ainda que não se modifique a existência de um mercado estatal capaz de absorver a oferta de equipamentos e serviços para unidades de saúde, algo inerente às articulações entre o público e o privado no sistema de saúde (Cislaghi, 2015; Santos, 2022), o modelo de organizações sociais altera as bases da absorção destes produtos e serviços — ou, em termos marxianos, altera as condições da transformação de M' em D', ao reduzir as condições de seleção para contratação (com uma política de qualidade/preço menos determinante) e a eliminação da concorrência pública, que pode elevar os preços unitários dos insumos e serviços de saúde ao serem adquiridos pelas OSs, além de uma gestão financeira que garante o pagamento por aquisição/serviços sem os entraves da execução da despesa

²¹⁸ De acordo com dados do Portal da Transparência do Governo Federal, o tempo médio entre a publicação da licitação e a assinatura do contrato de fornecimento, na modalidade pregão realizado de forma eletrônica, foi, em 2024, de 104. Ressalta-se que esse é, geralmente, o procedimento mais célere em termos de processos licitatórios (Brasil, 2025a).

²¹⁹ Segundo Peres (2023), o desmonte dos laboratórios públicos responde a um projeto de ampliação dos espaços de venda de medicamentos e insumos fármacos ao setor privado.

pública.

Em relação à analogia que estamos realizando entre as rendas das OSs e a da terra, em termos marxianos, é necessário retomar que, para Marx, a renda diferencial é também advinda da melhoria das condições para realização do capital na esfera da circulação quando o efeito locacional reduz o tempo de rotação do capital empregado na agricultura. A sistemática desregulamentada de aquisições-contratações, igualmente, impacta na realização na esfera da circulação — seja pela redução do tempo de rotação, seja pela redução da concorrência em caráter público —, o que tende a majorar os preços praticados pelos fornecedores (Monte-Cardoso; Andrietta, 2018)²²⁰.

Nos dois sentidos colocados acima, pode-se perceber que as OSs são detentoras de uma mercadoria (a gestão, a consultoria) capaz de, como a terra em Marx ou a mercadoria-conhecimento, resultar em possibilidade de lucro extraordinário ao capital mobilizado no complexo econômico-industrial-financeiro da saúde e, além disso, gerar renda para a detentora da mercadoria em questão.

A renda das OSs, não é lucro, mas parte da mais-valia social gerada (no setor saúde), drenada para esta modalidade institucional via fundo público, que é, como nos alertam Salvador (2010) Behring (2012), formado, em parte²²², por uma uma parcela da mais-valia captada pelo Estado na forma de tributos do capital. Deste modo, a remuneração das OSs é uma parcela de fundo público, de mais-valia social gerada, pela venda de um modelo que responde às mais diversas necessidades do capital. Esta captura se dá na forma de renda pela sua condição de proprietária de um ativo (a capacidade jurídica de implementar e operar um modelo que tende a ampliar as possibilidades de se ampliar os mecanismos de valorização e aceleração do tempo de rotação do capital privado empregado na saúde).

Esta leitura permite qualificar o debate em torno de alguns movimentos que observamos em nossos dados e de outras pesquisas, tais como: 1) a crescente ampliação do número de instituições que se pretendem à qualificação como OSs, inclusive aquelas vinculadas aos grandes capitais da saúde, o que é condizente com o caráter rentista assumido, de forma predominante, no neoliberalismo (Paulani, 2016); 2) a ampliação intensiva e

²²⁰ Monte-Cardoso e Andrietta (2018, p. 256) destacam que “A simples discretionariedade – muito acima da permitida pelas compras realizadas pelo Estado – e possibilidade de formação de esquemas entre empresas já possibilita a apropriação privada de recursos. [...] Além disso, a manipulação de preços e outras práticas fraudulentas potencializa o alcance desse mecanismo”.

²²² E em outra parte formada pelo trabalho necessário na forma de tributos sobre o consumo dos trabalhadores e dos tributos à renda altamente regressivos.

extensiva do modelo de OSs, migrando dos grandes centros para unidades da federação de menor porte e para as unidades de saúde com menor grau de complexidade, algo tradicionalmente rechaçado pelo setor privado *stricto sensu*; 3) a prática constante da aditivação contratual, que mostra o compromisso do ente contratante com a manutenção das rendas de propriedade. Sugerimos, desde já, novos estudos que possam se utilizar dessa chave para tentar explicar este movimento de privatização, sem necessariamente demandar a atuação direta do capital nem a transferência de propriedade dos ativos, mas que permite uma captura privada de renda a partir do fundo público.

4.4.3 Renda financeirizada das Organizações Sociais como expressão da hegemonia das finanças frente à política social

Discutimos, no capítulo 2 desta tese, que um dos traços fundamentais da resposta neoliberal à crise do capital é a preponderância que as finanças alcançaram em relação ao conjunto das relações capitalistas com rebatimentos nas relações intercapitalistas, entre o capital e o trabalho e no próprio Estado.

Desde Marx, a autonomização do capital-dinheiro foi objeto de investigação por parte do pensamento marxista e produziu, com base nas diferentes historicidades, categorias explicativas para esta autonomização e para o papel que desempenham na organização do capitalismo. Na fase monopolista, junto ao imperialismo, a categoria explicativa para a avassaladora concentração e centralização de capitais foi “capital financeiro”, formulada por Hilferding (1985) para caracterizar a junção entre o capital bancário e o capital industrial na formação dos grandes conglomerados capitalistas que caracterizaram o capitalismo a partir do final do séc. XIX.

Contemporaneamente, a abordagem marxista, mas não somente ela, vem se utilizando do termo financeirização para designar a hegemonia (dominância) das finanças no processo das transformações promovidas pelo neoliberalismo (Chesnais, 1996; Palludeto, Felipini, 2019).

Nossa pesquisa empírica mostrou que parte sensível dos rendimentos auferidos pelas OSs é formada por ganhos financeiros, o que confere natureza até então não discutida pela literatura que trata do tema. Sendo assim, em nosso entendimento, as estratégias das OSs não são somente operacionais, no sentido de extrair do fundo público parte das rendas pela sua atividade econômica (gerenciar unidades de saúde e se apropriar de uma renda extra, maior que os custos de gerenciamento), que designamos como um rendimento de características

similares à renda da terra. São também financeirizadas (no sentido em que a gestão financeira dessas instituições faz com que o fundo público se converta em capital portador de juros para essas, ao passo em que os recursos do fundo público alimentam o circuito financeiro). Este caráter é uma expressão do que tem sido denominado por alguns autores como financeirização das políticas sociais (Silva, 2012; Brettas, 2020; Sestelo *et al.* 2017), por compreenderem que a atual trajetória da política social está alinhada ao processo de predominância das finanças, seja em seu financiamento (Mendes; Marques, 2009), seja nos moldes de organização das mesmas (Silva, 2012; Cislaghi, 2021).

Organizamos esta sessão em três partes: a primeira recupera as categorias-base para a análise marxista da financeirização: a autonomização do capital-dinheiro, o capital portador de juros e o capital fictício. A segunda parte traça alguns comentários sobre a categoria financeirização, destacando a necessidade de se apropriar desta categoria no sentido marxista, já que a mesma também tem sido utilizada em sentido keynesiano. A terceira parte trata especificamente das rendas financeiras das OSs como expressão da financeirização das políticas sociais no Brasil, que reforça a natureza capitalista das OSs.

4.4.3.1 Autonomização do capital em capital de comércio de dinheiro, capital portador de juros e capital fictício em Marx

Já explicitamos que no método de exposição de Marx em *O capital* (após toda sua análise sobre a Lei do Valor e a reprodução do capital, que exigiram elevado grau de abstração para sua demonstração) o autor realiza a tarefa, principalmente no Livro III, de discutir, de um ponto de vista mais concreto, o processo de reprodução ampliada do capital que exige a repartição das múltiplas funções do capital dentro deste processo de reprodução (capital-dinheiro, capital-mercadoria, mercadoria-capital), onde o processo de autonomização relativa entre os capitais (e seus detentores) cumprem a funcionalidade de “[...] torná-lo mais eficiente, isto é, com maior produtividade e maiores ganhos individuais e totais” (Raposo, 2023, p. 166).

Nesta direção, nas seções IV e V d'*O capital*, Marx se dedica à análise dessas formas autônomas, o capital comercial (capital de comércio de mercadorias e o capital de comércio de dinheiro) na seção IV e, o capital portador de juros e o capital fictício na seção V. Aqui vamos recuperar algumas questões referentes ao capital de comércio de dinheiro, a categoria capital que porta juros e a categoria capital fictício.

No capítulo 19 do Livro III, Marx aponta que o dinheiro, o capital-dinheiro, cumpre

funções técnicas expressas nas duas fases da circulação do ciclo do capital (D-M e M'-D'). A principal função técnica do dinheiro é a de ser um meio de pagamento, um intermediário da transação de mercadorias e um equivalente geral para todas elas, o que enseja um custo de circulação das mercadorias e do próprio dinheiro. Ou seja, a circulação de dinheiro exige operacionalidade que se complexifica pela divisão social do trabalho. Assim, as funções técnicas passam a ser executadas por uma parcela dos capitalistas concentrada no comércio de dinheiro (Marx, 1984a). O comércio de dinheiro

Torna-se um negócio específico e, porque, é executado como um negócio específico para o mecanismo monetário da classe toda, passa a ser concentrado, exercido em larga escala; e então ocorre novamente uma divisão do trabalho dentro desse negócio específico, tanto por divisão em diferentes ramos (grandes escritórios, numerosos contadores e caixas, extensa divisão do trabalho). Pagamento de dinheiro, cobrança, acerto de balanços, operações de contas correntes, guarda de dinheiro, etc, separados dos atos pelos quais essas operações técnicas se tornam necessárias, convertem o capital adiantado nessas funções em capital de comércio de dinheiro (Marx, 1984a, p. 238).

O comércio de dinheiro é inteiramente necessário pelo simples fato da existência de uma parcela de dinheiro na forma capital-dinheiro — a primeira parcela de dinheiro que precisa ser entesourada para dar início ao processo produtivo (D, na fórmula da reprodução simples), mas também porque o dinheiro precisa circular em várias mãos para fazer cumprir as etapas do processo produtivo (aquisição de capital constante, pagamento do capital variável — salários por parte do capitalista produtivo, introdução das mercadorias produzidas na esfera da circulação e, finalmente, a realização dessas mercadorias). Portanto, o cumprimento das funções de mediação entre a guarda e a circulação do dinheiro é função do capital de comércio de dinheiro, que é um pressuposto do próprio comércio de mercadorias.

O capital de comércio de dinheiro se tornará capital portador de juros quando introduzido o sistema de crédito que não mais se refere às meras funções técnicas, a circulação do dinheiro. Nesse sentido, esse capital de comércio de dinheiro, que acumula parte do dinheiro entesourado para fazer cumprir as funções técnicas da circulação, passa a aglutinar também as funções do sistema de crédito. Os capitais que se especializam no comércio de dinheiro e no ato de emprestar dinheiro são definidos pela categoria capital bancário²²⁵ (Raposo, 2023).

Para além de meios de pagamento, intermediário de trocas, o dinheiro é uma reserva

²²⁵ Não significa dizer que o capital bancário é aquele formado única e exclusivamente pela forma jurídica “bancos comerciais”. A história mostra, principalmente a história contemporânea, que o desenvolvimento da complexidade das formas de crédito aponta para uma miríade de instituições que cumprem as funções de capital bancário, sem necessariamente serem um banco *stricto sensu* (Raposo, 2023).

de valor, não somente porque expressa valor, mas porque é ele mesmo uma mercadoria (Marx, 1996a²²⁶). Por isso, “Dinheiro [...] pode na base da produção ser transformado em capital e, em virtude dessa transformação passar de um valor dado para um valor que se valoriza a si mesmo, que se multiplica” (Marx, 1984a, p. 254). Esse dinheiro pode estar em poder do próprio capitalista funcionante, aquele que emprega dinheiro como capital, ou em poder de outro, que adiantará este capital na forma de dinheiro (dinheiro-capital).

Este dinheiro-capital assume dupla função: a de possuir como valor de uso um valor que se valoriza (permite ao capitalista funcionante a extração de mais-valia); e a de possuir como valor de uso a geração de uma renda obtida pelo ato de emprestar dinheiro (Marx, 1984a).

Assim, “A parte do lucro que lhe paga [o capitalista funcionante ao prestamista] chama-se juro, o que nada mais é que um nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro, a qual o capital em funcionamento, em vez de por no próprio bolso tem de pagar ao proprietário do capital” (Marx, 1984a, p. 256).

A fórmula original do processo de valorização pode, com o sistema de crédito, ser reescrita como:

$$D - D - M - D' - D'$$

O primeiro circuito ($D - D$) refere-se tão somente à troca de mãos entre o capitalista prestamista e o capitalista funcionante; o segundo e o terceiro ciclos ($D - M - D'$) referem-se ao processo produtivo, onde opera-se o emprego do capital constante, do capital variável, a extração de mais-valia e a transformação da mercadoria; por fim, o ciclo $D' - D'$ refere-se ao retorno do capital na forma-dinheiro do funcionante ao prestamista, acrescido de um montante na forma de juros.

Marx propositalmente coloca no último dos ciclos da equação reescrita o mesmo símbolo (D'), pois aqui não há nenhum acréscimo de valor, apenas parte da mais valia-gerada, lucro, expressa em dinheiro (D'), que é repartida entre o lucro industrial e o juro. Portanto, ambas integram as taxas de lucro médio, ou seja, se observarmos o capital em sua totalidade, o mesmo continua se apropriando totalmente da exploração do trabalho vivo e apenas o repartindo entre as formas autonomizadas do capital.

Ao observarmos, portanto, a lógica do capitalista prestamista, a fórmula $D - D - M - D' - D'$

²²⁶ Ver Livro I de *O capital*.

se reduz a D-D', uma soma de capital dinheiro que se valoriza a si mesmo. Esta é uma forma fetichizada, a forma mais fetichizada das relações capitalistas²²⁷, pois: “[...] o que distingue [o capital portador de juros] é a forma externa, dissociada do ciclo mediador de retorno [o ciclo da produção]” (Marx, 1984a, p. 261) e “[...] o prestamista de dinheiro não o gasta na compra de mercadoria, ou, se a soma de valor existe em mercadoria, não a vende por dinheiro, mas adianta-a como capital, como D –D', como valor que em determinado prazo retorna a seu ponto de partida” (Marx, 1984a, p. 263). Porém, reforçando, embora na aparência o juro como remuneração de um dinheiro-capital pareça externo ao processo produtivo, em essência é parte fundamental do real processo de produção de valor e só pode funcionar como tal porque, ao ser alienado do prestamista ao mutuário, será introduzido no processo produtivo e em contato com sua antítese dialética, o trabalho assalariado. Destarte, gera um *quantum* de valor maior que o original repartido entre lucro e juro.

Marx verifica, portanto, que o adensamento do capital portador de juros coloca, tendencialmente, o capitalista funcionante em posição de subsunção, pois este:

[...] aparece, portanto, não como capital funcionante, mas também como funcionário abstraído do capital, com simples portador de trabalho em geral, como trabalhador, e precisamente como trabalhador assalariado. [...] portanto, ele cria mais-valia não porque trabalha como *capitalista*, mas porque abstraída sua qualidade como capitalista, ele também trabalha (Marx, 1984a, p. 285).

Nessa linha, o capital portador de juros não fetichiza apenas o ganho do proprietário do capital ao aparecer como D-D', mas também mascara a contradição entre capital e trabalho, porque faz com que, na aparência, o capitalista funcionante seja trabalhador, porque, em última instância, a taxa média de juros é determinada pelas condições do capital bancário e não do capital industrial²²⁸.

Esta tendência de alienação, fetichização e dominação provocada pelo desenvolvimento do capital portador de juros é uma das chaves explicativas mobilizadas pelas leituras marxistas da financeirização. Mas antes de avançar nesse ponto, resta-nos tecer algumas considerações sobre uma categoria derivada da categoria de capital portador de juros e do desenvolvimento do capital bancário e do sistema de crédito, qual seja, a categoria capital fictício.

²²⁷ Marx fará essa afirmação sobre o capital que porta juros, mas podemos depreender, do próprio Marx, que a forma de máximo fetiche é o próprio capital fictício, como bem afirma Raposo (2023).

²²⁸ A partir deste aspecto, e analisando o momento histórico do capitalismo dos monopólios, Hilferding comprehende que o capital financeiro, sua categoria de análise, representa uma junção entre o capital bancário, como proprietário, e o capital industrial como operador técnico.

Até pela nomenclatura dada por Marx o sentido da categoria capital fictício não é de tão fácil compreensão como a categoria capital portador de juros. O sistema de crédito desenvolve-se ao ponto de que o processo de circulação não depende predominantemente do dinheiro como meio de pagamento, mas de toda uma sistemática em que as mercadorias são trocadas por uma promessa futura de pagamento e que o comércio de dinheiro se concentra em promessa futura de rendimentos na forma de juros ou de dividendos, parte do lucro industrial distribuído entre os acionistas. Na época de Marx, as letras de câmbio eram o tipo predominante, hoje podemos destacar uma série de títulos que ligam as rendas futuras — tanto do capital quanto do trabalho — ao sistema de crédito (debentures, hipotecas, notas promissórias, dentre outras).

Estas formas de representação do crédito (acrescentemos aí as ações e os títulos da dívida pública) significam um direito de propriedade alienada a outrem, em troca de um adiantamento na forma de crédito. Vejamos um exemplo: a empresa A emite debêntures no valor de um milhão de reais; admitamos, por simplificação, que um único banco B adquira essas debêntures e, portanto, adiante a quantia equivalente à empresa. Essas debêntures representarão o título de propriedade do capital portador de juros, ou seja, a garantia econômica e jurídica de que o banco receberá nos prazos combinados o montante devido mais os juros pelo empréstimo da soma de capital.

Ainda continuando em nosso exemplo, suponhamos que o banco B, para liquidar esse direito de propriedade, desconta a debênture em outro banco C, a representação do capital portador de juros funciona como mercadoria em circulação, cujo preço será determinado, no caso da debênture, pelo quanto de valor futuro B está disposto a perder para transformar seu direito de propriedade em um ativo mais líquido, o dinheiro, e quanto o banco C está disposto a dispensar no presente para alcançar um rendimento futuro. Nesse caso, o banco B certamente alcançou remuneração ΔD , que é menor do que aquela que receberia no período de vencimento da debênture, mas certamente maior que o valor inicial da mesma.

Esta lógica mais simples pode ser adotada para mercados mais sofisticados, como o de ações, em que as negociações nas bolsas de valores permitem trocas cada vez mais dinâmicas da propriedade das ações por diferentes mãos. Originalmente, uma ação é a representação do capital portador de juros ou uma garantia jurídica de que foi mobilizado um capital de empréstimo na forma da venda de micro parcelas da propriedade da empresa que garante, nesse caso, não um juro sobre o capital emprestado, mas uma parcela do lucro futuro na forma de dividendos. O mercado de bolsa de valores é o espaço em que se negocia, em que forma-se preço em relação a uma renda que se realizará no futuro. Este preço não guarda qualquer

relação com a parcela de mais-valia futura (na forma de juro ou de lucro, no caso das ações).

Este é igualmente o mecanismo no qual funciona o mercado de títulos de dívida pública. O título emitido funciona como capital portador de juros para o prestamista, pois trata-se de um montante de recursos que vai se valorizar, não pela via da produção, mas pela via de parte da mais-valia total produzida — que flui ao Estado através dos impostos. Quem emprestou o dinheiro ao Estado possui título de propriedade que lhe garante parte do fundo público na forma de juros em um período futuro. Porém, pode negociar e conseguir um rendimento com base, não no rendimento do fundo público, mas em um diferencial de preço do ativo (o título de dívida).

Poderíamos aqui tentar explanar acerca de mecanismos cada vez mais complexos de negociações no mercado financeiro como os derivativos, a securitização, os mercados futuros, mas o que importa é a compreensão da lógica de funcionamento desses mercados — uma operação de crédito, um capital que porta juros e que possui como expressão um título de propriedade, que passa a ser negociado no mercado financeiro não mais como capital que porta juros, mas como capital de natureza diferente.

Novamente, suponhamos um fundo de pensão A que não emprestou dinheiro para o Estado ou não adquiriu ações no processo de IPO²²⁹, mas que compra títulos da dívida pública e ações nos mercados bancário e de bolsas de valores. Essas aquisições se darão por um preço “ x ” e poderão ser vendidos por um preço $\Delta x > x$. Essa valorização do ativo, do título de propriedade, não tem relação direta com o mundo da produção, sendo resultante, tão somente, de mera especulação.

A valorização deste tipo de capital que se valoriza a partir da mudança no preço dos ativos financeiros é ao mesmo tempo real e ilusória. De fato, ela é real para o investidor, por isso, essa massa de dinheiro mobilizada na aquisição de ativos financeiros é caracterizada como capital, pois a massa investida possui como valor de uso um valor que busca se valorizar. Porém, como esta valorização não está, de maneira nenhuma, vinculada ao substrato real da produção (mesmo que originalmente seria um ativo que possui o direito de se apropriar de parcela futura de mais-valia, na forma de juros, lucro, ou tributos que formam o fundo público) é fictícia para o movimento do capital como um todo. Por isso mesmo, estes rendimentos, absolutamente voláteis, tendem à exaustão tão repentinamente quanto seu surgimento.

Para sintetizar o que colocamos até aqui, destacamos o que trazem Carcanholo e

²²⁹ Sigla que designa o lançamento das ações de uma empresa no mercado.

Nakatani (1999) em texto já clássico na literatura brasileira sobre o tema:

Isso significa dizer que o capital, criado daquela maneira, seja capital? Lamentavelmente, a resposta é negativa: aquele título aparece nas mãos de seu detentor como seu verdadeiro capital, mas, para a sociedade como um todo não passa de uma capital ilusório, de um capital fictício, embora com movimento próprio e com certa independência do capital real [...].

Destaca-se que o capital fictício tem existência real e sua lógica interfere realmente na trajetória nas circunstâncias da valorização e da acumulação (Carcanholo; Nakatani, 1999, p. 296).

No capital portador de juros, a forma alienada $D - D'$ era ilusória para o detentor do capital que porta juros, pois este capital contém valor por participar do processo de produção. No caso do capital fictício, a forma alienada $D - D'$ é real para seu detentor e é completamente ilusória para a produção social de valor. Por isso mesmo, esta é uma riqueza mais facilmente destruída nos períodos de crise e que também facilmente cresce nos momentos de crescimento econômico.

Essas categorias analíticas constituem a base daquilo que se procurou denominar financeirização como um dos traços do capitalismo pós-crise dos 1960 e 1970. Embora passível de críticas e de dissensos²³⁰, a categoria tem sido mobilizada por grande parte do pensamento crítico para refletir sobre o capitalismo contemporâneo. Há pelo menos dois cuidados a serem tomados quando se trata da utilização desta categoria: o primeiro é que ela ainda é uma categoria até certo ponto imprecisa, pois utilizada para descrever múltiplos fenômenos; por isso mesmo, a categoria está em construção e disputa, fazendo com que tenhamos que delimitar bem o uso que dela fazemos e a filiação teórica desta utilização. No próximo tópico realizaremos alguns apontamentos, refletindo sobre a categoria e apontando o tipo de utilização pretendido para a análise dos ganhos financeiros das OSs.

4.4.3.2 A categoria financeirização

Há uma convergência entre os autores que se dedicam ao estudo da financeirização em considerar como característica central do termo seu caráter polissêmico, o que reflete a utilização do mesmo por diversas correntes para descrever uma série de fenômenos diversos e distintos em que o único elemento de amálgama é a expansão e centralidade das finanças no capitalismo contemporâneo²³¹ (Paludetto; Filipini, 2019).

²³⁰ Um texto crítico interessante é produzido por Raposo (2023).

²³¹ De acordo com Sawer (2013), essa definição de financeirização localizada temporalmente no pós-década de 1970 é a interpretação hegemônica, mas não consensual. Há trabalhos que afirmam que a financeirização é

O caráter polissêmico do termo pode ser verificado, por exemplo na tentativa de conceituação realizada por Epstein (2005) Diz ele: “[...] for us, financialization means the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies” (p. 3).

De acordo com Palludetto e Felipini (2019),

[...] o fato de que essa definição é suficientemente abrangente para contemplar fenômenos socioeconômicos variados, perspectivas teóricas distintas e espaços geográficos e períodos de tempo diferentes, certamente constitui uma das principais razões para sua disseminada utilização. Em geral, no entanto, os autores que fazem uso do termo, o utilizam para caracterizar fenômenos socioeconômicos diversos que teriam marcado a economia capitalista a partir do final da década de 1970 e o início dos anos 1980, seja considerando a financeirização com um estágio único, particular da história do sistema capitalista, seja tomando-a como expressão mais recente de um processo histórico recorrente do capitalismo²³² (Palludetto; Felipini, 2019, p. 315).

A despeito desta notória heterogeneidade, é possível a localização de padrões para a literatura que trata da financeirização: Palludetto e Filipini (2019) verificam pelo menos seis tendências²³³: a abordagem crítica à *maximização do valor do acionista*, ou seja, uma abordagem que busca analisar como a lógica da governança corporativa impactou na organização empresarial das grandes corporações, cujo resultado é a lógica empresarial voltada para a maximização do pagamento de dividendos, portanto, ampliação da lucratividade de curto prazo; regimes macroeconômicos de acumulação nas vertentes, pós-keynesiana e marxistas²³⁴; a financeirização do cotidiano, em que se incluem pesquisa sobre o endividamento das famílias e a inserção dos termos próprios das finanças no léxico comum das pessoas; geografia da financeirização em que se concentram os debates que relacionam as finanças à ocupação dos espaços urbanos; e os estudos que analisam a financeirização dos mercados de *commodities*, que avaliam o impacto em relação aos preços internacionais e a

um fenômeno anterior ao capitalismo e remete ao tempo do surgimento do dinheiro, dos juros e do crédito nas sociedades antigas, outros que procuram caracterizar o termo como descritor de fenômenos típicos de toda a história do capitalismo e outros que negam a utilização do termo como categoria analítica.

²³² Este último traço reflete a análise crítica realizada em relação ao termo financeirização. Esta crítica está fundamentada na observação de que os fenômenos que seriam descritos pelo termo financeirização não são um traço específico da fase contemporânea do capitalismo, ou de sua fase neoliberal. Alguns autores, a exemplo de Vercelli (2013 *apud*. Palludetto; Felipini, 2019) propõem o uso do termo para designar a financeirização como descritor de uma tendência secular de desenvolvimento das finanças. Outros autores, como Raposo (2023), argumentam que as categorias originais de Marx, capital portador de juros e capital fictício, por si só, explicam os fenômenos atuais de ampliação do volume de recursos e mercados financeiros.

²³³ Para maior detalhamento, ver o Quadro 1 do texto dos autores.

²³⁴ Aqui, talvez fosse mais interessante, por parte dos autores, uma separação entre os dois paradigmas para uma melhor compreensão das diferenças entre ambas.

dinâmica agrária.

Lins (2019) adota um tom mais sintético, mas segue a mesma linha da sistematização anterior, segundo ele:

Uma visão completa desse processo [da financeirização] perpassa por três abordagens distintas. Uma primeira entende a financeirização como um regime de acumulação conduzido pela finança (finance-led) que se coloca como sucessor do regime de acumulação fordista. A segunda abordagem, identifica a financeirização com a emergência da maximização do valor para o acionista como princípio orientador da governança corporativa moderna. Por fim, uma terceira abordagem associa a financeirização como a maneira pela qual a finança vem ocupando um crescente espaço nas práticas da vida cotidiana (Lins, 2019, p. 2).

É evidente que crescimento quantitativo dos ativos financeiros e crescimento do preço desses ativos (que demonstra uma drenagem da riqueza produtiva para tais ativos²³⁵) sejam características fundamentais do capitalismo contemporâneo, mas a análise quantitativa não encerra a questão, embora seja esta a evidência empírica da financeirização.

Este tópico da análise, qual seja, a separação quantitativa entre ativos reais e financeiros, está bastante alinhado com a proposta de Keynes de que o rentismo financeiro tenderia a desaparecer com a ampliação da acumulação de capital e, portanto, os autores caudatários de Keynes, (o paradigma Pós-keynesiano) encaram em sua agenda de pesquisa tentar responder porque — mesmo após o vigoroso crescimento pós 1945 — ocorreu, a partir da década de 1970, este recorrente fenômeno (Cipolla; Guissani, 2022). Em relação à abordagem pós-keynesiana, a partir de um viés marxista, Lapavistas (2011, p. 615) afirma que: “This approach is naturally averse to treating financialization as the triumph of the rentier over the productive capitalist. It also offers far richer insight into contemporary capitalism”. Concordamos com a leitura de Lapavitsas de que a abordagem marxista não centra sua argumentação em contraposição entre rentismo e investimento produtivo, mas na inter-relação entre ambos.

A abordagem marxista precisa colocar o segundo aspecto na discussão, pois nos parece que este primeiro aspecto, como dissemos, é apenas parte da questão. Em outros termos, para além da questão quantitativa, a abordagem marxista da financeirização leva em conta a relação qualitativa entre a esfera da produção de valor e a esfera financeira. De forma ainda mais clara, qual a relação dialética entre as finanças e as demais esferas da produção de valor e da vida social.

²³⁵ Trata-se aqui, da mudança substancial nas estratégias das empresas de “reter e reinvestir” os lucros para “reduzir e distribuir”, ocasionando um primeiro movimento de afluxo dos lucros para a riqueza financeira e não para a reintrodução no circuito produtivo (Lins, 2019).

Lapavitsas (2011) considera duas grandes abordagens no campo marxista. A primeira representada pela tradição estagnacionista da *Monthly Review*, cujo texto de Magdoff e Sweezy (1987) é a base seminal desta abordagem. A tradição estagnacionista considera que o período pós-década de 1970 representou um momento no capitalismo em que o capitalismo dos monopólios reverteu a tendência de converter as taxas de lucro em taxas de acumulação, ou seja, as taxas de lucro não se converteriam em investimentos porque haveria, tendencialmente, a oferta de bens não absorvidas pelo consumo (depressão salarial) e pelo investimento produtivo. Portanto, a posição dialética em que esta tradição caracteriza as finanças é a de contratendência à estagnação de longo curso na esfera produtiva, esta sim causada por um processo permanente de não absorção de oferta (sobreacumulação). Esta questão fica explícita nas palavras de Magdoff e Sweezy (1987):

On the face of it, this dialectic appears to be quite symmetrical - force versus counterforce, now one and now the other having the upper hand and neither able to establish long-rundom ination. But this is an illusion. The tendency to stagnation is inherent in the system, deeply rooted and in continuous operation. The counter-tendencies, on the other hand, are varied, interm ittent, and (most important) self-limiting (Magdoff: Sweezy, 1987: 24).

A principal crítica levantada por Lapavitsas (2011) a esta primeira abordagem é que ela pode reforçar as críticas de que a financeirização não é um fenômeno totalmente contemporâneo, pois caracterizar a expansão financeira como contratendência não colocaria nenhuma nova mediação em relação aos apontamentos dos escritos sobre o capital portador de juros e o capital fictício de Marx na seção V do Livro III de *O capital*. Em suma, permanecendo essa interpretação, na leitura de Lapavitsas, não seria necessária a mobilização de uma nova categoria.

Sobre isso, Amaral (2012) aponta que:

[...] um corolário importante que pode ser vislumbrado a partir da tese da sobreacumulação é o de que, uma vez que o recurso ao financeiro se dá apenas em períodos em que se verifica a sobreacumulação, tão logo esta última se desfaça, se desfaz também o recurso à finança, fazendo do processo de financeirização algo não estrutural e naturalmente reversível (Amaral, 2012, p. 85).

Assim, de acordo com Lapavitsas (2011), a segunda abordagem no campo marxista altera a posição dialética das finanças em relação ao mundo da produção e das demais esferas da vida social. Nessa leitura, a financeirização é entendida como um elemento estrutural e predominante frente às demais esferas do capital. A relação das finanças frente à produção de mercadorias não é de resultado (frente a um panorama de redução das taxas de lucratividade),

mas de domínio, de determinação da dinâmica dos demais setores econômicos. Deste modo, não é apenas o comportamento das empresas que deve ser levado em conta (reversão das estratégias empresariais em função das quedas nas taxas de lucro), mas “[...] a theory of financialization it is necessary to have a view of changes in the behaviour of industrial enterprises, banks and workers, while being aware of transformation in the structures of the international financial system” (Lapavitsas, 2011, p. 618).

Essa segunda vertente, portanto, comprehende dialeticamente a financeirização como elemento estrutural e autônomo (relativamente) em relação à produção (e suas fases) e determinante na dinâmica da economia capitalista, que se desenvolve inicialmente nas economias maduras e posteriormente para os espaços periféricos do capitalismo mundial (Lapavitsas, 2011; Amaral, 2012). Refere-se, portanto, a uma transformação estrutural do capitalismo e da posição das finanças, frente a produção de valor²³⁶.

Importante destacar que, portanto, em linhas gerais, essa segunda vertente recupera metodologicamente a clássica leitura de Hilferding sobre o capital bancário e o seu papel na concentração e centralização de capitais no séc. XIX, não no mesmo sentido, mas na mesma compreensão de que o capital bancário, a proeminência do crédito e a valorização fictícia jogam papel crucial na nova fase do capitalismo, o neoliberalismo (Lapavitsas, 2011; Chesnais, 2016).

Trata-se, portanto, de analisar, com a base metodológica da relação entre capital bancário (ou melhor, de todo o setor financeiro, inclusos bancos, novos investidores institucionais, e, inclusive os setores financeiros das empresas não-financeiras) e a produção de valor levada a cabo pelas demais esferas do capital (Lapavitsas, 2011; Chesnais, 1996, 2005, 2016). Se na passagem do capitalismo concorrencial ao dos monopólios a relação era de junção (Hilferding, 1985) e controle do investimento produtivo pelas corporações bancárias — financiadora da expansão da produção pelas empresas monopolistas —, atualmente a relação é de ampliação da lógica financeira, mas com vistas à recuperação financeira em curto prazo dos investimentos realizados pelo setor financeiro na produção e, mais além, a determinação da lógica de absorção permanente das riquezas pelas finanças.

Neste processo, convém resgatar, portanto, os fatos estilizados que, segundo Lapavitsas (2011), determinam o que é a financeirização enquanto elemento de interconexão entre o setor financeiro e a produção de valor.

²³⁶ Tal qual a mudança estrutural na idade dos monopólios, onde Hilferding investigou a emergência do capital financeiro no seu sentido clássico na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista na virada do século XIX para o XX.

[...] first large non-financial corporations have reduced their reliance on bank loans and have acquired financial capacities; second, banks have expanded their mediating activities in financial markets as well as lending to households; third, households have become increasingly involved in the realm of finance both as debtors and as asset holders (Lapavitsas, 2011, p. 612).

De acordo com o autor, as grandes corporações reduziram a sua necessidade de financiamento pelo setor bancário, por reunirem condições de financiamento interno (seja com as próprias taxas de lucro produtivo, seja com os ganhos financeiros e, principalmente, o financiamento via mercado não-bancário). Esta primeira característica ensejou mudanças estruturais nas próprias corporações, seja no sentido de não ampliar suas taxas de investimento, seja no de remunerar a captação não bancária e reconfigurar sua relação de exploração dos trabalhadores, para garantir taxas de lucro condizentes com essas necessidades.

Como consequência, o setor bancário alterou suas estratégias de financiamento, passando a direcionar os recursos de financiamento às famílias (e aqui podemos incluir a dívida pública), ampliando os processos de endividamento decorrentes das próprias transformações na produção, o aumento das taxas de desemprego e a ampliação do endividamento público em decorrência da crise do Estado, derivada da crise do capital.

O autor identifica ainda um deslocamento das rendas do trabalho para o setor financeiro, não somente pelo pagamento dos juros oriundos do seu endividamento, mas da busca pela ampliação de sua renda, seja individualmente, seja pela via dos fundos de pensão e previdência, no sentido de auferir juros ou valorização fictícia.

Portanto, essa segunda abordagem, com a qual concordamos, define a financeirização como processo de dominância financeira no processo global de acumulação (Chesnais, 1996), em que está presente o fato quantitativo e também a capacidade que a lógica financeira possui de dirigir os processos de tomada de decisão nas empresas não-financeiras, nas políticas dos Estados-nacionais (política fiscal e política monetária), e de determinar a vida cotidiana dos trabalhadores. Deste modo, três são as principais consequências do processo de dominância financeira: “1) elevar la importancia del sector financiero en relación al sector real; 2) transferir los ingresos desde el sector real al sector financiero y 3) incrementar la inequidad del ingreso y contribuir al estancamiento de los salarios” (Palley, 2007, p. 2 *apud*. Alami; Cibils, 2017, p. 86).

No mesmo sentido Brettas (2020) comenta que:

A financeirização, portanto, carrega em si, não somente uma intensificação dos fluxos financeiros sem precedentes, mas uma pressão para aumentar as bases de extração de mais-valia que dê conta de alimentar a rentabilidade financeira. [...] Ao mesmo tempo, as prioridades adotadas nas indústrias estão cada vez menos moldadas pelas finanças e impondo exigências de uma rentabilidade rápida, que altera as decisões no interior das empresas (Brettas, 2020, p. 77).

É importante salientar que a abordagem marxista da financeirização tem avançado no debate dos impactos deste processo sobre a vida dos trabalhadores quando submetidos pela lógica da valorização financeira. As rendas do trabalho são drenadas via previdência privada e pequenos investimentos financeiros para os grandes investidores institucionais e bancos que ampliam a massa de capital que se valoriza de forma financeira, de modo a aumentar sua capacidade de atuar na negociação de ativos financeiros. O endividamento e a redução dos direitos sociais empurram essas mesmas rendas na forma de pagamentos por serviços que compõem os portfólios das empresas financeiras (previdência privada, planos de saúde, dentre outros)²³⁷.

Certamente os fatos estilizados do processo de financeirização são inicialmente observados nos países centrais do capitalismo, sendo, inclusive, identificados por Lapavitsas (2011) como um processo das economias maduras do capitalismo. A agenda da financeirização nos países periféricos, entretanto, vem ganhando relevância recente (Alami; Cibils, 2017), sendo objeto, por exemplo, do estudo de Chesnais (2016), em que o autor, ao revisitar sua obra, acrescentou dados e estudos sobre o espalhamento do processo de financeirização como uma expressão da mundialização do capital para os países periféricos.

É necessário destacar que a financeirização se expressa de maneira diversa nos países periféricos, com outras determinações em relação aos países centrais do capitalismo, sobretudo por causa de sua posição na divisão internacional do trabalho, devido aos fluxos internacionais das finanças e às características fundamentais da própria industrialização, sistema bancário, fragilidade comercial e financeira desses países (Amaral, 2012). De fato, de acordo com Nader e Silva (2017), em termos marxistas, a abordagem da financeirização nos países dependentes centra sua atenção sobre a posição internacional e a estrutura de classes e frações de classes que rebate, ao fim e ao cabo, nas políticas de Estado, sendo as políticas econômicas foco primordial da análise da financeirização nos países periféricos (Alami; Cibils, 2017).

Parece-nos interessante e correta a seguinte observação:

²³⁷ Este fenômeno foi caracterizado por Lapacitsas (2011) como uma expropriação financeira.

Los activos financieros con altos retornos son en general el resultado de políticas monetarias de metas de inflación o de emisión de deuda por parte de los gobiernos. En otras palabras, la política macroeconómica puede contribuir de manera importante a la financiarización (Allami; Cibils, 2017, p. 87).

Enfatizar o processo de financeirização pela via da política econômica, condicionada pelo controle da inflação calcada nas altas taxas de juros para controle da atividade econômica e manipulação das taxas de câmbio (ver sessão 2.3), mostra que nos países periféricos, em particular os da América Latina, objeto de estudo dos autores, a financeirização é fortemente patrocinada pelo Estado e impacta fortemente na sua capacidade em realizar políticas econômicas, dentre elas as políticas sociais.

Nesse sentido, discutiremos na próxima seção a tese da financeirização das políticas sociais no Brasil no contexto de contrarreformas em que a gestão financeira geradora de rendimentos para as OSs parece ser uma expressão concreta deste processo.

4.4.3.3 *Financeirização das políticas sociais e a renda financeira das Organizações Sociais*

Os dois últimos elementos destacados na sessão anterior, os impactos do processo geral de financeirização sobre as rendas e a vida cotidiana dos trabalhadores, bem como a subsunção das políticas econômicas aos ditames da valorização financeira, conduzem alguns pesquisadores das políticas sociais à formulação de tese de que há um processo de financeirização das políticas sociais em curso no Brasil no contexto de contrarreformas. Esta é uma agenda de pesquisa relativamente recente e, como tal, carece de maior coesão analítica²³⁸.

Concordamos com essa tese, compreendendo a necessidade de, para melhor qualificá-la, observar com cuidado a questão inicialmente apontada em relação à categoria financeirização de uma forma geral — ou seja, sua multiplicidade em relação aos fenômenos analisados e mais ainda a multiplicidade de sentidos e apropriações do termo pelas diferentes matrizes teóricas.

Reforçamos que estamos alinhados à abordagem marxista que coloca as finanças não como uma exterioridade ou como uma contratendência ao processo de redução perene das

²³⁸ Para reforçar o caráter recente desta agenda de pesquisa, convém mencionar que um dos trabalhos seminais para esquadrinhar o desenvolvimento da profissão do Serviço Social no Brasil não encontrara até a publicação daquela obra, já nos primeiros anos do séc. XXI (em 2007 – data da primeira edição). Trata-se da obra da professora Marilda Iamamoto que afirma que: “[...] não identificamos na literatura consultada qualquer análise que salientasse a relação entre financeirização e *questão social*” (Iamamoto, 2010, p. 123, grifos da autora).

taxas de lucro experimentadas pelo capital, pelo menos desde a década de 1960. Trata-se de um processo estrutural em que a lógica de valorização financeira é predominante, no sentido de determinar as condições gerais da produção de valor, a vida cotidiana dos trabalhadores e as políticas de Estado.

É importante ressaltar que a temática da financeirização das políticas sociais enfrenta, por óbvio, o mesmo problema da própria categoria financeirização — ampla dispersão conceitual e apropriação por diversos paradigmas de análise. Portanto, é importante, no cotejo das contribuições teóricas e dos estudos empíricos acerca deste processo, verificar os paradigmas utilizados.

De modo geral, o termo “financeirização das políticas sociais” é mobilizado para caracterizar distintos fenômenos em que se avalia os impactos da ampliação da hegemonia (predominância) das finanças sobre as políticas sociais. Estas pesquisas buscam centrar fogo nas condicionalidades para as políticas econômicas, na captura do fundo público pela dívida pública e no crônico processo de subfinanciamento e desfinanciamento (Mendes; Marques, 2009; Mendes; Carnut, 2022), bem como determinantes das políticas sociais em função da financeirização, como a focalização típica dos mecanismos de transferência de renda (Silva, 2012), com a consequente mediação bancária dos benefícios sociais, além da privatização, clássica e não clássica, que empurra as rendas da classe trabalhadora para os circuitos do capital, característica típica das contrarreformas da previdência social (Granemman, 2020), e redireciona o fundo público não investido nas estruturas públicas para instituições privadas sob controle acionário de grupos financeiros.

Sestelo *et al.* (2017), ao cotejarem parte da literatura que trata da financeirização das políticas sociais, afirmam que:

Uma hipótese de trabalho seria a de que a política social ocuparia um novo papel no processo de acumulação capitalista em um contexto de aumento da relevância das finanças na economia mundial associado à hegemonia política e ideológica neoliberal. Nesse sentido, o grande espaço de provisão pública de serviços, criado de maneira heterogênea durante a construção do *welfare* e das políticas sociais em momentos anteriores, e no momento presente sob novas premissas, passa a ser visto como um importante espaço de valorização do capital, ampliação e diversificação das esferas de acumulação, direta ou indiretamente. Assim, o próprio fortalecimento econômico dos mercados de provisão ligado às políticas sociais, associados à mercantilização e às privatizações, mas não exclusivamente a elas, teria ampliado a capacidade política do setor privado em delimitar o formato e conteúdo das políticas sociais e legitimar essas novas conformações nos mais diferentes setores (Sestelo *et al.*, 2017, p. 1107-8).

A contribuição desses autores traz um elemento importante que é a percepção de que a

política social contemporânea é moldada pela necessidade de valorização e, portanto, pela lógica da valorização financeira, nos moldes que aqui delimitamos (não exterioridade da produção de valor na esfera da produção de mercadorias). Porém, os autores parecem se filiar à tese de que apenas no neoliberalismo as políticas sociais se converteram em mecanismo de valorização. Já debatemos essa tese e nos posicionamos criticamente sobre ela, caracterizando as políticas sociais como elemento constitutivo da reprodução do capital²³⁹ em todas as etapas do capitalismo, desde o surgimento da intervenção estatal sobre a “questão social”.

Essa visão que incorpora as políticas sociais à valorização do capital, que em tempos neoliberais, trata-se predominantemente da valorização financeira como um traço específico do capitalismo contemporâneo, parece levar alguns autores a certo dualismo no tocante à política social e sua relação com a financeirização. Dualismo este que, a nosso ver, não cabe em uma abordagem marxista sobre o tema²⁴⁰.

O primeiro dualismo pode ser expresso na proposta de Lavinas (2019), que considera que a política social tendeu à desmercantilização em uma quadra histórica específica, tendência essa revertida com o neoliberalismo e a financeirização. Ao analisar a financeirização das políticas sociais no Brasil, a autora assinala os traços das transformações contemporâneas das políticas sociais (mercantilização, privatização, financeirização, focalização). Entretanto, aponta ainda que este é um modelo de desenvolvimento consciente implementado pelos governos petistas, no que ficou conhecido como neodesenvolvimentismo e que a autora prefere chamar de modelo de crescimento de consumo de massas, em detrimento de proposição de modelo de desenvolvimento com inclusão social.

De acordo com ela, esse modelo privilegia políticas sociais financeirizadas, com destaque para os programas de transferência de renda e incentivo ao crédito, ao consumo que, somadas à condução da política econômica, resulta na redução dos investimentos na provisão *pública e estatal* das políticas de universais. Do ponto de vista dos fatos, a análise de Lavinas é, a nosso ver, correta, mas a sua conclusão de que esse modelo configura um paradoxo brasileiro (de crescimento quantitativo da proteção social, com, se assim pudermos dizer, decréscimo qualitativo) não comprehende que a financeirização das políticas sociais altera a sua forma, mas não altera seu conteúdo. Continua sendo resultado dialético entre a reprodução do capital (agora sob dominância financeira) e a reprodução do trabalho. Compreender este como um paradoxo, em que a política social financeirizada representa a redução do

²³⁹ Ver a sessão 2.2

²⁴⁰ Não se trata aqui de desabonar as contribuições dos autores, mas de apontar lacunas que podem nos encaminhar para outras formas de analisar as políticas sociais financeirizadas.

investimento público em uma política social *welfariana* nos parece próxima da caracterização dicotômica entre o rentismo e investimento produtivo, presente nas proposições pós-keynesianas. Em suma, esse dualismo considera a possibilidade de uma política social positiva não-financializada que pode reduzir as iniquidades provocadas pelo capitalismo e uma política social financeirizada que não promove desenvolvimento econômico²⁴¹.

Um segundo dualismo é o observado, por exemplo, nos trabalhos de Andrietta (2019), Bahia e outros (2022), que buscam compreender a financeirização do setor saúde²⁴² a partir do movimento de concentração e centralização de capitais tendo como partícipe privilegiado o setor financeiro que tem criado, sob sua liderança, verdadeiros conglomerados com o objetivo de ampliar os ciclos de valorização financeira como estratégia de aumento da lucratividade e da obtenção de dividendos dessas empresas. Para estes autores, a financeirização da saúde é um fenômeno que se opera no setor privado, quando muito, sua ligação é com o processo de subfinanciamento crônico do sistema público da saúde. Portanto, o dualismo aqui presente é que a saúde privada é financeirizada e não o serviço público de saúde (embora os autores entendam que o subfinanciamento do sistema público está alinhado à política econômica sob os ditames das finanças). É verdade que o sistema privado de saúde é financeirizado e é verdade que o subfinanciamento do sistema público é financeirizado, mas essa interpretação não capta financeirização da saúde pública.

A exposição, ainda que sucinta, de ambos os dualismos nos permite retomar para uma construção que serve de base para apresentarmos nossa leitura de que os ganhos financeiros auferidos pelas OSs se configuraram nesse fenômeno. De acordo com Brettas (2020):

A financeirização das políticas sociais articula, de forma contraditória, políticas voltadas para a garantia de direitos a mecanismos de expropriação financeira²⁴³, tendo em vista que tem como um de seus alicerces a bancalização e ao aumento do crédito. [...] Desta maneira,] estes são alguns aspectos da particularidade do momento em que vivemos: a capacidade de impulsionar a rentabilidade do grande capital por meio de sofisticados mecanismos de apropriação da riqueza produzida pela classe trabalhadora, em geral, com medidas sancionadas e legitimadas pelo Estado (Brettas, 2020, p. 268).

Trata-se, portanto, de uma categoria que deve levar em conta, para explicar a natureza contemporânea da política social em suas novas conformações, a introdução da valorização financeira posicionada dialeticamente como predominante na definição destas conformações.

²⁴¹ Entendido por ela como um modelo de crescimento com distribuição de renda.

²⁴² Este é o objeto específico destes trabalhos.

²⁴³ Conceito formulado por Lapavitsas (2011) para designar o direcionamento das rendas do trabalho para o aumento dos fluxos financeiros. Entendemos que, assim como as rendas do trabalho, o fundo público tem sido direcionado na mesma direção.

Ou seja, financeirização das políticas sociais, e da política de saúde, de forma particular, não prescinde, por exemplo, da privatização clássica para sua existência, nem prescinde necessariamente da redução dos orçamentos para este setor, embora este seja um quadro crônico, como destacamos na sessão 2.4. Desse modo, a financeirização das políticas sociais é um elemento estrutural que está presente, inclusive, mas não somente, na privatização e no subfinanciamento. Assim, pode-se dizer que a financeirização está, também, determinando “por dentro” as novas conformações das políticas sociais.

Avaliamos que dois critérios podem ser mobilizados quando se pretende discutir determinado fenômeno da política social à luz das teses da financeirização com viés marxista: se o fenômeno estudado representa ampliação dos fluxos de recursos para a esfera financeira (na forma de drenagem do fundo público e de rendas para essa esfera) e, complementar a este primeiro critério, se a necessidade imperiosa de ampliar tais fluxos é determinada, direta e indiretamente²⁴⁴, pela lógica financeira²⁴⁵ (Domingos, 2024).

Quando caracterizamos os rendimentos auferidos pelas OSs, verificamos que o saldo dos rendimentos financeiros — o resultado financeiro — alcançou o montante percentual de 41,75% dos resultados líquidos, o que sinaliza a real importância deste montante para a natureza capitalista das OSs.

Consideremos um pouco melhor, através de um exemplo hipotético²⁴⁶, a formação dos resultados financeiros nas instituições qualificadas como OSs que possuem contratos de gestão. Uma OS “X” que está assinando um contrato de gestão, por exemplo, com a Secretaria Municipal de Saúde da Cidade “Y” para gerir unidade básica de saúde. No instrumento contratual estão previstas a fonte orçamentária e o cronograma de desembolsos, ou seja, a fonte e a forma de pagamento de “Y” para “X”. É de praxe que as legislações e os instrumentos contratuais estabeleçam que os recursos públicos transferidos às instituições do “terceiro setor” para execução de determinada política pública constituam conta bancária vinculada ao projeto/política a ser fomentado/a pelo orçamento e executado/a pela instituição,

²⁴⁴ Quando dizemos direta e indiretamente, estamos nos referindo à atuação direta de representantes nacionais e internacionais dos setores financeiros (determinação das agências internacionais representantes do grande capital – FMI, Banco Mundial – ou os APH’s diretamente vinculados a esses capitais que se valorizam na esfera financeira, mesmo que não se caracterizem como empresas financeiras), ou indiretamente, quando não se observa a atuação direta desses organismos, mas identifica-se a lógica da valorização financeira operando na consecução da política.

²⁴⁵ Em Domingos (2024) tratamos dessa questão propondo, metodologicamente, mecanismos de análise para realizar as mediações concretas entre as categorias financeirização e políticas sociais com base nos dois critérios supracitados.

²⁴⁶ Apesar de ser meramente hipotético, o exemplo condiz com as características da gestão financeira em pelo menos dois aspectos: 1) o formato de pagamento do contrato de gestão é de desembolso *a priori*; e 2) admite-se que a instituição possua fluxo de caixa cujas despesas não incidam todas no mesmo período (dia do mês).

sendo, também no caso do modelo de contratualização, adotado este padrão (Oliveira, 2016).

A conta bancária, por óbvio, gera custo de remuneração do banco, que na Demonstração de Resultados do Exercício aparece na rubrica *despesas financeiras*; outro custo que compõe a rubrica em tela são os juros de empréstimos bancários. Podemos admitir, que os níveis de endividamento bancário destas instituições, ou pelo menos da maioria delas, é baixo (dados os valores apurados), conforme mostrado posteriormente.

Por outro lado, quando a Administração transfere o fundo público de acordo com o cronograma de desembolso, encaminha o recurso financeiro à conta bancária vinculada ao contrato de gestão em questão. Admitamos que a Administração realize o pagamento no primeiro dia do mês (considerando um mês de 30 dias) de um valor R\$Z e que o planejamento financeiro da instituição preveja:

- Pagamento de salários e encargos trabalhistas no montante de 70% de R\$Z no quinto dia do mês (*desembolso 1*);
- Pagamento das empresas terceirizadas prestadoras de serviço no montante de 18% de R\$Z no dia 10 do mês em questão (*desembolso 2*);
- Aquisição de insumos e medicamentos no montante de 7% de R\$Z no dia 20 do mês (*desembolso 3*);
- Demais despesas pagas no dia 25 do mês no montante de 3% de R\$Z (*desembolso 4*);
- Reserva de contingência de 2 % de R\$Z que será carregado para o mês seguinte.

Caso o planejamento orçamentário se mantenha, existe um fluxo de entrada e saída em períodos distintos, fazendo com que parte do recurso recebido permaneça em conta. Uma outra praxe é a obrigação, prevista no contrato de gestão, de que a conta bancária esteja vinculada a fundos de investimento de curto prazo, que rendam juros e possuam alta liquidez (possibilidade imediata de desmobilização do investimento). Portanto, Z, mesmo com os desembolsos mensais, gerará renda de juros ao longo do mês, renda esta que basicamente compõe a chamada receita financeira da instituição.

A Tabela 23 apresenta os resultados financeiros apurados pela diferença entre os resultados líquidos e os operacionais, ou seja, mostra qual o saldo das operações financeiras das OSSs.

Tabela 23 – Resultados financeiros em R\$ (2015-2022)

(continua)

OS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	909,9	(23.739,7)	(17.765,6)	(25.300,7)	(7.294,1)	(52.554,2)	(57.094,7)	(53.229,5)
Casa de Saúde Santa Marcelina	0	0	0	(348.915,00)	2.768.750,00	1.402.767,00	1.656.670,00	(2.332.619,00)
Associação Saúde da Família	15.538.120,00	14.382.446,00	4.732.140,00	8.155.590,00	7.118.651,00	3.541.614,00	6.619.876,00	19.885.749,00
Viva Rio	7.284.219,10	11.709.896,51	1.298.135,00	(143.714,00)	(173.333,00)	(63.302,00)	(94.134,00)	142.012,00
IABAS	0	7.849.659,00	(975.367,00)	2.564.573,00	18.552.423,00	19.446.789,00	0	0
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	4.604.383,51	7.150.129,65	6.077.213,18	4.424.373,39	3.565.713,87	1.149.756,92	9.751.980,16	19.174.109,07
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	13.609.072,00	18.486.739,00	15.387.462,00	11.212.770,00	10.516.916,00	5.148.394,00	11.861.629,00	31.233.653,00
Fundação do ABC	(12.904.649,00)	(2.367.642,00)	(8.214.495,00)	(3.553.901,00)	(1.331.500,00)	88.199,00	(34.564,00)	8.574.062,00
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	(6.706,00)	(30.943,00)	(114.468,00)	79.728,00	302.110,00	185.302,00	271.994,00	1.265.083,00
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui	0	0	4.563.098,00	(2.295.660,00)	1.149.786,00	73.647,00	(1.202.450,00)	(1.959.985,00)
Pró Saúde	(8.850.000,00)	(27.333.000,00)	(22.014.000,00)	(13.407.000,00)	128.326.000,00	88.430.000,00	63.296.000,00	56.316.000,00
Associação Comunitária Monte Azul	89.027,00	172.476,00	0	320.353,00	66.004,00	(29.179,00)	544.581,00	660.719,00
Instituto Gnosis	871.941,20	2.854.393,58	(551.348,00)	(10.884.365,00)	(6.277.680,00)	(10.194.442,00)	(18.135.369,00)	(8.245.232,00)

Tabela 23 – Resultados financeiros em R\$ (2015-2022)

OS	(conclusão)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	18.982,00	533.902,00	712.788,00	529.525,00	652.509,00	323.125,00	13.294,00	2.996.812,00
Instituto Acqua	0	0	1.920.806,54	230.849,20	233.313,87	(1.474.777,45)	13.238.604,66	19.330.858,85
Associação Mahatma Gandhi	0	0	0	(331.873,00)	370.296,00	3.948,00	2.957.825,00	17.956.084,00
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	113.658,80	282.647,34	9.453,46	75.854,63	(206.273,93)	0	0	0
Associação Beneficente de Pirangi	0	0	0	4.290,00	5.986,00	122.651,00	1.605.307,27	(85.611,56)
Hospital do Câncer de Pernambuco	(6.291.192,00)	(4.087.897,00)	(2.658.700,00)	(4.902.425,00)	(8.563.663,00)	(1.713.000,00)	(2.429.000,00)	(2.603.000,00)
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde			(486.837,12)	(1.476.578,59)	(355.228,84)	(374.296,44)	(15.500,14)	2.278.738,68
Instituto Morgan					16.815,36	(19.874,37)	29.132,44	355.273,77
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(5.704.472,82)	(6.553.097,66)	(12.445.691,56)	(501.649,78)	(56.672,55)	(1.663.573,76)	(1.619.848,54)	(3.168.341,75)
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(11.262.318,00)	(11.850.604,00)	(3.562.000,00)	(14.818.000,00)	(12.780.000,00)	(9.618.000,00)	4.249.000,00	(5.245.000,00)
Hospital do Tricentenário	(792.007,05)	(513.550,37)	(563.456,69)	(1.556.714,29)	(2.489.343,06)	(797.374,86)	2.346.000,00	10.845.000,00

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

Complementando e agregando os dados da Tabela 23, a Tabela 24 mostra os somatórios e as médias dos resultados financeiros por OSs.

Tabela 24 – Somatório e média dos resultados financeiros por OSs (2015-2022)

OS	Somatório	Média
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina	(236.069.040,31)	(29.508.630,04)
Casa de Saúde Santa Marcelina	3.146.653,00	393.331,63
Associação Saúde da Família	79.974.186,00	9.996.773,25
Viva Rio	19.959.779,61	2.494.972,45
IABAS	47.438.077,00	5.929.759,63
Centro de Estudos e Pesquisas DR. João Amorim	55.897.659,75	6.987.207,47
Serviço Social da Construção do Estado de São Paulo	117.456.635,00	14.682.079,38
Fundação do ABC	(19.744.490,00)	(2.468.061,25)
Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde	1.952.100,00	244.012,50
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui	328.436,00	41.054,50
Pró Saúde	264.764.000,00	33.095.500,00
Associação Comunitária Monte Azul	1.823.981,00	227.997,63
Instituto Gnosis	(50.562.101,22)	(6.320.262,65)
Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano	5.780.937,00	722.617,13
Instituto Acqua	33.479.655,67	4.184.956,96
Associação Mahatma Gandhi	20.956.280,00	2.619.535,00
Instituto Nacional de Ciências da Saúde	275.340,30	34.417,54
Associação Beneficente de Pirangi	1.652.622,71	206.577,84
Hospital do Câncer de Pernambuco	(33.248.877,00)	(4.156.109,63)
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde	(429.702,45)	(53.712,81)
Instituto Morgan	381.347,20	47.668,40
Instituto de Saúde e Gestão hospitalar	(31.713.348,42)	(3.964.168,55)
Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira	(64.886.922,00)	(8.110.865,25)
Hospital do Tricentenário	6.478.553,68	809.819,21

Fonte: elaboração própria; Apêndice da tese.

É importante destacar que, em termos globais, apenas 7 instituições apresentaram resultado financeiro negativo quando avaliada a série histórica como um todo, reforçando a relevância da gestão financeira das OSs no tocante à busca por rendimentos positivos via processo de contratualização.

É necessário estudo mais aprofundado para verificar o montante total de recursos financeiros que foi alocado em investimentos de fundos financeiros através do fundo público, o que apenas seria possível com uma análise de fluxo de pagamentos por OS e por contrato, algo que foge do escopo da tese. Entretanto, o somatório de rendimentos financeiros de mais de R\$ 200 milhões nos anos pesquisados mostra que o montante total de recursos do fundo público remetido para o sistema financeiro foi bastante relevante²⁴⁷. Quando os recursos do fundo público adentram o caixa dos bancos, permitem que estes possuam mais recursos para operar no mercado de crédito e em outros mercados financeiros. Portanto, este tipo de modelo de gestão amplia o volume de recursos financeiros à disposição do sistema financeiro,

²⁴⁷ O rendimento financeiro é o montante em juros a partir dos investimento financeiro realizado.

atendendo ao primeiro critério que estabelecemos.

Qualitativamente falando, como salientamos na Figura 1²⁴⁸, significa mais um mecanismo em que o fundo público é direcionado ao setor bancário (acrescenta aos outros mecanismos de bancalização das políticas sociais, como as diversas bolsas e demais mecanismos de transferência de renda) (Silva, 2012).

Sobre os resultados financeiros é preciso realizar dois destaques: o primeiro é que a manutenção de recursos em tais fundos bancários pode se configurar como um modelo de negócio, uma decisão com o objetivo de melhorar os indicadores de rendimento da instituição, em detrimento do objetivo central desses recursos repassados, que deveria ser o serviço em si.

Nesse sentido, através do modelo de OSs, o fundo público é transformado em capital portador de juros, portanto, para as OSs ele significa uma valorização (rendimento) D - D' que a remunera, independentemente de sua atuação econômica como gestora da provisão de serviços públicos.

A segunda é a impossibilidade de se garantir que esses rendimentos sejam aplicados no contrato de gestão (dispositivo colocado nas legislações que regem o tema) (Oliveira, 2016). Nessa direção, os resultados financeiros positivos, principalmente pela inexistência de mecanismos de fiscalização capazes de efetivar o dispositivo da reutilização dos superávits financeiros nos contratos a partir dos quais são gerados, podem estar sendo apropriados pela instituição no sentido de reforçar seu papel no mercado. Dito de outro modo, os resultados financeiros podem estar se configurando não apenas como ganho contábil, mas como ganho econômico, assim como destrinchado no caso dos resultados operacionais.

Mesmo que se admitisse que estes recursos não seriam apropriados de forma privada, como poderia argumentar uma leitura apologética das OSs tendo como base nas legislações que determinam que os recursos sejam integralmente reinvestidos, seria muito grave a dependência do funcionamento das unidades de saúde de parcela de recursos advinda do mercado financeiro.

Aqui nós mostramos que o montante de ganhos financeiros identificados na pesquisa denota a importância que possuem na determinação dos modelos de gestão implementadas pelas OSs, com claro objetivo de auferir rendas financeiras. Há vários outros aspectos a serem explorados nesse processo, principalmente no que diz respeito ao tipo de ativos financeiros que remuneram os recursos destinados ao capital bancário. É possível que este montante de rendimentos financeiros seja, inclusive, oriundo de capital fictício, tal qual o título de dívida

²⁴⁸ P. 63.

pública que poderia representar dupla captura de fundo público por estas instituições.

4.5 Síntese e considerações preliminares

Este capítulo tratou de apresentar a análise propriamente dita do objeto, a partir dos elementos colocados nos capítulos anteriores. No contexto histórico da crise do capital, do neoliberalismo e da implementação de uma série de contrarreformas com objetivo de retroceder nas mínimas conquistas alcançadas pelos subalternos do capital no Brasil pós década de 1990, o “terceiro setor” foi alçado à posição de “parceiro ideal” para a execução de políticas públicas, na figura de um instrumento jurídico denominado publicização, e a outorga para instituições do “terceiro setor” da qualificação como Organizações Sociais.

O capítulo apresentou análise empírica com dados de realidade e explicação teórica para os dados constantes da pesquisa, sobretudo no que concerne ao objeto da tese — que é a transformação do fundo público alocado nas OSs em rendas auferidas por essas instituições.

Os dados empíricos mostraram dois aspectos importantes para a análise da natureza capitalista das OSs: primeiro, os balanços patrimoniais das OSs selecionadas mostram a tendência a auferir rendimentos, como pode ser observado ao se analisar o montante total da amostra pesquisada, os dados médios e os dados em termos de taxas. Foi possível, com base em análises por recortes da amostra, traçar alguns padrões em termos dessas rendas, principalmente através das taxas de resultados operacionais e líquidos. O segundo elemento fundamental que os dados demonstraram foi a ampliação do tamanho das OSs e do montante de receitas captadas via fundo público, atestando que há espaço crescente de atuação dessas instituições.

Em termos de análise teórica, nossa investigação analisou as condições do mercado de contratos de gestão, mostrando que o crescimento observado está no fato de que as condições de mercado (seleção, formação de preços, barreiras à entrada e saída) são favoráveis às OSs. Mas a questão principal em relação a esse mercado é a mercadoria comercializada. A mercadoria, neste caso, não é o serviço de saúde, mas o de gestão. Por isso, utilizamos o termo “mercado de contratos de gestão” para designar este mercado com características próprias.

Na tentativa de explicar teoricamente o rendimento auferido com as rendas, tendo como referência a Economia Política marxista, verificou-se necessária a explicação em termos da renda operacional (a renda do negócio) e renda financeira, um achado até então não explorado pela literatura e que não constava de nossas preocupações iniciais.

Em relação ao rendimento operacional, a constatação de que a mercadoria das OSs não é o serviço de saúde e sim a gestão em saúde se mostrou extremamente útil para dois aspectos: 1) responder negativamente o fato de que se poderia caracterizar o espaço gerido pela OSs como espaço de acumulação de capital de forma direta; e 2) para caracterizar o rendimento operacional como renda-conhecimento e, a partir disso, mobilizar a categoria renda da terra em Marx para efetivar essa caracterização.

Por outro lado, a descoberta de uma sensível parcela de fundo público transformada em rendimento financeiro exigiu que mobilizássemos a categoria financeirização, principalmente o que pesquisadores têm denominado de financeirização das políticas sociais para explicar este tipo de rendimento das OSs.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de investigação aqui exposto buscou desvelar um dos principais elementos que expressam a natureza capitalista das OSs e que se constituiu como objeto fundamental do trabalho, o auferir de rendimentos econômicos oriundos da atividade econômica das OSs quando contratualizadas pelo Estado para realizar a gestão da política de saúde.

Iniciamos o capítulo 2 identificando a crise do capital, o neoliberalismo como uma resposta permanente à crise do capital — melhor dizendo, uma nova fase do capitalismo que altera as relações intercapitalistas, entre nações, entre o capital e o trabalho — e a reestruturação do papel do Estado, em sua forma e conteúdo, através dos seguintes mecanismos: desregulamentação dos mercados de comércio de mercadorias, de trabalho, de câmbio e financeiros, desestatização das atividades estatais, sejam elas produtivas ou de intervenção sobre as sequelas da “questão social”, alterações nas relações de trabalho, como a acumulação flexível e, mais recentemente a mediação do trabalho via plataformas — dentre outros elementos, a hipertrofia dos mercados financeiros e a determinação desta lógica sobre os diversos aspectos da vida social, não apenas do capital, mas do trabalho e do Estado.

No Brasil, a historicidade desta nova fase está inserida com a exaustão do Modelo de Substituição de Importações e com a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989. Entretanto, a formatação dos instrumentos políticos que expressam a consolidação do projeto neoliberal no Brasil se deu com o Plano Real, em 1994, e com a contrarreforma do Estado implementada em 1995. A partir daí, vislumbrou-se como corolário da atuação do Estado brasileiro o ajustamento fiscal permanente, cujo resultado é a reconfiguração da política social para responder a esse ajustamento e ampliar as formas como o capital se apropria do fundo público.

Nessa linha, discutiu-se o fundo público como categoria explicativa da relação do Estado com o capital. Apontou-se que, com diferenças concretas (entre as fases da regulação keynesiana-fordista e da fase neoliberal), o fundo público, principalmente aquele empregado nas políticas sociais, responde dialeticamente às necessidades de reprodução do trabalho sem prescindir do atendimento às necessidades de reprodução do capital ao ser introduzido nos ciclos de valorização do capital, principalmente reduzindo os tempos de rotação deste. Porém, na fase neoliberal, mesmo o fundo público empregado nas condições materiais da oferta dessas políticas responde, cada vez mais, às necessidades da reprodução do capital.

A análise do orçamento da saúde reflete este aspecto o orçamento do SUS possui como característica central um processo crônico de subfinanciamento com tendência ao

desfinanciamento, o que favorece os setores privados de intermediação de oferta de serviços (palmos de saúde). Mas o fundo público de saúde tem sido continuamente punctionado por dois mecanismos: a complementariedade invertida e os modelos privatizantes de gestão, o que nos levou à necessidade de analisar o “terceiro setor”, pois é este “setor” que realiza, predominantemente, a captura de fundo público pela via de um instrumento jurídico denominado publicização, em que se transfere a gestão da provisão da política para este tipo de modalidade.

Optamos por demonstrar, no capítulo 3, portanto, as escolhas teórico-metodológicas que nos auxiliaram na análise do objeto, realizada no capítulo 4. Fizemos essas escolhas através uma revisão da literatura que trata do “terceiro setor”, seja ela de viés crítico (com destaque para a produção de Carlos Montaño (2003; 2015)), seja ela de viés apologético. A escrita do capítulo se deu na forma de cotejamento de quatro teses (autonomização, substituição e complementariedade, aproximação simbiótica com as empresas capitalistas e “terceiro setor” como espaço para o auferir de rendas de fraudes) e os comentários críticos a elas, quando convenientes.

Considerou-se que o maior problema na análise do “terceiro setor” é o autonomismo como prática científica para a realização dessa análise. Mostrou-se que uma análise do “setor” em si mesma é mistificadora da real funcionalidade do “terceiro setor” para o projeto neoliberal do capital. É a partir do protagonismo desse setor que predomina uma nova morfologia das políticas sociais (com base no voluntarismo, focalização, filantropia e mercantilização). Desvelar essa mistificação só é possível a partir do primado da totalidade social como instrumento metodológico de análise, deve-se analisar os diversos fenômenos do “terceiro setor” com sua interconexão na sociedade de classes em permanente tensão ampliada no capitalismo contemporâneo.

Nessa direção, verificou-se que a ampliação do “terceiro setor” está alinhada a uma cultura de crise que caracteriza que o Estado em crise deveria ser complementado (ou, de forma mais radical, substituído) por esse tipo de instituição. Entretanto, há duas questões sobre as quais buscamos jogar luz: 1) a crise não é do Estado, mas do capital; e 2) o “terceiro setor” não pode substituir ou complementar exteriormente algo a que está interconectado, não apenas pela dependência dos recursos, mas porque sua dinâmica só se desenvolve se o Estado constituir medidas para esta expansão, necessariamente por dentro dele.

A relação do “terceiro setor” com o capital tampouco é exterior. Mostrou-se que a função ideológica e a dependência financeira têm levado, no limite, a uma aproximação simbiótica do terceiro setor com as empresas tipicamente capitalistas, as empresas lucrativas.

Essa aproximação simbiótica se expressa na organização empresarial que tem caracterizado o “terceiro setor”. Assim, dado que a organização das instituições do “terceiro setor” é empresarial, seu objetivo também o é. Então, o “terceiro setor” pode realizar mecanismos de gestão com vistas ao estabelecimento de superávits em suas operações e este “setor” tem sido mobilizado para a realização do gerencialismo como norte do funcionamento das políticas públicas. Dessa maneira, amplia-se a capacidade do setor realizar movimentos gerenciais que, ao mesmo tempo, desmontam a política social universal com certo nível de melhoria das condições de reprodução dos subalternos do capital, reduz o custo da oferta da política social focalizada, transformando o cidadão de direitos em cidadão-cliente, e ainda aufera privadamente um rendimento, cuja origem é o fundo público.

Ainda no capítulo 3, realizamos apontamento em relação aos rendimentos auferidos pelas OSs, o que também foi uma escolha teórico-metodológica de nossa parte. O exame da literatura crítica sobre este modelo aponta, corretamente, que as OSs como parte do “terceiro setor” são terreno fértil para a apropriação indébita de recursos. Os diversos documentos reunidos por essa literatura, coletados a partir das averiguações por órgãos correcionais do Poder Executivo, bem como dos órgãos fiscalizadores do Poder Judiciário, denotam a alta permissividade do modelo em relação à apropriação de rendas fraudulentas. Entretanto, há limites nessa análise. O primeiro deles é que, se a corrupção é o principal dos problemas desse modelo, bastaria uma eficiente política de correção para que representasse melhoria contínua para a saúde da população com base nos princípios do SUS — ou seja, o tecnicismo como resposta ao problema. Associado a esse problema está o moralismo que tende a esconder a questão principal, de que a corrupção está alinhada às formas de acumulação de capital. Além disso, procuramos mostrar que a apropriação indébita não é suficiente para explicar a reprodução material destas instituições, sendo necessário avançar no debate.

Tendo como referência a contextualização histórica, a delimitação teórica do fundo público como instrumento de reprodução do capital e os elementos destacados em relação à forma de se analisar o terceiro setor, passou-se à análise, no capítulo 4, do objeto da tese de maneira específica. Este capítulo iniciou-se com os procedimentos metodológicos para a seleção da amostra. Reforçou-se as dificuldades para a coleta de dados acerca do modelo, algo já constatado e analisado pela literatura especializada, que nos fez, inclusive, modelar os critérios para a seleção. Após a definição dos critérios e as adaptações necessárias em função da indisponibilidade de dados e informações prestadas pelas OSs, chegou-se a uma amostra de 24 instituições. Essa amostra refletiu: instituições relevantes no setor de OSs, medida pelo número de unidades gerenciadas, além de diversidade geográfica e diversidade de unidades

gerenciadas (não se adotou critério geográfico ou de nível de complexidade para a seleção da amostra).

Em seguida avaliou-se a estrutura de mercado, através de critérios como precificação, concorrência, barreiras à entrada e à saída para traçar um panorama geral de como funciona esse mercado. O objetivo central desta parte da investigação foi entender as condições de evolução do setor de OSs. Esse objetivo foi cumprido com os achados da pesquisa, que mostram que os momentos em que se operam a precificação e a concorrência são amplamente favoráveis à OSs (baixa concorrência, definição discricionária e possibilidade de preços majorados). As barreiras à entrada são baixas e, principalmente, não são financeiras (novamente, o alto grau de discricionariedade na decisão da contratação e a falta de necessidade de mobilização de recursos próprios explicam essa situação). As barreiras à saída são igualmente facilitadas e a inépcia ou a fraude não acarretam profundas consequências para essas instituições e, principalmente, os eventuais prejuízos da descontinuidade ficam para os entes contratantes e para a população que pode ficar sem o serviço.

De fato, essa situação favorável às OSs ensejou aumento do tamanho de mercado de contratos de gestão que pôde ser atestado pelos dados relacionados ao aumento de receitas com contratos de gestão e aumento dos ativos das instituições pesquisadas. Nesse particular, importa destacar que a pandemia de Covid-19 representou crescimento acima da média nesses dados, mas o pós-pandemia não parece ter representado processo de reversão da tendência desse mercado.

Aliás, a referência à pandemia e a inclusão deste período no escopo de análise, ao mesmo tempo em que se mostra importante para averiguar como o trato da pandemia representou ampliação na privatização não clássica da saúde (Santos, 2022), enseja um impacto estatístico considerável por ser uma situação, em tese, atípica. Cientes dessa questão, por se tratar de um estudo exploratório, optamos pela manutenção do período de análise, em que a ampliação futura da base de dados pode mostrar os efeitos estatísticos no mais longo prazo.

Após mostrar a consolidação do mercado de contratos de gestão em dados, trouxemos os indicadores de rendimentos auferidos pelas OSs. Verificou-se que há tendência positiva de auferição dessas rendas medidas pelos resultados operacionais e pelos resultados líquidos. Os resultados positivos em termos operacionais apontam que o volume de fundo público repassado às instituições pode ser dividido em: cobertura dos custos da operação e o rendimento das OSs, o que sugere que a gestão efetuada por essas instituições possui a lógica de economia de recursos com vias à sua apropriação privada.

Aqui apontamos a necessidade de avaliar, com base nos estudos de custos das OSs, quais estratégias de redução de custos estão sendo mobilizadas para promover o resultado das rendas auferidas, mas, dadas as características dos serviços de saúde, é provável que a precarização salarial dos trabalhadores da saúde pública seja o principal elemento para essa economia. Nessa direção, abre-se uma agenda importante de pesquisa para novas considerações sobre a natureza capitalista e a adoção de práticas gerenciais/empresariais pelas OSs.

Em relação aos resultados líquidos, a manutenção da tendência de resultados positivos revelou que os resultados financeiros se constituíram como importante instrumento de rentabilidade. Ao se verificar os montantes, chegou-se à conclusão de que 41,75% dos rendimentos alcançados pelas OSs pesquisadas resultavam da gestão financeira dessas instituições.

Após toda a análise das tendências dos rendimentos, realizamos o esforço de tentar explicá-lo com base na Economia Política marxista, recordando que a indagação que se constituiu como problema de pesquisa é se poderíamos considerar as unidades gerenciadas por OSs como espaço de valorização. A resposta a essa primeira indagação foi negativa, considerando os seguintes aspectos: 1) o serviço de saúde, provido através da gestão OSs, não se configura como mercadoria-serviço, pois não há aí a existência de mercado entre provedor e usuário (a despeito da existência de um mercado entre Estado e OSs); e 2) Não há investimento de capital, dado que toda a infraestrutura predial e de equipamentos é de inteira responsabilidade (em termos de investimento) do erário público, embora este seja, em termos jurídicos e econômicos, transferido às OSs no decurso do contrato de gestão. Portanto, não há subsunção real do trabalho ao capital porque não há capital, então não há produção de mais-valia e, portanto, não há lucro no sentido marxiano nas unidades de saúde gerenciadas por OSs.

Desta forma, realizamos uma proposta de interpretação alternativa que pode ser sintetizada nos seguintes elementos: 1) o mercado em que as OSs atuam não é o de serviços de saúde, ou seja, a concorrência os preços e as demais características do mercado não se referem aos serviços, mas ao contrato de gestão. Por isso mesmo, a mercadoria transacionada entre o ente contratante e a OS não é o serviço de saúde, mas a gestão (expressa no contrato de gestão); 2) embora seja um elemento crucial para a implementação da lógica gerencialista na gestão das unidades de saúde, esta lógica é implementada sem necessariamente prescindir do modelo. Como mostrou o estudo de Jansen-Fereira (2016), em algumas experiências internacionais, o gerencialismo e a mercantilização foram implementados sem a necessidade

de concessão da gestão para entes privados. Assim, o que as OSs realizaram, de acordo com a proposição de Baggenstoss (2013), foi intermediar as transformações das unidades de saúde, de uma lógica de gestão pública (pautada por participação democrática, controle social, plano de carreira e estabilidade dos trabalhadores), para uma lógica que importa o resultadismo e a dita eficiência. Desse modo, ainda na leitura desta última autora, o comportamento das OSs é o de uma consultoria, pois sua função é implementar um novo modelo gerencial, ainda que com uma diferença importante, porque as OSs operam essas mudanças; 3) o serviço de consultoria está no *hall* das atividades denominadas pela literatura de mercadoria-conhecimento, mercadorias de natureza imaterial, cuja característica fundamental é a de serem intensivas em trabalho intelectual²⁴⁹; 4) reconhecendo a consultoria como mercadoria-serviço, adotou-se a interpretação de autores como Teixeira (2009), Teixeira e Rotta (2012) e Oliveira (2017), no sentido de interpretar as rendas-conhecimento como rendas similares à renda da terra em sentido marxiano. O desenvolvimento deste argumento foi realizado a partir do cotejamento da categoria exposta por Marx em *O capital* e da proposta dos autores supracitados.

Essa abordagem, que afirmamos ser ainda inicial, abre novas possibilidades de aprofundamento de pesquisas que partam dessa interpretação para avaliar se a expansão e os novos perfis das OSs podem se constituir como detentoras de rendas diferenciais e/ou se a definição da precificação dos contratos de gestão é mais influenciada pelas OSs ou pelo Estado (o que impacta na definição da renda absoluta ou na renda de monopólio).

Por fim, como afirmamos anteriormente, o dado de que 41,75% dos rendimentos auferidos serem de natureza financeira exigiu também a mobilização de uma categoria explicativa para tal montante. A partir disso, trouxemos a categoria financeirização como expressão moderna da predominância das finanças (sua lógica) em relação à produção de valor e demais aspectos da vida social.

Essa categoria, para nós, significa que as políticas sociais têm sido submetidas a um processo de determinação pela lógica das finanças que impacta não somente o seu financiamento, mas a sua morfologia (em acordo com o debate que travamos nas sessões 2.3 e 2.4) e, no caso da auferição de rendas financeiras em elevado volume, sinaliza que os modelos de negócio das OSs fazem com que o fundo público represente para estas instituições capital portador de juros. Esta constatação abre ainda um novo leque de pesquisas, no sentido de compreender, do ponto de vista específico da tipologia dos ativos financeiros que têm gerado

²⁴⁹ Ressaltamos a necessidade de não confundir com as mercadorias-serviço, caracterizada na sessão 4.4.1.

estes ganhos financeiros, sendo possível, inclusive que o fundo público seja utilizado para realizar operações com títulos da dívida pública, se constituindo como uma dupla captura de fundo público.

Entendemos que esta investigação apresentou elementos suficientes para poder classificar melhor a natureza capitalista das OSs que se expressam na gestão de unidades de saúde (e na gestão financeira do fundo público destinada a essas unidades) com vistas à obtenção de rendas oriundas do fundo público. As diversas possibilidades de pesquisas futuras, suscitadas ao longo da tese e nessas considerações, mostram que este objeto ainda é bastante complexo e exige a continuidade de estudos, no sentido de continuar a desvelar os interesses econômicos dessa forma de privatização da política de saúde.

Por fim, gostaríamos de ressaltar o caráter político dessa tese, pois é nosso objetivo que as reflexões aqui presentes apoiem os diversos movimentos que somam esforços na defesa de um SUS público universal pensado originalmente pelo Movimento da Reforma Sanitária. Nesse diapasão, precisamos fazer uma referência à Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde como um polo de resistência que agrega lutadores e lutadoras pelo SUS que a sociedade brasileira tanto necessita, com um horizonte, não apenas para a saúde pública e estatal, mas para a própria emancipação dos trabalhadores e trabalhadores das amarras do lucro do capital²⁵⁰ (Correia, 2011).

É necessário que essas lutas sejam acrescida de dados de realidade que desvalem interesses do capital e de seus associados, neste caso particular as OSs em se apropriar do fundo público, convertendo-o em ganhos privados. Esperamos que essa Tese contribua no adensamento dos enfrentamentos ao permanente ataque o SUS vem sofrendo pela via dos modelos privatizantes de gestão e outros mecanismos de sua privatização que desvirtuam seus princípios.

²⁵⁰ A Frente Nacional contra a Privatização da Saúde retoma como fonte unificadora de lutas, a mesma motivação que deu sustentação às lutas travadas pelo Movimento Sanitário nos anos 80: o combate à privatização da saúde. Tanto quanto este Movimento, a Frente também se opõe à tendência da prestação de assistência à saúde como fonte de lucro, pondo em cheque os referidos “novos modelos de gestão” que beneficiam o setor privado, prejudicam os trabalhadores, impedem o controle social.

Algumas bandeiras de lutas da Frente têm sido: Pela Inconstitucionalidade da Lei que cria as Organizações Sociais; Defesa incondicional do SUS público, estatal, gratuito, universal e de qualidade; Pela gestão e serviços públicos de qualidade; Defesa de investimento de recursos públicos no setor público; Pela efetivação do Controle Social; Defesa de concursos públicos e carreira pública no Serviço Público; Contra à precarização do trabalho; Contra todas as formas de privatização da rede pública de serviços: OSs, OSCIPs, Fundações Estatais de Direito Privado e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A etc.; Defesa de 6% do PIB para a saúde como parâmetro mínimo; Exigência de 10% da corrente bruta da união para a saúde; Fim da DRU (Desvinculação das Receitas da União); Por uma sociedade justa, plena de vida, sem discriminação de gênero, etnia, raça, orientação sexual, sem divisão de classes sociais (Correia, 2011, p. 47-48).

REFERÊNCIAS

- ALBINO, N. P. **A saúde como mercadoria**: o projeto das Organizações sociais em Minas Gerais. 2023. 243 fls. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo – SP, 2023
- ALBUQUERQUE, A. C. C. **Terceiro setor**: história e gestão de organizações. São Paulo: Summus, 2006.
- ALDASHEV, G.; VERDIER, T. Goodwill bazaar: NGO competition and giving to development. **Journal of Development Economics**, v. 91, n. 1, p. 48-63, 2010.
- ALDIGUERI, C. R. **Metamorfoses da terra a produção da cidade e da favela em Fortaleza**. 306 fls. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ALENCAR, JR, O. G. Novo arcabouço fiscal: regime fiscal sustentado para o capital e destrutivo para o trabalho. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 20-29, jan./abr.,2024.
- ALLAMI, C.; CIBILS, A. Financiarización en la periferia latinoamericana. **Estado y Políticas Públicas**, n. 8, p. 81-101, 2017.
- ALMEIDA, K. S. **Setor público não-estatal**: (des)caminhos do controle social e da equidade no acesso aos serviços de saúde. 2005. 160fls. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- AMARAL, A. V. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, v. 54, n. 2, p. 35-59, jun., 2003.
- AMARAL, M. S. **Teorias do imperialismo e da dependência**: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo. 2012. 161 fls. Tese (Doutorado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P (orgs.) **Pos-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23
- ANDRADE, B. C. A mercantilização do Ensino Superior no Brasil desde 2000: uma análise do avanço do FIES e PROUNI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, XXIII, set. 2018, Niterói, RJ. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: 2018.
- ANDREAZZI, F. S. Introduzindo o tema da corrupção nas análises sobre mudanças dos modelos de gestão da saúde. **Textos e contextos**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-15, jan./dez. 2022.
- ANDREAZZI, F. S.; BRAVO, M. I. S. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-518, set./dez. 2014.

ANDREAZZI, F. S.; BRAVO, M. I. S.; PACHECO, J. Novos agentes econômicos fomentados pela contrarreforma do estado: um panorama das Organizações Sociais atuantes no município do Rio de Janeiro, Brasil. In: BRAVO, M. I. S. *et al.* (Orgs.). A mercantilização da saúde em debate: as Organizações Sociais no Rio de Janeiro, UERJ e UFRJ. **Cadernos de Saúde**, Rio de Janeiro: [s.d.], 2015, p. 61-67.

ANDREWS, C. W. A teoria da escolha pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana. **Leviatã**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 73-98, 2004.

ANDRIETTA, L. S. **Acumulação de capital na saúde brasileira**: estudo exploratório de empresas e setores selecionados (2008-2015). 2019. 245 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2019.

ASSAF NETO, A. **Estrutura e Análise de Balanços**: um enfoque econômico-financeiro: comércio e serviços, indústrias, bancos comerciais e múltiplos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DO PIRANGI. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.osspirangi.org.br/site/transparencia/oss-pirangi/2025>. Acesso em: 16/03/2024.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DO PIRANGI. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020**. 2021. Disponível em: <https://www.osspirangi.org.br/site/transparencia/oss-pirangi/2025>. Acesso em: 16/03/2024.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DO PIRANGI. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.osspirangi.org.br/site/transparencia/oss-pirangi/2025>. Acesso em: 16/03/2024.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DO PIRANGI. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.osspirangi.org.br/site/transparencia/oss-pirangi/2025>. Acesso em: 16/03/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015**. 2016. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016**. 2017. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018**. 2019. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019**. 2020. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020**. 2021. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>.

[financeiros/](#). Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA MONTE AZUL. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022.** 2023. Disponível em: <https://monteazul.org/pt-br/quem-somos/balancos-financeiros/>. Avesso em 11/002/2024.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2015.** São Paulo, 2016. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2016.** São Paulo, 2017. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2017.** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2018.** São Paulo, 2019. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2019.** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2020.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2021.** São Paulo, 2022. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA. **Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2022.** São Paulo, 2013. Disponível em: <https://spdm.org.br/acesso-a-informacao/demonstracoes-de-contas-anuais/>. Acesso em: 23/10/2023.

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015. São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016. São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017. São Paulo, 20168 Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018. São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020. São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021. São Paulo, 2022. Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022. São Paulo, 2023 Disponível em:

<https://www.saudedafamilia.org/Transparencia/BalancosPatrimoniais> Acesso em:08/11/2023

BAHIA, L. Avanços e percalços do SUS: a regulação das relações entre o público e o privado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 159-178, 2006.

BAHIA, L.; DAL POZ, M. *et al.* Financeirização do setor saúde no Brasil: desafios teóricos e metodológicos à investigação de empresas e grupos empresariais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 38, Sup 2, p. 1-13. 2022.

BAGGENTOSS, S. **A intermediação na saúde**: as organizações sociais e suas configurações. 2013. 191 fls. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de São Carlos: São Carlos, 2013.

BARCELOS, C. O. G.; ANDRADE, M. V. *et al.* Censo das organizações de saúde brasileiras: levantamento e caracterização. **Jornal brasileiro de Economia da Saúde**, Belo Horizonte, MG, v. 14, n 1 (suplementar), p. 15-30, 2022.

BEAUD, M. **História do capitalismo**: de 15600 aos nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13-34

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADRO, E. BEHRING, E. R. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E. R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: CONGRESO DE LA ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA, XXXII. **Anais** [...]. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima, 2019.

BEHRING, E. R. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2022a.

BEHRING, E. R. Fundo público e ajuste fiscal permanente no capitalismo contemporâneo em crise: impactos para o financiamento da saúde. In: MENDES, A. N.; CARNUT, L (Orgs.). **Economia Política da saúde: uma crítica marxista contemporânea**. São Paulo: Hucitec Editora, 2022b. p. 189-226.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006

BEHRING, E. R.; CISLAGHI, J. F.; SOUZA, G. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando, 2020. p. 103-122.

BENEVIDES, R. P. S.; FUNCIA, F. Desafios para melhorar a qualidade dos gastos do SUS. In OCKÉ-REIS, C. O. **SUS: avaliação da eficiência do gasto público em saúde**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. p. 282-315.

BOITO Jr., A. A corrupção como ideologia. **Crítica marxista**, Campinas, n. 44, p. 9-19, 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 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 abstração de suas atividades por organizações sociais e, dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 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 nº 8429 de 02 de julho de 1992 e 9790 de 23 de março de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-

2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. **Portal da Transparéncia do Governo Federal**, 2025. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13569>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRAVO, M. I. S. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, A. E.; BRAVO, M. I. S.; UCHOA, R.; NOGUEIRA, V.; MARSIGLIA, R.; GOMES, L.; TEIXEIRA, M (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez/OPAS/OMS/Ministério da Saúde; 2006. p. 88-110.

BRAVO, M. I. S.; LIMA, J. B.; CORREIA, M. V. C. Privatização e mercantilização da saúde e crise no Rio de Janeiro: o desmonte realizado pelas organizações sociais. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando, 2020. p. 125-146.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E; MENEZES, J. S. B. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **Ser Social**, Brasília, v. 22, n. 46. 191-209, 2020.

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Política e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr., 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, 2016.

BRENTAIS, P. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. **Crítica marxista**, Campinas, n. 44, p. 21-42, 2017.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BUENO, N. P. Um critério de demarcação para a abordagem de Economia Política. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 8, n. 1, p.126-146, 1997.

CABRAL, E. H. S. A gestão social do terceiro setor e suas dualidades. **Administração em diálogo**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 21-34, jun./dez. 2008

CAMPOS, L. M. S.; SILVEIRA, R. B.; MARCON, R. Elementos do *marketing* na captação de recursos do terceiro setor. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 8, n. 3, 2007. p. 104-127.

CARCANHOLO, R.; NAKATANI P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da Globalização. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999.

CARDOSO, A. M. **Organizações sociais da saúde**: Rio intransparente. 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2018.** São Paulo, 2019. Disponível em: <https://santamarcelina.org/dados-unidade-saude/>. Acesso em: 02/11/2023.

CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2019.** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://santamarcelina.org/dados-unidade-saude/>. Acesso em: 02/11/2023.

CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2020.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://santamarcelina.org/dados-unidade-saude/>. Acesso em: 02/11/2023.

CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2021.** São Paulo, 2012. Disponível em: <https://santamarcelina.org/dados-unidade-saude/>. Acesso em: 02/11/2023.

CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022.** São Paulo, 2023. Disponível em: <https://santamarcelina.org/dados-unidade-saude/>. Acesso em: 02/11/2023.

CASTELO, R. **O social-liberalismo:** uma ideologia neoliberal para a “questão social” o século XXI. 379 fls. 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira contemporânea (1945-2010).** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 131-164.

CAVALCANTE, C. M. A economia Institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2015.** São Paulo, 2016. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2016.** São Paulo, 2017. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2017.** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2018.** São Paulo, 2019. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2019.** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2020.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2021.** São Paulo, 2022. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CENTRO DE ESTUDOS DR. JOÃO AMORIM. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022.** São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cejam.org.br/etica-transparencia/dba2ed14-79a2-11e9-8f9e-2a86e4085a59>. Acesso em 28/11/2023.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F (Org.). **Finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **Finance capital today:** corporations and banks in the lasting global slump. Boston: Brill Academic Public, 2016

CIPOLLA, F. P. Antívalor e socialismo: perguntas sobre o antívalor ou o capital no meio do caminho. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 42, p. 142-149, jul., 1995.

CIPOLLA, F. P.; GUISANI, P. Crítica das teorias da financeirização das empresas não-financeiras. **Revista de Economia Política**, v. 42, n. 1, p. 128-149, jan./mar., 2022.

CISLAGHI, J. F. **Elementos para a crítica da Economia Política da saúde no Brasil:** parcerias público privadas e valorização do capital. 2015. 193f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CISLAGHI, J. F. Financiamento e privatização da saúde em tempos ultraneoliberais. **Rev. Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 8, n. 35, p. 15-25, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade aplicada ao setor público.** Brasília, 2015.

CORAZZA, G. Estado estacionário na economia clássica. **Análise Econômica**, v. 9, n. 15, p. 207-221, 1991.

CORREIA, D. **A apropriação do fundo público de saúde pelas organizações sociais do município de São Paulo:** o distanciamento da concepção original da Reforma Sanitária Brasileira. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

CORREIA, D.; MENDES, A. N. O fundo de saúde e sua apropriação pelas organizações sociais no município de São Paulo. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 137, p. 76-89, abr./jun., 2023.

CORREIA, M. V. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde**

brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. 2005. 345 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

CORREIA, M. V. Por que ser contra aos novos modelos de gestão do SUS? In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. **Saúde na atualidade:** por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, Rede Sirius, 2011.

CORREIA, M. V. Entre a reforma sanitária e o SUS: os interesses do capital na saúde. In: CORREIA M. V. C.; SANTOS V. M (Org.). **Reforma Sanitária e Contrarreforma na Saúde:** interesses do capital em curso. Maceió: Edufal, 2017, p. 09-18.

CORREIA, M. V. A ofensiva do capital e a necessária defesa da saúde pública e estatal. **Temporalis**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 27-89, jan./jun. 2022.

CORREIA, M. V.; SANTOS, V. M. Privatização da saúde via novos modelos de gestão: as Organizações Sociais em questão. In: BRAVO, M. I. S.; ANDREAZZI, M. F. S.; MENEZES, J. S. B.; LIMA, J. B.; SOUZA, R. O (Org.). **A mercantilização da saúde em debate:** as Organizações Sociais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Rede Sirius - Rede Bibliotec, 2015, p. 33-41.

CORREIA, M. V.; ALVES, P. K. A mercantilização da saúde no enfrentamento da Covid-19: o fortalecimento do setor privado. **Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 8, n. 35, p. 71-85, 2021.

COSTA, A. P. C.; MENDES, A. N. Uma revisão crítica acerca da expropriação de direitos sociais e da saúde no capitalismo contemporâneo. **Journal of Management Primary Health Care**, Niterói, v. 13, p. 1-27, 2021.

COSTA, F. N. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo:** do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Texto para Discussão – Instituto de Economia da Unicamp. Maio, 2012. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3185/TD205.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

COSTA, S. F. Gestão de pessoas em instituições de terceiro setor: uma reflexão necessária. **Cultura**, Londrina, v. 18, n. 35, p. 40-58, jul./dez. 2002.

CUNHA, A. C. N. M. F; AITH, F. M. A. Contratos de gestão: possibilidades de efetivação do direito à saúde. Ver. **DireitoGV**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 1-30, 2022.

D'OLIVEIRA, A. L. P. **Parcerias Estado-sociedade civil nos serviços públicos:** o modelo de organizações sociais. 1998. 143 fls. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação, cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAL ROSSO, S. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 27, n. 70, p. 75-89, jan./jun. 2014.

DANTAS, A.; KERSNETZKY, J; PROCHNIK, V. Empresa, indústria e mercado. In: KUPFER, D.; HASSENCLEVER, B (Orgs.). **Economia Industria**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto e Vírgula**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 201-217, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **O que é privatização?** [S.l.:s.e.], 2019. Mimeo. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/13/como-definir-privatizacao/>. Acesso em: 6 set. de 2024.

DOMINGOS, F. J. Três expressões concretas da financeirização das políticas sociais na América Latina. In: TORRES, M. A.; BAUTISTA, D. C. G.; SÁ. J. D. S (orgs.). **Os direitos sociais na América Latina**: horizontes contemporâneos. Goiânia: Philos, 2024.

DONADONI, J. C.; BAGGENSTOSS, S. Intermediários e as novas configurações no tecido organizacional brasileiro: um estudo sobre as organizações sociais de saúde. **Tempo Social**, v. 29, n1, p. 130-149, jan. 2017.

DOSHI, S.; RANGANATHAN, M. Corruption. In: JAZEEL, T; KENT, A. *et al.* **Keyword in Radical Geography**. [S.l.]: Antipde Editorial Collective, 2003. p. 68-73. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119558071.ch12>. Acesso em: 26 dez. 2024.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, Educação, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-43, 2016.

DUARTE, A. V. **Descentralização vigiada**: *accountability* e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública. 2010. 232 fls. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DUARTE, L.S. *et al.* Tendências de mercantilização no SUS do estado de São Paulo: análise territorial dos gastos com convênios e contratos de gestão com organizações sociais. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, n.127, p. 962-975, out./dez., 2020.

EPSTEIN, G. **Financialization**: there's something happening here. Amherst: PERI, 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. 1999. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, L. M. **Reforma do Estado e terceiro setor**: as organizações sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na Administração Pública brasileira. 2007. 428f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

FERNANDES, L. E. Apontamentos inciais para a crítica da economia política do “lavajatismo”: neoliberalismo e a mercantilização do “combate a corrupção”. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, XXV, 2020, Salvador. **Anais** [...].

Salvador: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2020.

FERNANDEZ, E. P. A conjugação do poder e o exercício do verbo: a linguagem como instrumento de domínio e mudança. In: VITULLO, G. E (org.). **A ideologia do “Terceiro Setor”**: ensaios críticos. Natal: EDUFRN, 2012. p. 91-116.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 180-206.

FILGUEIRAS, L. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 510-534, set./dez. 2018 .

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES R. **Economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G. **O Brasil nas Trevas (2013-2020)**: do golpe neoliberal ao neofascismo. São Paulo: Boitempo, 2020

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e História. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2010.

FONTES, V. Capitalismo filantrópico? – múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais. **Marx e marxismo**, Rio de Janeiro, v. 8, n.14, p. 15-35, jan./jun., 2020.

FOSTER, J. B. The financialization of capitalism. **Monthly Review**, v. 58, n. 11, p. 1-12, 2007.

FONTOURA, L. H. **Reformar à esquerda**: a relação de prefeituras petistas com a Administração Pública Gerencial. 2015. 189 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. Rev. **Bahia: análises e dados**, Salvador, v. 12, n 1, p. 9-19, 2002.

FUNDAÇÃO DO ABC. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2015**, 2016. Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>. Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2016**, 2017. Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>. Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2017**, 2018. Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>. Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2018, 2019.
 Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>.
 Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2019, 2020.
 Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>.
 Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2020, 2021.
 Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>.
 Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2021, 2022.
 Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>.
 Acesso em: 17/12/2025.

FUNDAÇÃO DO ABC. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022, 2023.
 Disponível em: <https://fuabc.org.br/portaldatransparencia/balanco-contabil-fundacao-do-abc/>.
 Acesso em: 17/12/2025.

GADELHA, C. A. G. Complexo econômico-industrial da saúde; a base econômica e material do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2 (suplementar), p. 1-17, 2022.

GIANNA, S. D. **Decadência ideológica do pensamento burguês**: a crítica ontológica de Lukács ao agnosticismo e ao irracionalismo. Marília: Lutas Anticapital, 2022.

GOYA, N.; ANDRADE, L. O. M.; PONTES, R. J. S.; TARJA, F. S. Regionalização em saúde: (in)visibilidade e (i)materialidade da universalidade e integridade em saúde no trânsito das institucionalidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 902-919, 2016.

GOYA, N.; ANDRADE, L. O. M. O Sistema Único de Saúde e o desafio da gestão regionalizada e contratualizada. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, Fortaleza, v. 31, n. 4 out./dez. 2018.

GRANEMANN, S. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. **Linhas**, Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, 2020.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOFMANN, R; PELAEZ, V. A racionalidade na teoria econômica: entre o individualismo metodológico e o estruturalismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador, BA. **Anais** [...]. Salvador: ANPEC, 2008.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2015. 2016. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de

dezembro de 2016. 2017. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2017. 2018. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2018. 2019. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2020. 2021. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2021. 2022. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSÍTAL DO CÂNCER DE PERNAMBUCO. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2022. 2023. Disponível em: <https://www.hcp.org.br/>. Acesso em: 23/03/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015. 2016. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016. 2017. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017. 2018. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018. 2019. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020. 2021. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021. 2022. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022. 2023. Disponível em: <https://htri.org.br/matriztransparencia/index.php/demonstracoes-contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis>. Acesso em 06/05/2024.

contabeis/category/4-demonstracoes-contabeis. Acesso em 06/05/2024.

IABAS. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Ano XXXIX, n. 9,484, p. 38-39. 30 de agosto de 2017, 2017. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9484_30_08_2017. Acesso em: 26/11/2023.

IABAS. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Ano IVI, n. 10.004, p. 159-160. 09 de outubro de 2019, 2017. Disponível em: <https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/45772/?Pagina=159>. Acesso em: 26/11/2023.

IABAS. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Ano IVI, n. 10.004, p. 159-160. 09 de outubro de 2019, 2019. Disponível em: <https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/45772/?Pagina=159>. Acesso em: 26/11/2023.

IABAS. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Ano IVII, n. 10.319, p. 143-144. 09 de novembro de 2020, 2020. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10319_09_11_2020 Acesso em: 26/11/2023.

IABAS. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO., n. 66, V. 86 p. 85-86. 06 de maio de 2021, 2021. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/Certificador.aspx?link=%2f2021%2fdiario+oficial+cidade+de+sao+paulo%2fmaio%2f06%2fpag_0085_8c1a9589f5bf61a10801daac57622c98.pdf&pagina=85&data=06/05/2021&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo. Acesso em: 26/11/2023.

IAMAMOTO, M. Serviço social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 34. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO ACQUA. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2017. 2018. Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO ACQUA. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2018. 2019. Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO ACQUA. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO ACQUA. Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2020. 2021.

Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO ACQUA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO ACQUA. **Demonstrações contábeis de 31 de dezembro de 2022.** 2023. Disponível em: <https://www.institutoacqua.com/>. Acesso em: 28/02/2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Conta satélite da saúde.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9056-conta-satelite-de-saude.html>. Acesso em: 02/04/2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros:** 2018. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos estados brasileiros:** 2018. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros:** 2021. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2021a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros:** 2021. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2021b.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2017.** 2018. Disponível em: <https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2018.** 2019. Disponível em: <https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2019.** 2020. Disponível em: <https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2020.** 2021. Disponível em: <https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO, ENSINO E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE. **Demonstrativos contábeis em 31 de dezembro de 2022.** 2023. Disponível em:

<https://transparencia.ideas.med.br/portal-ideas-transparencia/>. Acesso em 03/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015.** 2016. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016.** 2017. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017.** 2018. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018.** 2019. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019.** 2020. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020.** 2021. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE MEDICINA INTEGRADA PROFESSOR FERNANDO FIGUEIRA. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022.** 2023. Disponível em: https://imip-sistemas.org.br/sistemas/aplic/transp/menu_ext/. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015.** 2016. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016.** 2017. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017.** 2018. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018.** 2019. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019.** 2020. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020.** 2021. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO DE SAÚJDE E GESTÃO HOSPITALAR. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022.** 2023. Disponível em: <https://www.isgh.org.br/relatorios/demonstrativo-financeiro>. Acesso em: 03/05/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015.** 2016. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015.** 2016. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015.** 2016. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016.** 2018. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017.** 2018. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018.** 2019. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019.** 2020. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020.** 2021. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso em: 18/02/2024.

INSTITUTO GNOSIS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://www.institutognosis.org.br/balanco-auditoria-independente>. Acesso

em: 18/02/2024.

INSTITUTO MAHATMA GANDHI. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018. 2019. Disponível em: <https://transparencia.mahatmagandhi.com.br/>. Acesso em 06/03/2024.

INSTITUTO MAHATMA GANDHI. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: <https://transparencia.mahatmagandhi.com.br/>. Acesso em 06/03/2024.

INSTITUTO MAHATMA GANDHI. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020. 2021. Disponível em: <https://transparencia.mahatmagandhi.com.br/>. Acesso em 06/03/2024.

INSTITUTO MAHATMA GANDHI. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021. 2022. Disponível em: <https://transparencia.mahatmagandhi.com.br/>. Acesso em 06/03/2024.

INSTITUTO MAHATMA GANDHI. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022. 2023. Disponível em: <https://transparencia.mahatmagandhi.com.br/>. Acesso em 06/03/2024.

INSTITUTO MORGAN. Demonstrativos contábeis de 31 de dezembro de 2019. 2020. Disponível em: <https://institutomorgan.com.br/balancos/>. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO MORGAN. Demonstrativos contábeis de 31 de dezembro de 2020. 2021. Disponível em: <https://institutomorgan.com.br/balancos/>. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO MORGAN. Demonstrativos contábeis de 31 de dezembro de 2021. 2022. Disponível em: <https://institutomorgan.com.br/balancos/>. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO MORGAN. Demonstrativos contábeis de 31 de dezembro de 2022. 2023. Disponível em: <https://institutomorgan.com.br/balancos/>. Acesso em 18/04/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015. 2016. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016. 2017. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017. 2018. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018. 2019. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019.** 2020. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020.** 2021. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021.** 2022. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022.** 2013. Disponível em: <https://www.indsh.org.br/mural-da-transparencia/>. Acesso em: 25/02/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015,** 2016. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016,** 2017. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017,** 2018. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018,** 2019. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019,** 2020. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020,** 2021. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021,** 2022. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA E GESTÃO EM SAÚDE. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2022**, 2023. Disponível em: <https://www.insaude.org.br/transparencias/documentos-contabeis/8/balanco-contabil/9>. Acesso em: 07/01/2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perfil das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em atividade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.Ipea.gov.br/bitstream/11058/10406/1/PerfildasOrganizacoesSociaisemAtividadeBrasil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSC)**. Disponível em: <https://mapaosc.Ipea.gov.br/>. Acesso em: 17/10/2022.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2017**. 2018. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2018**. 2019. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2019**. 2020. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2020**. 2021. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2021**. 2022. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

IRMANDADE SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO BIRIGUI. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2022**. 2023. Disponível em: https://santacasabirigui.com.br/pagina_unidade/balanco/. Acesso em: 01/02/2024.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego do juto e da moeda**. São Paulo: Abril; Nova Cultural, 1996.

LACRUZ, A. J. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 473-485, jul./set. 2020.

LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. **Employment & Society**, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

LAVINAS, L. **The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2019.

LENZ, M. H. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo Malthus, Adam Smith e Marx. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, XIII. **Anais [...]**, João Pessoa, set. 2008.

LINS, V. F. A economia política da financeirização: possíveis implicações no mundo do trabalho. **Economia de Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 31, n. 1, p. 1-13, 2019.

LIMA, J. B. **A privatização da saúde por meio das organizações sociais: a experiência do Rio de Janeiro.** 2017. 280 f. Tese (Doutorado em Política Social e Trabalho) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, M; MACIEL, S. L. Limites da mercantilização e aprofundamento do empresariamento da educação pública no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 17, p. 1-18, jan./dez. 2023. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/6206/1362>. Acesso em: 13 jan. 2024.

MAGDOFF, H.; SWEZY, P. **Stagnation and the financial explosion.** New York: Monphly Rewiel Press, 1987.

MANDEL, E. **O Capitalismo tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MÂNICA, F. Tabela SUS: desafios do financiamento das organizações sociais da saúde. **Consultor Jurídico**, 17 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-17/tabela-sus-e-os-desafios-do-financiamento-das-organizacoes-sociais-de-saude/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MARQUES, A. A.; CARNUT, L. Uma análise marista acerca da categoria corrupção. **Marx e o Marxismo**, Niterói, v. 11, n. 21, p. 196-222, jul. 2023.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1996a. Livro 1, Tomo 1.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1996b. Livro 1, Tomo 2.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1996c. Livro 2.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1984a. Livro 3, Tomo 1.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1984b. Livro 3, Tomo 2.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B Bauer, e Stimer, e dos socialistas alemães em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

MATTOS, L. V.; SILVA, R. M.; SILVA, F. R. P.; LUÍZA, V. L. Das farmácias comunitárias às grandes redes: provisão privada de medicamentos, sistema de saúde e financeirização no varejo farmacêutico brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 1-19, 2022.

MATTOS, V. A. **Serviço Social**: cotidiano profissional nas unidades de pronto atendimento geridas por organizações sociais no município do Rio de Janeiro. 201. 188f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELO, M. A profissionalização institucional do terceiro setor e atuais demandas. ComTextos, Braga, p. 1-15, 2011.

MELO, P. H. P. G. de. **Organizações Sociais em Pernambuco**: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão. 2012. 100 fls. Dissertação (Mestrado de Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MENDES, A. N. O Fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 183-197, 2014.

MENDES, A. N.; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização *in Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 841-850, jul./set. 2009.

MENDES, A. N.; CARNUT, L. Economia Política da Saúde: elementos para uma Economia Política crítica marxiana. *in* MENDES, A. N.; CARNUT, L (Orgs.) **Economia Política da saúde**: uma crítica marxista contemporânea. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 23-69

MENEZES, D. H. L. **Os modelos de gestão da política de saúde no Rio de Janeiro**: um estudo do comparativo no cenário contemporâneo. 2019. 193f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2019.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2001

MOTA, A. E. **Cultura de crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência. São Paulo: Cortez, 1995.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTAÑO, C. A constituição da ideologia e dos Projetos do “Terceiro Setor” *In*:

MONTAÑO, C (Org.) **O canto da sereia**: crítica à ideologia e aos Projetos do “Terceiro Setor”. São Paulo: Cortez, 2015.

MONTAÑO, C. O “Terceiro Setor” como uma nova modalidade de intervenção social: o retiro do direito de cidadania e o dever do Estado. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 133-151, 2021.

MONTE-CARDOSO, A.; ANDRIETTA, L. S. Interesses econômicos nas organizações sociais de saúde. In: SODRÉ, F.; BUSSINGUER, E. C. A.; BAHIA, L. **Organizações sociais: agenda política e os custos para o setor público da saúde**. Rio de Janeiro: Hucitec, 2018. p. 241-262.

MORAIS, H. M. M.; ALBUQUERQUE, M. S. V. *et al.* Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 1-13, 2018.

MOREIRA, E. B. terceiro setor na Administração pública: Organização social, contratos de gestão. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 227, p. 308-320, 2002.

MOREIRA, J. L. A. P. **Trabalho e Terceirização na saúde pública em Goiás**: o modelo de gestão das Organização Sociais e a classe trabalhadora. 2017. 120 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2017.

MOTTA, F. M.; NAVES, F. M. R. Políticas públicas na área da saúde: notas sobre o planejamento prévio à celebração de contratos de gestão com organizações sociais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 121, p. 331-374, 2020.

MOTTA, V. C.; ANDRADE, M. C. P. O empresariamento da educação de novo tipo e duas dimensões. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 41, p. 1-13, 2020.

MUNIZ, M. A. N. **Saúde, Organizações Sociais e trabalho**: os limites do “novo” modelo de gestão da saúde no Rio de Janeiro. 2016. 106f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MUNIZ, M. A. N.; BROTTO, M. E. Política de saúde e organizações sociais: limites para a consolidação da universalização. **Rev. de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 20, n. 1, p. 153-170, jan./jun. 2016.

NADER, G.; SILVA, E. M. Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 47-61, 2017.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 668-700, 2009.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da Barbaré. In: COSTA, G. M.; SOUZA, R (Orgs.) **O social em perspectiva**: políticas, trabalho, Serviço Social. Maceió: Edufal, 2013. p. 11-46.

NORTH, D. **Institutions, institucional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OKANO, M. T.; LANGHI, C. *et al.* Analisando os conceitos de empreendedorismo social, empresas sociais e negócios sociais. **Research, society and development**, v. 11, n. 10, p. 1-6, 2022.

OLAK, P. A. **Bases para eficácia na aplicação do contato de gestão nas organizações sociais brasileiras**. 2000. 255fls. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, E. G. M. **Economia do conhecimento e uma nova forma de dependência no capitalismo brasileiro**. 2017. 237 fls. Tese (Doutorado em Economia). – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, H. C. S. **Desempenho do contrato de gestão e a situação econômico-financeira dos hospitais gerais administrados por organizações sociais de saúde: uma análise no Estado de São Paulo**. 2016. 227f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, L.C. As organizações sociais e a apropriação do saldo remanescente: há controle a posteriori? **Controle, doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 14, n 2, p. 142-170, 2016.

OLIVEIRA, T. R. B.; MORAIS, B. O. Análise dos dispositivos legais para fiscalização dos contratos de gestão firmados entre as Organizações Sociais e a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 25, p. 1-24, 2021.

PAGOTTO, L.; YAMAHAKI, C. *et al.* **Entre o público e o privado**: caminhos do alinhamento entre o investimento social privado e o negócio. São Paulo: FGV, 2016.

PAHIM, M. L. L. **Organizações Sociais de Saúde no estado de São Paulo**: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde. 2009. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PALLUDETO, A. W. A.; FELIPINI, A. R. Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica. **Economia e sociedade**, v. 28, p. 313-337, 2019.

PATROCINO, L. SOARES, M. Q. Setor privado de saúde e financiamento do SUS: desafios e perspectivas. **Direitos, trabalho e política social**, v. 10, n. 18, p. 1-19, 2024

PAULA, P. G. Teoria da renda fundiária a partir de Marx e a controvérsia sobre a renda absoluta. **Marx e o marxismo**, Niterói, v. 6, n. 10, p. 127-156, jan./jun. 2018.

PAULANI, L. M. Acumulação rentista: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 514-535, jul./set. 2016.

PERES, J. J. **A contratualização dos orçamentos da saúde durante a década de 2010 e o seu aprofundamento na pandemia**: uma análise do Estado de São Paulo. 2023. 237 fls. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2023.

PIOLA, S. F. **Financiamento do Sistema Único de Saúde**: análise do impacto financeiro de propostas legislativas para aumentar os recursos federais alocados ao sistema. Texto para discussão nº 2937. Brasília: IPEA, 2023.

PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. 2010, 303f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PONTE, J. R. T. Novos complexos ideológicos do capital: a emergência da Responsabilidade Social das Empresas e do Terceiro Setor na contemporaneidade. In: VITULLO, G. E (Org.). **A ideologia do “Terceiro Setor”**: ensaios críticos. Natal: EDUFRN, p. 91-116, 2012

PRÓ SAÚDE. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2015**. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 126, n. 69, p. 28-30, 14/04/2016, 2016. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2016%2fempresarial%2fabril%2f14%2fpag_0028_25QH5C89C4U2Ne55IR57DMPKA8K.pdf&pagina=28&data=14/04/2016&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100028. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2016**. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 128, n. 67, p. 4-6, 12/04/2018, 2018. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2018%2fempresarial%2fabril%2f12%2fpag_0004_B3JAKIBMEVRP5eDVTBIVT078G8M.pdf&pagina=4&data=12/04/2018&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100004. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2017**. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 128, n. 67, p. 4-6, 12/04/2018, 2018. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2018%2fempresarial%2fabril%2f12%2fpag_0004_B3JAKIBMEVRP5eDVTBIVT078G8M.pdf&pagina=4&data=12/04/2018&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100004. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. **Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2018**. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 129, n. 79, p. 97-99, 27/04/2019, 2019. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f27%2fpag_0097_9e6d8d12e841935cab251fc36f3d52ff.pdf&pagina=97&data=27/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100097. Acesso em:

04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2019. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 130, n. 80, p. 76-78, 30/04/2020, 2020. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2020%2fempresarial%2fabril%2f30%2fpag_0076_a1f3c1ca806b64080bce77b7d9c2f681.pdf&pagina=76&data=30/04/2020&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100076. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2020. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 131, n. 61, p. 336-338, 31/03/2021, 2021. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2021%2fempresarial%2fmarco%2f31%2fpag_0336_7fb1ba0b26e797620b7051c370d63803.pdf&pagina=336&data=31/03/2021&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100336. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2021. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 132, n. 80, p. 19-21, 30/04/2022, 2022. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2022%2fempresarial%2fabril%2f30%2fpag_0019_26118defa973ff194ff266658e56869f.pdf&pagina=19&data=30/04/2022&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100019. Acesso em: 04/01/2024.

PRÓ SAÚDE. Demonstrações Contábeis em 31 de dezembro de 2022. Publicado em: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 133, n. 61, p. 15-17, 31/03/2023, 2023. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2023%2fempresarial%2fmarco%2f31%2fpag_0015_e160a341710ead82f66db83e431ecf18.pdf&pagina=15&data=31/03/2023&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100015 Acesso em: 04/01/2024.

RAPOSO, B. F. Ensaio para uma economia política da financeirização. **Marx e o marxismo**, Niterói, v. 11, n. 21, jul./dez. 2023.

RIGUETTO, P.; VARELA, P. S. Demonstrações contábeis de organizações sociais da saúde: um estudo à luz das Teorias do Direito de Propriedade e da Instrução Técnica Geral 2002. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, XV, 2018, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2018.

RIZEK, C. S. Políticas sociais e políticas de cultura: territórios e privatizações cruzadas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 15, n. 2, p. 199-209, 2013.

RODRIGUES, A. B. **Organizações Sociais de saúde no Tocantins**: a Pró-saúde e o aprofundamento das privatizações nos hospitais públicos do estado. 2021. 170 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2021.

RODRIGUES, J. F. **Trabalho do/da assistente social nas Organizações Sociais de saúde no**

Pará em tempos de pandemia da Covid-19. 2021. 247 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

SABADINI, M. S. A teoria do valor-trabalho em Marx: a mercadoria e a crítica da crítica à centralidade do trabalho. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 36, p. 1-14, 2023.

SANO, H; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Novas Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

SALVADOR, E. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 fls. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALVADOR, E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SANTOS, D. A. **Programas de publicização**: análise de algumas tendências para a política social na Região Metropolitana da Baixada Santista. 2019. 125 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

SANTOS, G. G. **A saúde sob a mira dos aparelhos multilaterais de hegemonia do capital imperialista**. 2020. 136. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2020.

SANTOS, V. M. **As Organizações Sociais (OSs) e a privatização do Sistema Único de Saúde (SUS) no contexto de contrarreformas do Estado brasileiro**. 2014. 159f. Dissertação (Mestrado em serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SAWYER, M. What Is Financialization? **International Journal of Political Economy**, v. 42, n. 4, p. 5-18, 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL Gasto social do Governo Central (2002-2015). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Gasto-Social-Governo-Central.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2015. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 126, v. 70, p. 26-28, 15 de abril de 2016, 2016. Disponível em:
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2016%2fempresarial%2fabril%2f15%2fpag_0027_2089AH45TLFM9e141MHKG5R3RNH.pdf&pagina=27&data=15/04/2016&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100027. Acesso em: 03/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2016. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 127, v. 75, p. 27-28, 21 de abril de 2017, 2017. Disponível em:
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2017%2fempresarial%2fabril%2f15%2fpag_0027_2089AH45TLFM9e141MHKG5R3RNH.pdf&pagina=27&data=15/04/2017&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100027

%2fempresarial%2fabril%2f21%2fpag_0028_70D8FUVDTE2QQe4AE3IM56D3THG.pdf&pagina=28&data=21/04/2017&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100028. Acesso em: 03/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2017. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 128, v. 73, p. 18-119, 20 de abril de 2018, 2018. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2018%2fempresarial%2fabril%2f20%2fpag_0118_40589f1419028a8be3b2aca0ce778099.pdf&pagina=118&data=20/04/2018&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100118. Acesso em: 03/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2018. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 129, v. 75, p. 77-78, 23 de abril de 2019, 2019. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f23%2fpag_0078_3b886b78847278fefef24e4bec2fff7f4.pdf&pagina=78&data=23/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100078. Acesso em: 03/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2019. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 130, v. 81, p. 8-9, 01 de maio de 2020, 2020. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2020%2fempresarial%2fmaio%2f01%2fpag_0008_e88878646d8147f071d116c992f1d9f3.pdf&pagina=8&data=01/05/2020&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100008. Acesso em: 04/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2020. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 131, v. 79, p. 27-29, 29 de abril de 2021, 2021. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2021%2fempresarial%2fabril%2f29%2fpag_0027_7796ebe5ce3857175cd184e885f00c29.pdf&pagina=27&data=29/04/2021&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100027. Acesso em: 04/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2021. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 132, v. 79, p. 27-29, 29 de abril de 2021, 2021. Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2021%2fempresarial%2fabril%2f29%2fpag_0027_7796ebe5ce3857175cd184e885f00c29.pdf&pagina=27&data=29/04/2021&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100027. Acesso em: 04/12/2023.

SERVIÇO SOCIAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2022. Publicado em DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, n. 133, v. 79, p. 27-29, 29 de abril de 2022, 2022. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2022%2fempresarial%2fabril%2f29%2fpag_0007_049788dabc853b166fb468ba3d4e5c2e.pdf&página=7&data=29/04/2022&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100007. Acesso em: 04/12/2023.

SESTELO, J. A. F. *et al.* A financeirização das políticas sociais e da saúde o Brasil do século XXI: elementos para uma aproximação inicial. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. especial, p. 1097-1126, dez. 2017.

SHIMIZU, L.; VERONEZI, R. J. B. Administração da Saúde Pública por Organizações Sociais (OS): caminhos para a gestão. **Gestão & Saúde**, 11, n. 2, p. 132-146, 2020.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Nova Cultural, 1996.

SILVA, A. F. L. **Da ideologia do “management” à privatização da saúde**: crítica às Organizações Sociais no estado do Pará/Brasil. 2023. 200fls. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

SILVA, C. M. T. R. **A relação entre os setores públicos e privados na disponibilização de leitos de UTI Covid-19 para o enfrentamento da pandemia**: o lucro acima da vida. 2024. 95 f. Dissertação (Mestrado em serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

SILVA, G. S. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADRO, E.; BEHRING, E. R. *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. G.; SILVA, A. X. O processo de privatização da saúde: as expressões das organizações sociais no estado da Paraíba. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL, V, Londrina 2022. **Anais [...]**. Londrina: [s.e.], 2022.

SILVA, M. G.; SILVA, A. X. **A relação público/privado na saúde**: as expressões das organizações sociais na Paraíba. 2023. 155 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2023.

SILVA, V. C.; BARBOSA, P. R.; HORTALE, V. A. Parcerias a saúde: as Organizações Sociais como limites e possibilidades na gerência de Estratégia Saúde da Família. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1635-1376, 2016.

SOARES, G. B.; BORGES, F. T. *et al.* Organizações Sociais de Saúde (OSS): Privatização da Gestão de Serviços de Saúde ou Solução Gerencial para o SUS? **Gestão & Saúde**, v. 7, n. 2, p. 828-850, 2016.

SOARES, R. C. *et al.* Contrarreforma na política de saúde brasileira e impactos no Serviço Social. **Ciências e Políticas Públicas**, v 3, n. 1, p 17-37, 2017.

SOUZA, D. O. Financeirização, fundo público e os limites à universalização da saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5 (esp.), p. 71-81, dez. 2019.

TEDGUE; M. A. P. *et al.* Ocupação de trabalhadores da saúde por naturezas jurídicas e tipos de estabelecimentos hospitalares no Brasil. In: VIEIRA, S. L. **Gestão, trabalho e educação em saúde: desafios, agouros e crônicas**. [S.l.]: Científica, 2021. v. 1, p. 189-209. Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/210203145>. Acesso em: 18 fev. 2025.

TENÓRIO, F. C. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 5, p. 85-102, 1999.

TEIXEIRA, R. A. A Produção Capitalista do conhecimento e o papel do conhecimento na produção capitalista: uma análise a partir da teoria marxista do valor. **Revista Economia**, v. 10, n. 2, p. 421-456, 2009. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n2p421_456.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

TEIXEIRA, R. A. Valueless knowledge-commodities and financialization: productive and financial dimensions of capital autonomization. **Review of Radical Political Economics**, v. 44, n. 1, p. 421-456, 2012. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n2p421_456.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

TOZZI, J. A. Gestão financeira e orçamentária no terceiro setor. **Pensamento e Realidade**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 44-62, 2014.

TRAVAGIN, L. B. O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais da Saúde. **Saúde e Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 995-1006, out./dez. 2017.

TURINO, F.; LORENA, E. M. F. *et al.* Seguindo o dinheiro: análise dos repasses financeiros do Município do Rio de Janeiro, Brasil, para as organizações sociais da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 1-12, jun. 2022.

VALADÃO, C. C. Política Social na América Latina: tendências contemporâneas. **Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 2, p. 151-162, maio/ago. 2019.

VIEIRA, L. J. E. S. *et al.* Trabalho em enfermagem: análise da tendência dos salários no Brasil. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, p. 1-8, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13569>. Acesso em 2 mar. 2025.

VIVA RIO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2015**. Rio de Janeiro, 2016. Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2016**. Rio de Janeiro, 2017. Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro, 2018. Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018**. Rio de Janeiro, 2019. Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2019. Rio de Janeiro, 2020.
Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2020. Rio de Janeiro, 2021.
Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2021. Rio de Janeiro, 2022.
Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

VIVA RIO. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2012. Rio de Janeiro, 2022.
Acesso em: https://vivario.org.br/relatorios_dev Acesso em: 11/11/2023

XIMENES, A. F. A apropriação do fundo público pelas Organizações Sociais em Pernambuco. 2015. 195 fls. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

WEBERING, S. I. Economia Social, Nom-progit sector, terceiro setor ou Economia Solidária: sentidos, diferenças e similaridades. **P2P e Inovação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 62-82, 2019.

APÊNDICE A – Dados selecionados por OS

Tabela 1 – Dados selecionados para a OS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	6.554.318.449,69	9.788.651.947,00	9.307.708.041,57	8.091.636.215,69	9.411.606.524,48	8.445.518.634,06	13.428.803.182,58	14.358.169.764,78
Receita operacional	4.295.780.045,56	4.876.764.949,31	5.210.721.010,43	5.383.296.102,71	6.198.150.797,32	7.170.188.546,01	8.319.305.746,63	9.975.859.918,81
Receita do contrato de gestão	3.528.483.185,17	2.839.761.674,53	3.299.536.169,15	3.327.933.505,93	4.144.993.952,66	4.572.564.952,72	5.413.206.101,44	6.071.495.072,89
Resultado operacional	(13.347.151,13)	(4.935.920,36)	(1.765.515,32)	(10.926.721,86)	30.614.468,64	(4.787.645,68)	(12.683.130,58)	214.213.834,97
Receita total	4.323.729.464,26	4.847.653.505,10	5.231.154.877,89	5.393.927.481,78	6.199.081.904,29	7.172.544.145,53	8.320.465.333,03	9.976.846.271,99
Resultado líquido	(12.437.236,46)	(28.675.634,22)	(19.531.186,76)	(36.227.496,81)	23.320.281,92	(57.341.928,98)	(69.777.884,90)	160.984.264,58
Índice D ^(*)	82,14	58,23	63,32	61,82	66,87	63,77	65,07	60,86
Taxa de resultado operacional (%)	(0,31)	(0,10)	(0,03)	(0,20)	0,49	(0,07)	(0,15)	2,15
Taxa de resultado líquido (%)	(0,29)	(0,59)	(0,37)	(0,67)	0,38	(0,80)	(0,84)	1,61
Rentabilidade sobre ativo (%)	(0,19)	(0,29)	(0,21)	(0,45)	0,25	(0,68)	(0,52)	1,12

Fonte: Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023)

Nota: considerando que a entidade divulga os dados por área de atuação, optou-se em coletar apenas os dados da área saúde. Nessa rubrica, a entidade apresenta contabilmente os dados para sua matriz (o Hospital São Paulo) e afiliadas (unidades conveniadas ou contratualizadas), dispostas nos demonstrativos contábeis; ^(*)Índice D, definido na p. 207 da Tese.

Tabela 2 – Dados selecionados para a OS Casa de saúde Santa Marcelina (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	-	-	-	531.523.979,00	412.379.449,00	498.263.896,00	604.413.528,00	651.168.833,00
Receita operacional	-	-	-	1.288.446.895,00	1.347.513.613,00	1.637.397.339,00	1.924.029.706,00	2.109.269.651,00
Receita do contrato de gestão	-	-	-	830.120.177,00	907.058.341,00	1.092.893.670,00	1.309.066.982,00	1.495.407.901,00
Resultado operacional	-	-	-	8.149.729,00	(38.835.753,00)	(3.814.765,00)	(7.774.592,00)	(11.608.601,00)
Receita total	-	-	-	1.325.759.688,00	1.387.390.556,00	1.663.006.985,00	1.940.866.675,00	1.443.396.696,00
Resultado líquido	-	-	-	7.800.814,00	(36.067.003,00)	(2.411.998,00)	(6.117.922,00)	(13.941.220,00)
Índice D	-	-	-	64,43	67,31	66,75	68,04	70,90
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	-	0,63	(2,88)	(0,23)	(0,40)	(0,55)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	-	0,59	(2,60)	(0,15)	(0,32)	(0,97)
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	-	1,47	(8,75)	(0,48)	(1,01)	(2,14)

Fonte: Casa de Saúde Santa Marcelina (2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: o site da instituição divulgou as informações contábeis apenas do período 2018-2022, apesar de apresentar unidades gerenciadas em períodos anteriores.

Tabela 3 – Dados selecionados para a OS Associação Saúde da Família (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	194.393.535,00	200.658.234,00	226.104.315,00	261.401.146,00	301.819.663,00	314.098.988,00	342.742.084,00	462.138.399,00
Receita operacional	596.275.656,00	766.826.306,00	802.515.003,00	876.504.628,00	955.625.314,00	1.099.365.460,00	1.362.479.151,00	1.744.127.444,00
Receita do contrato de gestão	331.809.113,00	612.638.774,00	681.199.394,00	769.720.414,00	822.603.698,00	952.453.802,00	1.188.465.566,00	1.525.405.413,00
Resultado operacional	(36.985.163,00)	4.805.747,00	2.415.392,00	457.642,00	(2.455.307,00)	17.763.873,00	(1.596.977,00)	(12.703.255,00)
Receita total	612.909.601,00	781.268.758,00	801.840.491,00	885.118.143,00	965.229.350,00	1.103.980.584,00	1.372.712.308,00	1.776.922.902,00
Resultado líquido	(21.447.043,00)	19.188.193,00	7.147.532,00	8.613.232,00	4.663.344,00	21.305.487,00	5.022.899,00	7.182.494,00
Índice D	54,14	78,42	84,95	86,96	85,22	86,27	86,58	85,85
Taxa de resultado operacional (%)	(6,20)	0,63	0,30	0,05	(0,26)	1,62	(0,12)	(0,73)
Taxa de resultado líquido (%)	(3,50)	2,46	0,89	0,97	0,48	1,93	0,37	0,40
Rentabilidade sobre ativo (%)	(11,03)	9,56	3,16	3,30	1,55	6,78	1,47	1,55

Fonte: Associação Saúde da Família (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 4 – Dados selecionados para a OS Viva Rio (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	186.714.722,31	195.570.220,00	596.477.103,00	613.414.689,00	399.270.221,00	330.197.049,00	223.631.881,00	303.681.111,00
Receita operacional	520.010.067,85	677.682.064,04	699.460.228,14	618.778.466,00	550.803.131,00	248.058.086,00	384.094.846,92	684.269.966,92
Receita do contrato de gestão	505.545.218,42	658.247.677,77	685.486.804,89	602.662.203,00	538.201.540,00	233.278.369,00	363.059.270,92	670.407.015,92
Resultado operacional	4.668.139,89	(11.544.270,59)	21.171.937,89	6.413.350,00	276.688,00	1.017.541,00	3.836.279,00	(2.350.791,00)
Receita total	527.294.286,95	689.391.960,55	701.160.817,52	619.048.533,00	550.803.131,00	248.124.369,00	384.000.712,92	684.411.978,92
Resultado líquido	11.952.358,99	165.625,92	22.470.072,89	6.269.636,00	103.355,00	954.239,00	3.742.145,00	(2.208.779,00)
Índice D	97,22	97,13	98,00	97,40	97,71	94,04	94,52	97,97
Taxa de resultado operacional (%)	0,90	(1,70)	3,03	1,04	0,05	0,41	1,00	(0,34)
Taxa de resultado líquido (%)	2,27	0,02	3,20	1,01	0,02	0,38	0,97	(0,32)
Rentabilidade sobre ativo (%)	6,40	0,08	3,77	1,02	0,03	0,29	1,67	(0,73)

Fonte: Viva Rio (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: (*) a receita total é o somatório das receitas operacionais com a receita financeira. A entidade, em suas demonstrações contábeis referentes aos exercícios de 2015, 2016, 2020 e 2021, não divulgou suas receitas financeiras, mas o resultado financeiro (receitas subtraídas das despesas). Para fins de aproximação, nesses exercícios tomaremos a receita total como o somatório das receitas operacionais e do resultado líquido financeiro.

Tabela 5 – Dados selecionados para a OS IABAS (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	-	236.783.759,00	357.949.439,00	591.527.146,00	421.114.331,00	632.979.788,00	-	-
Receita operacional	-	676.210.228,00	1.224.352.630,00	1.292.216.651,00	890.289.621,00	1.368.717.041,00	-	-
Receita do contrato de gestão	-	675.952.114,00	1.137.172.664,00	1.140.882.605,00	786.539.964,00	1.241.392.729,00	-	-
Resultado operacional	-	(6.552.487,00)	1.605.366,00	54.844.076,00	(28.446.891,00)	(17.280.684,00)	-	-
Receita total	-	687.558.480,00	1.230.477.408,00	1.299.670.895,00	911.956.677,00	1.381.361.697,00	-	-
Resultado líquido	-	1.297.172,00	629.999,00	57.408.649,00	(9.894.468,00)	2.166.105,00	-	-
Índice D	-	99,96	92,88	88,29	88,35	90,70	-	-
Taxa de resultado operacional (%)	-	(0,97)	0,13	4,24	(3,20)	(1,26)	-	-
Taxa de resultado líquido (%)	-	0,19	0,05	4,42	(1,08)	0,16	-	-
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	0,55	0,18	9,71	(2,35)	0,34	-	-

Fonte: IABAS (2017; 2019; 2020; 2021)

Nota: Não foram localizadas as demonstrações contábeis referentes ao ano de 2015. A entidade encerrou as atividades em 2021 (Cf. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/21/apos-prefeitura-de-sp-decidir-nao-renovar-contratos-para-gestao-de-unidades-de-saude-iabas-comunica-de-nome.ghtml>), por isso a série se encerra com a apresentação dos dados referentes ao ano de 2020.

Tabela 6 – Dados selecionados para a OS Centro de Estudos Dr. João Amorim (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	133.673.171,19	144.364.338,77	154.251.867,15	188.615.323,75	209.290.512,08	340.256.639,18	445.428.687,11	523.955.647,17
Receita operacional	675.252.887,22	744.603.598,94	773.071.500,57	808.735.449,62	885.434.575,77	1.384.878.360,84	1.890.735.990,23	2.200.638.937,15
Receita do contrato de gestão	550.691.995,96	650.496.510,44	649.684.167,33	702.863.742,91	735.413.008,23	1.218.133.589,30	1.507.684.035,59	1.860.733.278,11
Resultado operacional	8.364.485,37	11.213.278,76	(2.018.179,29)	20.956.266,54	(10.554.956,64)	71.979.158,00	(15.921.300,66)	1.523.760,06
Receita total	682.170.289,33	753.738.457,39	780.873.419,38	814.646.092,37	890.357.165,81	1.387.267.785,67	1.901.245.121,75	2.219.813.046,22
Resultado líquido	12.968.868,88	18.363.408,41	4.059.033,89	25.380.639,93	(6.989.242,77)	73.128.914,92	(6.169.320,50)	20.697.869,13
Índice D	80,73	86,30	83,20	86,28	82,60	87,81	79,30	83,82
Taxa de resultado operacional (%)	1,24	1,51	(0,26)	2,59	(1,19)	5,20	(0,84)	0,07
Taxa de resultado líquido (%)	1,90	2,44	0,52	3,12	(0,78)	5,27	(0,32)	0,93
Rentabilidade sobre ativo (%)	9,70	12,72	2,63	13,46	(3,34)	21,49	(1,39)	3,95

Fonte: Centro de Estudos Doutor João Amorim (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 7 – Dados selecionados para a OS Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	134.914.358,00	129.752.357,00	211.748.222,00	213.889.993,00	191.834.749,00	284.010.635,00	272.721.928,00	340.891.521,00
Receita operacional	849.088.159,00	998.492.940,00	1.070.903.854,00	1.137.793.459,00	1.282.683.030,00	1.508.616.087,00	1.475.992.902,00	1.577.814.906,00
Receita do contrato de gestão	792.015.271,00	937.548.891,00	1.015.355.656,00	1.064.660.453,00	1.209.170.888,00	1.496.600.881,00	1.386.579.274,00	1.546.086.234,00
Resultado operacional	(9.591.970,00)	(4.964.521,00)	(9.554.968,00)	(4.478.866,00)	(34.562.485,00)	7.260.850,00	(1.549.404,00)	(34.941.343,00)
Receita total	862.973.955,00	1.017.253.445,00	1.086.607.398,00	1.149.398.373,00	1.293.576.069,00	1.514.134.124,00	1.488.257.129,00	1.580.975.042,00
Resultado líquido	4.017.102,00	13.522.218,00	5.832.494,00	6.733.904,00	(24.045.569,00)	12.409.244,00	10.312.225,00	(3.707.690,00)
Índice D	93,28	93,90	94,81	93,57	94,27	99,20	93,94	97,99
Taxa de resultado operacional (%)	(1,13)	(0,50)	(0,89)	(0,39)	(2,69)	0,48	(0,10)	(2,21)
Taxa de resultado líquido (%)	0,47	1,33	0,54	0,59	(1,86)	0,82	0,69	(0,23)
Rentabilidade sobre ativo (%)	2,98	10,42	2,75	3,15	(12,53)	4,37	3,78	(1,09)

Fonte: Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 8 – Dados selecionados para a OS Fundação do ABC (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	491.028.970,00	521.649.087,00	504.033.680,00	518.255.561,00	458.192.496,00	491.381.585,00	443.855.090,00	417.325.372,00
Receita operacional	1.894.396.536,00	2.272.789.866,00	2.300.362.954,00	2.319.280.905,00	2.342.672.472,00	2.923.010.019,00	3.392.656.837,00	3.352.368.743,00
Receita do contrato de gestão	1.745.752.397,00	2.074.980.924,00	2.098.332.729,00	2.116.402.156,00	2.143.886.865,00	2.396.684.350,00	2.558.148.963,00	2.644.982.900,00
Resultado operacional	(54.807.386,00)	(29.411.071,00)	(54.620.125,00)	(3.800.188,00)	(75.319.867,00)	5.764.750,00	(61.044.857,00)	26.113.780,00
Receita total	1.901.041.750,00	2.282.323.298,00	2.305.762.608,00	2.323.051.440,00	2.346.657.275,00	2.924.460.648,00	3.395.558.114,00	3.362.630.045,00
Resultado líquido	(67.712.035,00)	(31.778.713,00)	(62.834.620,00)	(7.354.089,00)	(76.651.367,00)	5.852.949,00	(61.079.421,00)	34.687.842,00
Índice D	92,15	91,30	91,22	91,25	91,51	81,99	75,40	78,90
Taxa de resultado operacional (%)	(2,89)	(1,29)	(2,37)	(0,16)	(3,22)	0,20	(1,80)	0,78
Taxa de resultado líquido (%)	(3,56)	(1,39)	(2,73)	(0,32)	(3,27)	0,20	(1,80)	1,03
Rentabilidade sobre ativo (%)	(13,79)	(6,09)	(12,47)	(1,42)	(16,73)	1,19	(13,76)	8,31

Fonte: Fundação do ABC (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 9 – Dados selecionados para a OS Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	1.602.651,00	5.102.246,00	30.986.223,00	75.494.797,00	70.257.705,00	68.464.914,00	76.517.984,00	108.630.012,00
Receita operacional	2.846.743,00	11.137.048,00	97.478.897,00	209.604.964,00	210.669.588,00	286.129.026,00	262.207.102,00	331.628.372,00
Receita do contrato de gestão	0,00	4.398.622,00	94.274.200,88	206.390.120,20	207.320.344,72	281.469.182,72	258.866.862,00	327.525.642,35
Resultado operacional	47.349,00	546.554,00	1.253.602,00	9.734.431,00	4.206.780,00	2.159.100,00	(2.359.028,00)	625.057,00
Receita total	2.850.814,00	11.159.569,00	97.531.081,00	210.012.605,00	211.251.593,00	286.649.234,00	262.980.521,00	334.196.624,00
Resultado líquido	40.643,00	515.611,00	1.139.134,00	9.814.159,00	4.508.890,00	2.344.402,00	(2.087.034,00)	1.890.140,00
Índice D	-	39,50	96,71	98,47	98,41	98,37	98,73	98,76
Taxa de resultado operacional (%)	1,66	4,91	1,29	4,64	2,00	0,75	(0,90)	0,19
Taxa de resultado líquido (%)	1,43	4,62	1,17	4,67	2,13	0,82	(0,79)	0,57
Rentabilidade sobre ativo (%)	2,54	10,11	3,68	13,00	6,42	3,42	(2,73)	1,74

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Notas: As demonstrações contábeis da instituição informam que não houve repasses por ocasião de contratos de gestão assinados pela instituição em 2015. Para efeitos de padronização, optou-se por inserir os demais dados na planilha.

Tabela 10 – Dados selecionados para a OS Irmandade Santa Casa de Misericórdia do Birigui (2015-2022)

Organização Social	Irmandade Santa Casa de Misericórdia do Birigui								
Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ativo	-	-	55.241.512,00	87.910.551,00	136.261.050,00	205.147.783,00	105.682.674,00	100.652.765,00	
Receita operacional	-	-	72.984.267,00	135.985.341,00	228.365.780,00	380.069.745,00	203.888.745,00	68.924.434,00	
Receita do contrato de gestão	-	-	3.380.443,00	77.401.782,00	160.104.258,00	314.042.740,00	151.699.268,00	22.669.430,00	
Resultado operacional	-	-	11.688.878,00	581.119,00	(2.856.579,00)	(27.785.267,00)	(15.598.413,00)	(695.440,00)	
Receita total	-	-	79.188.016,00	136.302.411,00	229.515.566,00	379.996.098,00	203.888.745,00	68.924.434,00	
Resultado líquido	-	-	16.251.976,00	(1.714.541,00)	(1.706.793,00)	(27.711.620,00)	(16.800.863,00)	(2.655.425,00)	
Índice D	-	-	4,63	56,92	70,11	82,63	74,40	32,89	
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	16,02	0,43	(1,25)	(7,31)	(7,65)	(1,01)	
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	20,52	(1,26)	(0,74)	(7,29)	(8,24)	(3,85)	
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	29,42	(1,95)	(1,25)	(13,51)	(15,90)	(2,64)	

Fonte: Irmandade Santa Casa de Misericórdia do Birigui (2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023)

Nota: a entidade assinou o primeiro contrato de gestão em 2017, portanto, passa-se à apresentação dos valores na tabela a partir deste exercício financeiro. Ademais, a instituição não divulgou os demonstrativos contábeis de 2015 e divulgou os de 2016 de maneira incompleta; a partir do exercício financeiro de 2019, passou a divulgar o resultado financeiro líquido. Para fins de aproximação, utiliza-se essa informação para inferir os resultados operacionais.

Tabela 11 – Dados selecionados para a OS Pró Saúde (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	908.753.000,00	1.040.882.000,00	919.558.000,00	1.113.041.000,00	1.072.966.000,00	1.227.755.000,00	1.243.600.000,00	1.294.211.000,00
Receita operacional	1.576.886.000,00	1.576.609.000,00	1.274.499.000,00	1.196.131.000,00	1.040.929.000,00	939.749.000,00	1.023.044.000,00	691.997.000,00
Receita do contrato de gestão	1.468.145.000,00	1.463.238.000,00	1.157.522.000,00	1.040.311.000,00	900.612.000,00	718.269.000,00	785.883.000,00	557.189.000,00
Resultado operacional	25.399.000,00	37.743.000,00	28.827.000,00	15.060.000,00	(126.115.000,00)	(85.364.000,00)	(62.362.000,00)	(55.747.000,00)
Receita total	1.579.264.000,00	1.577.779.000,00	1.277.691.000,00	1.197.611.000,00	1.182.747.000,00	1.037.734.000,00	1.099.600.000,00	768.465.000,00
Resultado líquido	16.549.000,00	10.410.000,00	6.813.000,00	1.653.000,00	2.211.000,00	3.066.000,00	934.000,00	569.000,00
Índice D	93,10	92,81	90,82	86,97	86,52	76,43	76,82	80,52
Taxa de resultado operacional (%)	1,61	2,39	2,26	1,26	(12,12)	(9,08)	(6,10)	(8,06)
Taxa de resultado líquido (%)	1,05	0,66	0,53	0,14	0,19	0,30	0,08	0,07
Rentabilidade sobre ativo (%)	1,82	1,00	0,74	0,15	0,21	0,25	0,08	0,04

Fonte: Pró Saúde (2016; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: as demonstrações contábeis da entidade estão apresentadas em milhares de R\$, por isso os valores das três últimas casas decimais à esquerda apresentam o algarismo 0.

Essa informação leva a uma aproximação dos dados que reduz a certidão dos indicadores, mas não prejudica qualquer base de comparação.

Tabela 12 – Dados selecionados para a OS Associação Comunitária Monte Azul (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	5.458.275,00	8.984.841,00		22.871.684,00	22.089.374,00	25.809.633,00	20.465.471,00	15.572.922,00
Receita operacional	75.327.477,00	116.485.593,00		132.637.531,00	141.170.758,00	205.703.752,00	237.651.149,00	293.919.558,00
Receita do contrato de gestão	65.529.714,00	105.518.700,00		120.996.993,00	133.187.769,00	143.394.302,00	167.362.671,00	207.995.237,00
Resultado operacional	(549.485,00)	674.540,00		(719.549,00)	152.082,00	1.011.294,00	60.108,00	(389.428,00)
Receita total	75.478.480,00	116686203		132.637.531,00	141.170.758,00	205.953.290,00	238.406.689,00	294.810.337,00
Resultado líquido	(460.458,00)	847.016,00		(399.196,00)	218.086,00	982.115,00	604.689,00	271.291,00
Índice D	86,99	90,59		91,22	94,35	69,71	70,42	70,77
Taxa de resultado operacional (%)	(0,73)	0,58		(0,54)	0,11	0,49	0,03	(0,13)
Taxa de resultado líquido (%)	(0,61)	0,73		(0,30)	0,15	0,48	0,25	0,09
Rentabilidade sobre ativo (%)	(8,44)	9,43		(1,75)	0,99	3,81	2,95	1,74

Fonte: Associação Comunitária Monte Azul (2016; 2017; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Notas: (*) os demonstrativos contábeis referentes ao exercício 2017 não foram encontrados no site da OS, nos Diários Oficiais da Prefeitura de São Paulo (ente federado que contratualizou com a instituição), ou em mecanismos de busca na internet (buscador Google);

(**) na elaboração das demonstrações contábeis do exercício 2022 foi realizada uma alteração de registro, adicionando no Balanço os créditos a receber (na conta de ativo) e despesas a pagar (na conta do passivo) em exercícios posteriores, referentes aos contratos e convênios. Para efeitos de comparação, que é o que nos interessa, estamos excluindo do “Ativo” em nossa planilha essa previsão de recursos para exercícios posterior, já que a prática contábil não era utilizada nos registros dos anos anteriores.

Tabela 13 – Dados selecionados para a OS Instituto Gnosis (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	7.103.176,12	22.316.978,55	30.162.795,00	51.129.708,00	68.855.442,00	185.907.734,00	372.928.418,00	291.978.319,00
Receita operacional	52.732.503,44	125.570.158,86	133.253.773,00	255.769.901,00	271.392.693,00	478.207.574,00	563.826.917,00	570.733.121,00
Receita do contrato de gestão	52.730.744,70	125.564.320,25	133.245.545,00	255.773.262,00	271.389.239,00	477.902.750,00	563.653.131,00	569.665.624,00
Resultado operacional	(746.752,59)	10.682.635,92	(594.764,00)	6.963.994,00	5.602.088,00	2.327.166,00	36.181.670,00	85.790.646,00
Receita total	53.604.444,64	128.415.893,55	134.293.754,00	256.622.376,00	272.432.783,00	479.054.897,00	567.748.293,00	588.280.849,00
Resultado líquido	125.188,61	13.537.029,50	(1.146.112,00)	(3.920.371,00)	(675.592,00)	(7.867.276,00)	18.046.301,00	77.545.414,00
Índice D	100,00	100,00	99,99	100,00	100,00	99,94	99,97	99,81
Taxa de resultado operacional (%)	(1,42)	8,51	(0,45)	2,72	2,06	0,49	6,42	15,03
Taxa de resultado líquido (%)	0,23	10,54	(0,85)	(1,53)	(0,25)	(1,64)	3,18	13,18
Rentabilidade sobre ativo (%)	1,76	60,66	(3,80)	(7,67)	(0,98)	(4,23)	6,18	26,56

Fonte: Instituto Gnosis (2016; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 14 – Dados selecionados para a OS Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	71.314.374,00	88.277.381,00	89.090.194,00	112.033.317,00	153.285.116,00	149.298.644,00	164.382.152,00	246.128.117,00
Receita operacional	180.891.508,00	203.165.093,00	198.897.636,00	217.294.419,00	325.933.304,00	415.641.684,00	515.803.211,00	612.021.556,00
Receita do contrato de gestão	87.452.403,00	143.800.000,00	153.107.571,00	198.343.804,00	320.201.046,00	359.409.621,00	513.467.964,00	600.910.833,00
Resultado operacional	3.910.777,00	9.366.805,00	37.316,00	4.021.769,00	21.977.721,00	10.973.707,00	(3.554.682,00)	23.395.265,00
Receita total	181.592.805,00	203.300.471,00	200.013.109,00	218.250.161,00	327.326.376,00	416.682.476,00	517.551.058,00	616.700.551,00
Resultado líquido	3.929.759,00	9.900.707,00	750.104,00	4.551.294,00	22.630.230,00	11.296.832,00	(3.541.388,00)	26.392.077,00
Índice D	48,35	70,78	76,98	91,28	98,24	86,47	99,55	98,18
Taxa de resultado operacional (%)	2,16	4,61	0,02	1,85	6,74	2,64	(0,69)	3,82
Taxa de resultado líquido (%)	2,16	4,87	0,38	2,09	6,91	2,71	(0,68)	4,28
Rentabilidade sobre ativo (%)	5,51	11,22	0,84	4,06	14,76	7,57	(1,44)	10,72

Fonte: Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 15 – Dados selecionados para a OS Instituto Acqua (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019 (*)	2020	2021	2022
Ativo	-	-	81.283.344,62	330.919.891,16	358.174.469,97	481.819.951,91	704.300.105,86	1.254.561.880,99
Receita operacional	-	-	286.383.601,40	171.350.717,49	635.549.070,89	1.001.966.769,72	945.080.148,19	1.259.161.208,82
Receita do contrato de gestão	-	-	278.681.040,43	170.464.552,53	633.184.129,69	987.627.316,35	930.370.929,48	1.230.911.378,34
Resultado operacional	-	-	6.626.953,13	3.238.483,98	18.169.143,36	18.820.141,65	37.377.256,69	(511.334,17)
Receita total	-	-	288.234.479,67	171.748.541,93	635.886.646,12	1.003.476.261,36	959.420.228,23	1.279.257.131,24
Resultado líquido	-	-	8.547.759,67	3.469.333,18	18.402.457,23	17.345.364,20	50.615.861,35	18.819.524,68
Índice D	-	-	97,31	99,48	99,63	98,57	98,44	97,76
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	2,31	1,89	2,86	1,88	3,95	(0,04)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	2,97	2,02	2,89	1,73	5,28	1,47
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	10,52	1,05	5,14	3,60	7,19	1,50

Fonte: Instituto Acqua (2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: a entidade não apresenta demonstrações contábeis nos anos de 2015 e 2016 em seu “Portal da Transparência”. Também não conseguimos encontrar esses demonstrativos em consultas a Diários Oficiais e jornais de grande circulação através de buscas na internet; (*) no tocante às demonstrações contábeis de 2109, os dados são conflitantes. O DRE mostra o valor de cerca de R\$ 19 milhões, porém a nota 6 indica valor amplamente superior (R\$ 633 milhões). Mediante consultas aos contratos de gestão disponibilizados em Portal da Transparência da instituição, não fora identificado qualquer nível de descontinuidade, o que sugere que os valores foram realmente repassados, ou seja, se constituíam como receitas da instituição no referido exercício financeiro. Para a resolução dessa questão, procedeu-se à somatória desses valores com as demais receitas descritas no DRE para apurar as receitas operacionais e totais.

Tabela 16 – Dados selecionados para a OS Instituto Mahatma Gandhi (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019 (*)	2020	2021	2022
Ativo	-	-	-	50.759.794,00	335.927.068,00	869.672.313,00	433.465.890,00	1.432.777.509,00
Receita operacional	-	-	-	278.279.294,00	377.042.758,00	862.692.383,00	983.485.662,00	575.362.335,00
Receita do contrato de gestão	-	-	-	272.827.119,00	371.736.789,00	861.967.139,00	978.094.303,00	566.006.205,00
Resultado operacional	-	-	-	7.325.605,00	20.719.487,00	137.809.163,00	(95.580.935,00)	(61.529.842,00)
Receita total	-	-	-	278.698.341,00	377.859.943,00	863.459.514,00	988.186.569,00	594.758.091,00
Resultado líquido	-	-	-	6.993.732,00	21.089.783,00	137.813.111,00	(92.623.110,00)	(43.573.758,00)
Índice D	-	-	-	98,04	98,59	99,92	99,45	98,37
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	-	2,63	5,50	15,97	(9,72)	(10,69)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	-	2,51	5,58	15,96	(9,37)	(7,33)
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	-	13,78	6,28	15,85	(21,37)	(3,04)

Fonte: Instituto Mahatma Gandhi (2019; 2020; 2021; 2022; 2023)

Nota: no portal da Transparência da instituição constam apenas as demonstrações contábeis referentes aos exercícios de 2019 (que trazem também os dados de 2018) e os demais. Destaca-se que a instituição assinou seu primeiro contrato de gestão apenas no ano de 2017, segundo o mesmo Portal da Transparência.

Tabela 17 – Dados selecionados para a OS Instituto Nacional de Ciências da Saúde (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	7.084.371,14	6.924.502,74	11.612.972,76	41.830.355,29	116.109.503,36	-	-	-
Receita operacional	58.243.235,47	33.025.533,13	34.720.027,94	54.579.091,38	96.954.819,98	-	-	-
Receita do contrato de gestão	27.758.198,89	21.379.959,27	21.379.959,27	34.798.362,67	80.499.139,78	-	-	-
Resultado operacional	(1.579.318,22)	(3.543.217,40)	(2.203.648,68)	(1.818.609,06)	(1.273.703,70)	-	-	-
Receita total	58.246.393,32	33.026.819,68	34.767.265,17	54.579.676,69	96.954.819,98	-	-	-
Resultado líquido	(1.465.659,42)	(3.260.570,06)	(2.194.195,22)	(1.742.754,43)	(1.479.977,63)	-	-	-
Índice D	47,66	64,74	61,58	63,76	83,03	-	-	-
Taxa de resultado operacional (%)	(2,71)	(10,73)	(6,35)	(3,33)	(1,31)	-	-	-
Taxa de resultado líquido (%)	(2,52)	(9,87)	(6,31)	(3,19)	(1,53)	-	-	-
Rentabilidade sobre ativo (%)	(20,69)	(47,09)	(18,89)	(4,17)	(1,27)	-	-	-

Fonte: Instituto Nacional de Ciências da Saúde (2016; 2017; 2018; 2021; 2022; 2023).

Nota: o site da instituição apresentou demonstrativos contábeis apenas dos anos indicados na Tabela. Não foram encontrados em Diários Oficiais ou buscadores.

Tabela 18 – Dados selecionados para a OS Associação Beneficente do Pirangi (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	-	-	-	39.060.458,00	53.958.141,00	70.506.771,00	86.217.963,00	89.819.225,60
Receita operacional	-	-	-	19.705.398,00	54.608.502,00	70.089.461,00	-	29.738.090,38
Receita do contrato de gestão	-	-	-	12.475.010,00	46.439.035,00	61.080.964,00	-	1.384.577,50
Resultado operacional	-	-	-	609.327,00	123.192,00	343.725,00	-	(59.309,06)
Receita total	-	-	-	19.709.688,00	54.614.488,00	70.212.112,00	-	29.757.247,38
Resultado líquido	-	-	-	613.617,00	129.178,00	466.376,00	1.605.307,27	(144.920,62)
Índice D	-	-	-	63,31	85,04	87,15	-	4,66
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	-	3,09	0,23	0,49	-	(0,20)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	-	3,11	0,24	0,66	-	(0,49)
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	-	1,57	0,24	0,66	1,86	(0,16)

Fonte: Associação Beneficente do Pirangi (2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: a entidade assinou o primeiro contrato de gestão no ano de 2018. Portanto, os dados apresentados correspondem aos exercícios financeiros 2018-22; a DRE referente ao exercício 2021 não se encontrava disponível, inviabilizando o captar de dados que extraídos desse demonstrativo contábil no que se refere ao exercício 2021.

Tabela 19 – Dados selecionados para a OS Hospital do Câncer de Pernambuco (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	72.075.109,00	92.836.850,00	104.996.016,00	117.207.086,00	132.437.771,00	152.013.000,00	135.621.000,00	146.926.000,00
Receita operacional	-	143.779.153,00	169.015.087,00	176.783.122,00	214.983.896,00	393.694.000,00	397.160.000,00	368.913.000,00
Receita do contrato de gestão	-	39.707.561,00	60.944.820,00	66.453.384,00	94.650.369,00	201.053.000,00	207.941.000,00	153.787.000,00
Resultado operacional	-	3.140.336,00	6.417.374,00	3.825.532,00	8.037.206,00	10.346.000,00	(16.496.000,00)	1.731.000,00
Receita total	-	144.081.385,00	169.672.614,00	176.931.865,00	215.407.790,00	394.006.000,00	397.725.000,00	369.834.000,00
Resultado líquido	(6.291.192,00)	(947.561,00)	3.758.674,00	(1.076.893,00)	(526.457,00)	8.633.000,00	(18.925.000,00)	(872.000,00)
Índice D	-	27,62	36,06	37,59	44,03	51,07	52,36	41,69
Taxa de resultado operacional (%)	-	2,18	3,80	2,16	3,74	2,63	(4,15)	0,47
Taxa de resultado líquido (%)	-	(0,66)	2,22	(0,61)	(0,24)	2,19	(4,76)	(0,24)
Rentabilidade sobre ativo (%)	(8,73)	(1,02)	3,58	(0,92)	(0,40)	5,68	(13,95)	(0,59)

Fonte: Hospital do Câncer de Pernambuco (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 20 – Dados selecionados para a OS Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	-	-	227.780.987,72	671.074.338,18	708.708.858,41	1.104.900.098,90	580.961.196,46	462.807.891,82
Receita operacional	-	-	36.514.348,58	133.699.257,38	66.442.084,29	231.166.474,88	610.406.640,52	856.711.353,68
Receita do contrato de gestão	-	-	29.129.875,76	129.425.401,00	65.744.172,89	213.111.337,03	605.187.334,16	850.596.654,23
Resultado operacional	-	-	(1.816.995,91)	(1.897.230,80)	(75.268,68)	15.127.707,92	5.235.443,64	(797.768,01)
Receita total	-	-	36.523.549,98	133.722.559,17	66.843.871,63	231.191.075,13	611.414.859,40	860.869.289,29
Resultado líquido	-	-	(2.303.833,03)	(3.373.809,39)	(430.497,52)	14.753.411,48	5.219.943,50	1.480.970,67
Índice D	-	-	79,78	96,80	98,95	92,19	99,14	99,29
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	(4,98)	(1,42)	(0,11)	6,54	0,86	(0,09)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	(6,31)	(2,52)	(0,64)	6,38	0,85	0,17
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	(1,01)	(0,50)	(0,06)	1,34	0,90	0,32

Fonte: Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência em Saúde (2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: considerando que a OS assinou contratos de gestão apenas a partir de 2017, a série histórica dos dados é realizada a partir do exercício em tela.

Tabela 21 – Dados selecionados para a OS Instituto Morgan (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	-	-	-	-	3.550.246,38	16.127.921,03	13.592.062,34	23.158.784,32
Receita operacional	-	-	-	-	10.871.274,74	33.790.922,82	45.854.743,59	35.890.256,83
Receita do contrato de gestão	-	-	-	-	10.871.274,74	33.699.794,39	44.069.649,41	33.495.605,48
Resultado operacional	-	-	-	-	364.677,06	(222.474,38)	41.661,12	(386.886,23)
Receita total	-	-	-	-	10.907.779,58	33.804.838,76	45.902.095,68	35.937.608,92
Resultado líquido	-	-	-	-	381.492,42	(242.348,75)	70.793,56	(31.612,46)
Índice D	-	-	-	-	100,00	99,73	96,11	93,33
Taxa de resultado operacional (%)	-	-	-	-	3,35	(0,66)	0,09	(1,08)
Taxa de resultado líquido (%)	-	-	-	-	3,50	(0,72)	0,15	(0,09)
Rentabilidade sobre ativo (%)	-	-	-	-	10,75	(1,50)	0,52	(0,14)

Fonte: Instituto Morgan (2020; 2021; 2022; 2023).

Nota: a OS assinou contratos de gestão com entes federados em 2018. Entretanto, as demonstrações contábeis da instituição no exercício 2018 ainda não apresentam os dados referentes a esses contratos (em termos do balanço patrimonial e em termos da demonstração de resultados). Provavelmente porque, embora assinados em 2018, a instituição teve direitos sobre os contratos apenas em 2019. Portanto, a série de dados, nesse caso, corresponde ao intervalo 2019-2022.

Tabela 22 – Dados selecionados para a OS Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	194.939.826,64	213.003.077,60	226.298.238,15	254.181.399,64	255.880.818,51	259.684.751,95	337.293.072,17	365.757.185,13
Receita operacional	677.110.938,23	779.500.883,87	797.279.956,53	873.111.665,74	834.609.338,42	1.087.123.421,92	1.371.666.166,70	1.366.724.016,28
Receita do contrato de gestão	664.643.557,23	736.526.832,94	757.699.308,88	834.036.375,27	808.225.136,07	1.040.100.435,52	1.276.752.227,39	1.311.369.464,07
Resultado operacional	(17.195.517,91)	51.677.884,62	10.228.195,47	70.695.318,55	15.713.265,19	2.178.584,45	20.381.958,76	43.207.328,85
Receita total	693.650.593,72	791.363.017,84	811.180.227,43	881.572.438,63	854.354.923,71	1.103.314.996,40	1.371.700.480,61	1.387.267.590,25
Resultado líquido	(22.899.990,73)	45.124.786,96	(2.217.496,09)	70.193.668,77	15.656.592,64	515.010,69	18.762.110,22	40.038.987,10
Índice D	98,16	105,83	95,04	95,52	96,84	95,67	93,08	95,95
Taxa de resultado operacional (%)	(2,54)	6,63	1,28	8,10	1,88	0,20	1,49	3,16
Taxa de resultado líquido (%)	(3,30)	5,70	(0,27)	7,96	1,83	0,05	1,37	2,89
Rentabilidade sobre ativo (%)	(11,75)	21,19	(0,98)	27,62	6,12	0,20	5,56	10,95

Fonte: Instituto de Gestão e Saúde Hospitalar (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 23 – Dados selecionados para a OS Instituto de Medicina (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	194.939.826,64	213.003.077,60	226.298.238,15	254.181.399,64	255.880.818,51	259.684.751,95	337.293.072,17	365.757.185,13
Receita operacional	677.110.938,23	779.500.883,87	797.279.956,53	873.111.665,74	834.609.338,42	1.087.123.421,92	1.371.666.166,70	1.366.724.016,28
Receita do contrato de gestão	664.643.557,23	736.526.832,94	757.699.308,88	834.036.375,27	808.225.136,07	1.040.100.435,52	1.276.752.227,39	1.311.369.464,07
Resultado operacional	(17.195.517,91)	51.677.884,62	10.228.195,47	70.695.318,55	15.713.265,19	2.178.584,45	20.381.958,76	43.207.328,85
Receita total	693.650.593,72	791.363.017,84	811.180.227,43	881.572.438,63	854.354.923,71	1.103.314.996,40	1.371.700.480,61	1.387.267.590,25
Resultado líquido	(22.899.990,73)	45.124.786,96	(2.217.496,09)	70.193.668,77	15.656.592,64	515.010,69	18.762.110,22	40.038.987,10
Índice D	98,16	105,83	95,04	95,52	96,84	95,67	93,08	95,95
Taxa de resultado operacional (%)	(2,54)	6,63	1,28	8,10	1,88	0,20	1,49	3,16
Taxa de resultado líquido (%)	(3,30)	5,70	(0,27)	7,96	1,83	0,05	1,37	2,89
Rentabilidade sobre ativo (%)	(11,75)	21,19	(0,98)	27,62	6,12	0,20	5,56	10,95

Fonte: Instituto de Medicina Integrada Professor Fernando Figueira (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Tabela 24 – Dados selecionados para a OS Hospital do Tricentenário (2015-2022)

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo	47.221.144,41	68.599.883,82	90.367.175,52	120.703.662,85	124.299.886,03	198.476.017,27	217.476.000,00	185.357.000,00
Receita operacional	133.020.834,89	196.161.167,41	255.519.615,75	318.146.187,06	332.878.337,97	490.095.552,09	501.935.000,00	564.586.000,00
Receita do contrato de gestão	105.236.777,00	165.403.030,00	190.250.186,00	234.551.754,96	236.069.424,60	362.407.392,89	451.002.000,00	495.981.000,00
Resultado operacional	3.295.847,44	11.770.603,35	10.393.966,27	12.804.906,30	(3.355.116,62)	58.174.695,06	(174.000,00)	(30.042.000,00)
Receita total	133.937.635,45	197.729.586,77	257.184.862,42	318.751.767,85	333.833.519,15	491.140.679,34	505.480.000,00	552.411.000,00
Resultado líquido	2.503.840,39	11.257.052,98	9.830.509,58	11.248.192,01	(5.844.459,68)	57.377.320,20	2.172.000,00	(19.197.000,00)
Índice D	79,11	84,32	74,46	73,72	70,92	73,95	89,85	87,85
Taxa de resultado operacional (%)	2,48	6,00	4,07	4,02	(1,01)	11,87	(0,03)	(5,32)
Taxa de resultado líquido (%)	1,87	5,69	3,82	3,53	(1,75)	11,68	0,43	(3,48)
Rentabilidade sobre ativo (%)	5,30	16,41	10,88	9,32	(4,70)	28,91	1,00	(10,36)

Fonte: Hospital do tricentenário (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).