

## A participação das Organizações Sociais na Governança Global

Denyse Moreira Guedes<sup>1</sup>

### RESUMO

O projeto de Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, ao introduzir estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados, colocou em relevo a questão da avaliação nas organizações públicas. Este artigo apresenta uma proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão de organizações sociais, ente público não-estatal criado no bojo dessa Reforma. A construção da proposta contemplou a definição de um conceito-guia de gestão e suas dimensões, os quais orientaram a seleção e construção de variáveis, indicadores, parâmetros e plano de análise para a avaliação. O modelo brasileiro das organizações sociais representa uma das respostas possíveis à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. Essas entidades são percebidas como uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa. No presente artigo serão tematizados os conceitos de governança, governança global traçando comparações com regimes internacionais finalizando com uma breve apresentação dos avanços e vantagens das organizações sociais e sua participação na governança global.

**Palavras chave:** organizações sociais, governança, governança global, regimes internacionais.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional – UNISANTOS, Bolsista CAPES, Mestre em Saúde Coletiva – UNISANTOS, Especialista em Direito Penal – FMU-SP, Assistente Social – PUC-SP, Advogada – Universidade São Marcos-SP e Coordenadora e Docente dos Cursos EaD da UNIMES: Serviço Social e Especialização em Educação para a Diversidade. E-mail: denyseguedes@hotmail.com

## **Abstract**

The Administrative Reform project of the Brazilian State by introducing administrative strategies based on broad delegation of authority and the subsequent recovery of results, thereby highlighting the issue of evaluation in public organizations. This article presents a methodology to assess the management capacity of social organizations, non-state public entity created within this reform. The construction of the proposal included the definition of a concept guide for management and its dimensions, which guided the selection and construction of variables, indicators, parameters and analysis plan for evaluation. The Brazilian model of social organizations represents one of the possible answers to the crisis of the state apparatus in the provision of social services. These entities are perceived as a form of partnership between the State and private institutions for public or, from another angle, a form of popular participation in administrative management. In the present article shall be thematized the concepts of governance, drawing comparisons with global governance regimes international ending with a brief presentation of the advances and advantages of social organizations and their participation in global governance.

**Keywords:** social organizations, governance, global governance, international regimes.

## **INTRODUÇÃO**

A terminologia governança nasceu nos anos 80, ligada ao ato de governar, à ideia de consenso, convencimento, assumindo uma conotação fortemente liberal, podendo ser aplicada em escala macro ou micro: governança global, ou, empresarial, por exemplo, diferenciando claramente de governo, pois o mesmo possui a ideia ligada ao exercício formal do poder constituinte – povo, território, governo, soberania, aquele que exerce o poder explicitamente.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

Edição Especial

Segundo o Banco Mundial, “governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”, sendo, portanto, um universo de ações muito mais amplo do que ações diplomáticas, com objetivo de avançar na gestão, buscando a efetividade e a eficiência.

Sendo analisada como a solidariedade entre as pessoas, de um modo geral, e em sentido mais complexo, entre todas as nações, criou-se assim uma nova ordem mundial, o solidarismo, visando a governança global, ou seja, a cooperação entre os Estados.

Até o final dos anos 80, o termo Governança Global não era um termo usual. Com o fim da Guerra Fria é que, juntamente com o crescente interesse mundial no processo de democratização, emergiu também uma preocupação com as instituições e com a questão da governança. Os estudiosos começaram a ver governança como uma condição necessária para reformas efetivas e também servindo a uma nova retórica sobre participação e responsabilidade democráticas.

A governança, mesmo em nível global, necessita de liderança. A Comissão de Governança da ONU salienta que essa liderança pode vir em diversas formas: governos, sozinhos ou em grupos, podem perseguir grandes objetivos; indivíduos podem colocar sua reputação em favor da inovação internacional; e organizações internacionais podem favorecer o surgimento de atores que exerçam esse papel.

Porém, a Comissão não vê liderança apenas entre pessoas do mais alto nível nacional e internacional. Essas lideranças podem estar em qualquer nível: grupos locais ou nacionais; parlamentos e classes profissionais; entre cientistas e escritores; em pequenos grupos da comunidade ou em organizações não governamentais de escala nacional; em órgãos internacionais de qualquer caráter; em comunidades religiosas e entre professores; em partidos políticos e em movimentos de cidadãos; no setor privado, entre corporações transnacionais e na mídia. O grande desafio da liderança hoje, segundo a

Comissão é harmonizar demandas domésticas de ação nacional e a compulsão de cooperação internacional.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

Edição Especial

No que concerne às Organizações Sociais – OS, baseadas na experiência de países como França e Inglaterra, a Lei 9.637 de 1998 autorizou a qualificação de entidades privadas, sem fins lucrativos, como organizações sociais. Esta qualificação as habilita a receber recursos de fomento para o desenvolvimento de atividades consideradas de relevante interesse social e utilidade pública em áreas de atividade como ensino e pesquisa, saúde e preservação do meio ambiente, cultura e ciência e tecnologia. Nelas, a Constituição permite a presença do setor privado, pois não são atividades exclusivas do Estado.

A lei brasileira exige que essa qualificação se dê após o cumprimento de uma série de requisitos, que permitem maior transparência e controle dos recursos investidos nessas entidades pelo poder público. Contempladas todas as exigências da lei, uma OS habilita-se a firmar com o poder público um contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre as duas partes.

Desde o princípio, o objetivo desse modelo institucional foi o de incentivar o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade para a gestão de serviços de natureza social. É sempre bom frisar que o seu foco é o cidadão. E a ênfase dada é no seu desempenho com base em um rigoroso controle social. Isso porque, para garantir que o uso dos recursos públicos repassados seja o melhor possível, a lei impõe controles externo e interno.

Na prática, a governança das organizações sociais se dá em várias instâncias. Seja por meio de um conselho de administração em que tem assento o próprio poder público e a sociedade civil, seja pela publicação das contas dessas instituições no Diário Oficial da União, seja por meio do acompanhamento da comissão de avaliação responsável por certificar a execução dos serviços, seja com a contratação de auditoria externa.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
Edição Especial

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

## CONCEITUANDO GOVERNANÇA

Constituindo um novo conceito, governança traz em sua raiz a capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas integrando instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e efetividade dos resultados esperados e da transparência dos processos, eivada de características de suma relevância: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas; vem a ser um sistema democrático de leis e instituições sociais.

Conceituar governança, muitas vezes nos remete a relações governamentais e burocracia, mas, sua essência, em breves palavras, vem a ser o conjunto de melhores práticas utilizadas para garantir que os gestores corretos estão tomando as decisões certas sobre as diversas questões.

Governança pode ser sinônimo de governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução política geral de um país, sendo o órgão superior da administração pública. No entanto, governança também pode dizer respeito às medidas adotadas pelo governo para governar o país em questão.

São oito as principais características da boa governança: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas.

Tem-se a ideia também de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997, p. 340-341).

Os elementos chaves constitutivos da governança são:

- 1) funcional – meio/processo para resolver problemas e produzir resultados (ideia funcionalista)
- 2) metodológico – caráter de persuasão, consenso, convencimento, mais do que a simples coerção
- 3) procedimental – participação ampliada
- 4) institucional – se materializa em princípios, normas e regras – consenso, diálogo, negociação

A governança, em relação à governabilidade, tem um caráter mais amplo, o qual cabe aqui destacar, engloba dimensões presentes na governabilidade, como bem define Melo (*apud* Santos, 1997, p. 341): “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, a definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341) “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”.

Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342). Conclui-se que enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança atua num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

## **GOVERNANÇA GLOBAL**

O conceito de governança global tem sido analisado com o objetivo de trazer respostas sobre a influência de atores não-estatais, tanto na política como no direito internacional<sup>2</sup>.

A Comissão sobre Governança Global da ONU define Governança como<sup>3</sup>:

“a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, público e privado, administrarem seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa tem lugar no nível global, Governança era vista primeiramente como sendo apenas as relações intergovernamentais, mas hoje já pode ser entendida como envolvendo organizações não-governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado de capitais global.”

A governança global reside no processo de construção das instituições como a ONU, FMI, OMC e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um “governo global”.

A governança demonstra a existência de regras, a todos os níveis da atividade humana, cujas finalidades são controladas para terem um efeito internacional. Essa abordagem defende que os indivíduos são capazes de se organizar para resolver problemas comuns, por meio de mecanismos interativos de decisão, que constituem a “governança sem governo” a partir de uma iniciativa comum tomada sob consenso.

Quanto à governança para o desenvolvimento do direito internacional ambiental, por exemplo, duas abordagens coexistem. A primeira é mais institucional e originou-se na proposta do embaixador Pardo, em 1967, da criação do conceito de patrimônio comum

da humanidade. Fundamenta-se no princípio de que o meio ambiente pertence à humanidade, que deve zelar pela equidade de intergerações. Uma segunda abordagem, ao contrário, funda-se na incapacidade institucional para exigir que os Estados tomem

---

<sup>2</sup> SLAUGHTER, A.-M., 1997.

<sup>3</sup> O Presidente da Assembleia Geral da ONU Joseph Deiss pediu aos Estados para serem flexíveis e inovadores ao considerarem formas de reforçar o papel das Nações Unidas como a instituição central para a governança global. “A fim de assegurar que a ONU continue relevante para o mundo em 2025 e além, temos que aprender as lições dos últimos 60 anos e realizar as reformas necessárias,” [disse](#) em seu discurso de abertura para o [debate](#) da Assembleia sobre a ONU na governança global.

medidas mais sérias para o desenvolvimento do direito internacional. Assim, para que a governança realmente possa existir como Rosenau a descreveu, é necessário considerarmos a crise do multilateralismo jurídico, político e econômico, que é efeito da fragmentação do poder e das fontes reguladoras globais.

A governança global, por seu próprio caráter original, atribui grande importância não somente à maior institucionalização internacional, mas também à ampliação da base ontológica de atores contemplados com participação e relevância na análise política. Desta maneira, ela supera em parte a lógica centrada no Estado ao abranger também outros atores transnacionais, tais como ONGs, Organizações Internacionais, Corporações Transnacionais e outros.

Trata-se, assim, de uma proposta de alargamento do âmbito do debate, de modo a fazer com que se “ouçam” todos aqueles que, conscientemente, queiram participar da esfera pública internacional. Nesse sentido, a governança surge como uma forma de combater o *déficit* democrático no nível internacional.

O conceito de governança global, é observado por sua clara instrumentalização para o gerenciamento das transformações e consequentes crises de cunho político e econômico inerentes ao mundo pós-fordista que caracteriza o mundo globalizado das décadas de 1990 e o início do século XXI.

## **COMPARANDO GOVERNANÇA GLOBAL E REGIMES INTERNACIONAIS**

Desde o início da década de 1980, teóricos das relações internacionais já viam na construção de regimes internacionais a solução para explicar e mesmo promover a

cooperação interestatal num ambiente internacional caracterizado pela lógica do dilema de segurança.

Trata-se de um esforço em se pensar a questão de como coordenar as ações de atores utilitários em um contexto política onde atores diversos interagem na ausência de um ente governamental superior que possa regular seus contatos. Nesse sentido, ganha destaque o papel desempenhado por diferentes conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos responsáveis e por informar os diferentes atores o que se constituiria como o comportamento adequado dentro de um contexto específico.

Os regimes são estas instituições de caráter não-hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem. Eles são deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigar o caráter de auto-ajuda das Relações Internacionais ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação.

De forma sucinta, os regimes internacionais podem ser classificados em três principais escolas<sup>4</sup>:

1. Os *neoliberais* vêem os regimes como uma via para facilitar a cooperação internacional. Para esta vertente, estas instituições permitem que os atores racionais contribuam uns com os outros no sentido de realizar seus interesses comuns, pois os regimes aumentam a transparência das relações entre os variados agentes internacionais, permitindo que se reduza a incerteza nessa interação, assim diminuindo o medo de trapaça e a possibilidade de exploração dos demais participantes.

2. Para os *realistas* os regimes, sua emergência e sua persistência estão ligados à distribuição das capacidades materiais no sistema internacional. Assim, criam regras

---

<sup>4</sup> HASENCLEAVER ET AL, 2000: 7-12.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
Edição Especial

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

aqueles que têm maiores condições materiais de criá-las e obedecem a elas os atores “mais fracos”, que não conseguem resistir à imposição desses princípios, devido a sua condição de maior vulnerabilidade.

3. Já os chamados *cognitivistas* abordam a questão dos regimes a partir de um viés sociológico. Criticam as teorias anteriores por tomarem as preferências dos atores como dados exógenos, ou seja, como algo pré-estabelecido que pode ser “descoberto”, mas não debatido ou teorizado.

Ganhando forma mais nítida no início da década de 1990, a análise da chamada “Governança sem Governo” nasceu intimamente relacionada ao processo de globalização. Esta nova dinâmica, facilitaria a criação de novas esferas de poder e autoridade no sistema internacional, viabilizaria certa reconfiguração do poder no âmbito mundial e geraria uma renovada tensão entre espaços tradicionais de autoridade e novos espaços de governança (ROSENAU & CZEMPIEL, 2000).

A busca pela governança trata-se, pois, da tentativa de gerenciar, por vias não-governamentais e não-estatais, uma globalização que avançava tanto em diversos setores quanto no âmbito mais geral do sistema internacional.

No primeiro caso, um variado conjunto de dinâmicas setoriais específicas ocorre localmente – embora se multipliquem pelo globo, elas o fazem de forma plural, diversa e fragmentada. No segundo tipo de governança, observamos uma ordem de caráter geral aplicável mundialmente – uma ordem que vai muito além do mero somatório das dinâmicas setoriais.

Dessa forma, observamos que tanto a concepção de regimes quanto a de governança global são o centro de amplos e variados debates. Ambos os conceitos são apresentados por seus respectivos formuladores como uma resposta marcadamente *problem-solving*

para os problemas de gerenciamento das relações entre atores em um cenário político internacional marcado pela crescente interdependência – no caso da teoria dos regimes – e pelo avanço da globalização – no caso da teoria da governança global. Em outras

palavras, ambos buscam adquirir alguma capacidade de regulação da política internacional em um cenário global sem governo e onde a possibilidade de eclosão de crises é eminente.

## ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – AVANÇOS E VANTAGENS

As Organizações Sociais têm seu lugar no bojo do processo que se convencionou chamar de "reforma do Estado", cujo impulso maior se deu a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado quase que exclusivamente para efetivar a reforma administrativa pretendida pelo Governo Federal.

Um dos pontos estratégicos deste plano foi a aprovação do "Programa Nacional de Publicização", aprovado pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Esta lei autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos, a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais.

Segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meireles, "o objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais".

A legislação pertinente não lança muitas luzes acerca de uma definição das Organizações Sociais. Entretanto, pode servir como um bom ponto de partida o art. 1º da Lei 9.637/98<sup>5</sup>, *in verbis*:

---

<sup>5</sup> A Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

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

O Projeto Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social.

As atividades estatais publicizáveis, aquelas não-exclusivas de Estado, correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas, tais como educação, saúde, cultura e proteção ambiental.

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

O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regulará as ações das OS.

As OS tornam mais fácil e direto o controle social, por meio da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil, ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviços e doações por parte da sociedade.

Não obstante, gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. A novidade será, de fato, a sua qualificação, mediante decreto, como Organização Social, em cada caso.

Qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.

### **Avanços**

Apesar de todas as insuficiências e excessos do arcabouço normativo das Organizações Sociais, não há que se tomar uma atitude iconoclasta, e fechar os olhos para alguns aspectos positivos do novo regramento legal. Em muitos pontos, a qualificação em estudo supera o antigo título de utilidade Pública, como veremos a seguir.

Em primeiro lugar, os estatutos das Organizações Sociais devem, nos termos do art. 3º da Lei 9637/98, satisfazer a certos requisitos no tocante ao modelo de composição para seus órgãos de deliberação superior. Prevê-se a necessária participação de



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

Edição Especial

representantes do Estado e da Sociedade Civil, até como forma de compensar a extrema liberdade, em relação ao regime jurídico de Direito Público, dispensado às Organizações Sociais. Na outra mão, continuando fortemente o Estado presente na estrutura diretiva da Organização, vem apenas a gerar mais uma forte evidência do movimento de fuga da Administração às amarras do regime jurídico de Direito Público.

Outro avanço pode ser identificado na figura do contrato de gestão, que, abstraídas as questões terminológicas e técnicas, as quais não serão tratadas aqui, não deixa de ser um instrumento que, desde que bem aparelhado, conferirá limites e definirá metas a serem atingidas pela entidade, o que pode ser relevante no controle da aplicação dos recursos públicos na finalidade a si atribuída. E, ainda no campo do controle, a Lei exige, para a própria qualificação, que o estatuto da entidade qualificanda preveja uma sujeição à publicação anual, no Diário Oficial da União, do relatório de execução do contrato de gestão, enquanto um relatório gerencial das atividades desenvolvidas, e não um mero demonstrativo de contabilidade formal, como era comum nas Entidades de Utilidade Pública.

De tudo isso, verifica-se uma tentativa de efetivar controles que contrabalancem as facilidades abertas pela flexibilização lograda com as Organizações Sociais.

### **Vantagens**

O modelo institucional das Organizações Sociais apresenta vantagens claras sobre outras formas de organizações estatais atualmente responsáveis pela execução de atividades não-exclusivas.

Do ponto de vista da gestão de recursos, as Organizações Sociais não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública.



Edição Especial

Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público.

Verifica-se também nas Organizações Sociais um expressivo ganho de agilidade e qualidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeita ao disposto na Lei nº 8.666 e ao SIASG. Esse ganho de agilidade reflete-se, sobretudo, na conservação do patrimônio público cedido à Organização Social ou patrimônio porventura adquirido com recursos próprios.

## CONCLUSÃO

A busca por soluções viáveis e unânimes entre os diversos atores do cenário internacional, não é algo fácil de se conquistar. O entendimento de um processo acelerado de globalização, como algo que gera contínuas transformações, apresenta dilemas, contradições e antagonismos entre atores com interesses e ações, muitas vezes incompatíveis, e também abre possibilidades para uma nova forma de pensamento sobre a dinâmica social.

Nesse contexto, percebem-se atores transnacionais, de caráter não-estatal que vêm exercendo no cenário, considerável relevância, tornando a rede global de relacionamentos mais complexa e segmentada. Tais atores colocam em evidência a discussão sobre a responsabilidade de cada agente internacional sobre os desdobramentos desse processo acelerado de globalização.

Essa maior consciência dos riscos e possibilidades inerentes à sociedade como um todo leva a discussão da governança global, que salientando a totalidade de maneiras, pelas quais os indivíduos e instituições formais e não formais administram seus problemas e



Edição Especial

responsabilidades comuns, bem como acomodam interesses conflitantes no intuito de realizar ações de cooperação.

É visando a construção de tal cenário que a ONU propõe o estabelecimento de uma rede de relacionamentos global, denominada como Pacto Global.

A tomada de consciência cidadã vem tomando proporções globais e é capaz de chamar, para o campo da responsabilidade, atores como o setor privado, sendo através da formação de movimentos globais ou da mudança das formas de decisão de consumo.

Assim, mesmo que os resultados dessa mudança não possam ainda ser percebidos de forma evidente pela sociedade e analistas do tema, o fato de tal discussão estar tomando proporções significativas, ao ponto de influenciar a gestão corporativa, e de criar a necessidade de as empresas se aproximarem da sociedade, de apresentar balanços sociais e formas mais transparentes, prestando contas de suas ações e práticas aos seus interessados, e da criação de propostas e novas normas que emergem dentro das relações internacionais, já configura um importante avanço no caminho de soluções viáveis em todo o cenário internacional.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado no início do governo Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu as diretrizes para a reforma da Administração Pública Brasileira. Visando aumentar a capacidade do Estado de implementar, de forma

eficiente, políticas públicas, a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, criou o Programa Nacional de Publicização.

Tal Programa autoriza o poder Executivo, por meio da qualificação de entidades privadas como Organizações Sociais, a transferir-lhes a gestão de bens e serviços públicos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

Edição Especial

As Organizações Sociais podem ser definidas como pessoas jurídicas de personalidade privada, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de conteúdo social relevante.

A criação do novo título jurídico possibilitou uma série de novas garantias e cautelas, destinadas a preservar a finalidade das instituições privadas que prestam serviço público. Possibilitou também vantagens à Administração Pública.

As Organizações Sociais gerenciam os recursos humanos e materiais com autonomia em relação ao poder público, fazendo com que o Estado ganhe em flexibilidade. Podem comprar material sem a necessidade de licitação, uma vez que não integram a Administração Pública, podem, ainda, contratar e demitir pessoal sem a necessidade de concurso público. E a lei faculta ao poder público a cessão de pessoal para as Organizações Sociais, com ônus para a origem.

No entanto, não se pode olvidar que, em suas atividades, devem as instituições obedecer aos princípios da Administração Pública, o que legitima suas atividades, conferindo-lhes transparência.

O instituto das Organizações Sociais guarda importantes correlações com vários ramos do Direito. À luz do direito constitucional, possuem importância destacada dois pontos: o Contrato de Gestão e o controle externo a cargo do Tribunal de Contas.

A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, introduziu o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal, bem como introduziu mecanismos tendentes a promover o cumprimento do princípio, como a possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgão e entidades da Administração direta e indireta, através do Contrato de Gestão.

Apesar de a Lei das Organizações Sociais – Lei n. 9.637/98 – ter sido editada antes da Emenda Constitucional n. 19/98, o seu art. 5º revela a intenção do legislador constitucional: a celebração do Contrato de Gestão entre o poder público e a entidade



Edição Especial

qualificada como Organização Social, determinando a forma como ele deve ser elaborado, como deve ser seu conteúdo e por quais princípios se orienta.

É importante para a compreensão da finalidade das Organizações Sociais, no âmbito da reforma da administração pública brasileira, a noção de que as prerrogativas que lhes são conferidas pela legislação (seja no campo do Direito Administrativo, seja no campo do Direito Tributário) não constituem favores aos particulares. Constituem, em verdade, estímulos a entidades sem fins lucrativos que assumem atividades sociais não exclusivas do Estado.

Procurou-se com esse artigo demonstrar o problema da capacidade jurídica de atores internacionais não-estatais que se organizam progressivamente no cenário internacional. Em outros termos, atores que não possuem o estatuto de sujeito de direito trazem à tona a questão de como reduzir essa lacuna, para que eles possam participar do desenvolvimento do direito internacional e defender seus interesses específicos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSIS ALVES, Francisco de. *Fundações, organizações sociais e a agências executivas*. São Paulo: LTr, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



REVISTA ACADÊMICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
Edição Especial

UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS

DERZI, Misabel Abreu Machado apud PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança global e regimes internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Integrating theories of international regimes*. *Review of International Studies*. v. 26, 2000, p. 3-33.

HERZ, Mônica. *A Reforma da Organização das Nações Unidas*. Seminário Brasil-Reino Unido, Rio de Janeiro, 18 e 19 de setembro de 1997.

LINHARES, João Nilo. *Organizações da sociedade civil: questões para análise e discussão*. Florianópolis, 1999. Dissertação. (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno: de acordo com a EC 19/98*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo moderno*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.



Edição Especial

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, D.F.: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. 431p. ISBN 8523005706.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SLAUGHTER, A.-M. *The real new world order*. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 5, p. 183-194, autumn 1997.

———. *International law and international relations*. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 285, p. 9-250, 2000.

#### **INTERNET:**

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Estado. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em 27/06/2013.

Cadernos MARE da Reforma do Estado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Caderno 2, 5ª Edição, Brasília - DF / 1998 Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno02.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF)>. Acesso em 13/07/2013.

Governança Global e Regimes Internacionais. Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5355:os-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=39&Itemid=127](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5355:os-conceitos-de-regimes-internacionais-e-de-governanca-global&catid=39&Itemid=127)>. Acesso em: 14/07/2013.



Edição Especial

MARTINS, Paulo Haus. Qual a diferença entre Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público? Disponível em: [http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lg\\_testes/lg\\_tmes\\_out99.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmes_out99.cfm). Acesso em: 28/06/2013.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=474>. Acesso em: 12/07/2013.

PINTO, Elida Graziani apud SILVA NETO, Belarmino José da. Organizações Sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>. Acesso em 13/07/2013.

Significado de governança. Disponível em: Disponível em: <http://www.significados.com.br/governanca/>. Acesso em: 26/06/2013.

ONU debate seu papel na governança global. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-debate-seu-papel-na-governanca-global/> Acesso em: 27/06/2013.

*uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7165/terceiro-setor#ixzz2YtBYHRjJ> <http://jus.com.br/revista/texto/7165/terceiro-setor>>. A*

## DENYSE MOREIRA GUEDES

Doutoranda em Direito Ambiental Internacional – UNISANTOS, Bolsista CAPES, Mestre em Saúde Coletiva – UNISANTOS, Especialista em Direito Penal – FMU-SP, Assistente Social – PUC-SP, Advogada – Universidade São Marcos-SP e Coordenadora



Edição Especial

e Docente dos Cursos EaD da UNIMES: Serviço Social e Especialização em Educação para a Diversidade.

### **Para citar este trabalho:**

GUEDES, Denyse Moreira ;**A participação das Organizações Sociais na Governança Global** . **Ágora** – Revista Acadêmica de Formação de Professores. Revista **Ágora** – Unimes Virtual – Edição Especial - Março/ 2015 – <http://periodicosunimes.unimesvirtual.com.br/index.php?journal=formacao>