



SEÇÃO: ARTIGOS E ENSAIOS

Introduzindo o tema da corrupção nas análises sobre mudanças dos modelos de gestão da saúde

Introducing the theme of corruption into analysis of changes in health management models

Maria de Fátima

Siliansky de Andreazzi¹

orcid.org/0000-0003-3299-3812

siliansky@iesc.ufrj.br

Recebido em: 18 fev. 2022.

Aprovado em: 30 abr. 2022.

Publicado em: 02 jun. 2022.

Resumo: O trabalho, recorte de uma pesquisa sobre privatização da saúde no município do Rio de Janeiro, aborda a principal questão levantada na literatura nacional e internacional sobre os resultados das reformas gerencialistas da Administração pública no contexto do neoliberalismo, que é a falta de controle sobre as parcerias público-privadas e os contratos de gestão. No caso, as Organizações Sociais de Saúde (OSS) têm frequentemente sido envolvidas em processos de corrupção. Faz-se uma breve revisão sobre a corrupção, abordando suas dimensões quantitativas e as concepções correntes. O marco teórico adotado é o marxismo, em especial, a partir de análises de formações econômico-sociais pós ou semicoloniais, onde tem sido encontrado, na contemporaneidade, níveis significativos de corrupção. O caso do Rio de Janeiro abordou 14 OSS que estabeleceram contratos com a prefeitura entre 2009 e 2015 utilizando fontes públicas oficiais, jornais e processos do Ministério Público. Em somente quatro OSS não se identificaram irregularidades, a partir das fontes citadas. As mais comuns envolveram irregularidades na prestação de contas, sobrepreços e pagamento de propinas a agentes públicos. Aponta ao final, que, a contrarreforma do Estado na saúde, ao contrário do proposto nos anos 1990, parece estar facilitando a corrupção, indo contra os princípios da administração pública que orientaram a Constituição de 1988.

Palavras-chave: Contrarreforma do Estado. Corrupção. Organizações Sociais.

Abstract: The work is an excerpt from a research on the privatization of health in the city of Rio de Janeiro. It addresses the main issue raised in the national and international literature on the results of managerial reforms in Public Administration in the context of neoliberalism, which is the lack of control over public-private partnerships and management contracts. In this case, Social Health Organizations/OSS have often been involved in corruption processes. A brief review of corruption is carried out, approaching its quantitative dimensions and current conceptions. The theoretical framework adopted is Marxism, especially from the analysis of post- or semi-colonial economic-social formations, where, in contemporary times, significant levels of corruption have been found. The case of Rio de Janeiro addressed 14 OSSs that established contracts with the City Hall between 2009 and 2015 using official public sources, newspapers and Public Ministry processes. In only four OSSs, no irregularities were identified, based on the sources cited. The most common ones involved irregularities in the rendering of accounts, overpricing and payment of bribes to public officials. It points out at the end that the State counter-reform in health, contrary to what was proposed in the 1990s, seems to be facilitating corruption, going against the principles of public administration that guided the 1988 Constitution.

Keywords: Reform of the State. Corruption. Social Organizations.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Introdução

Desde 1995, a privatização da gestão de unidades estatais de saúde é implementada no Brasil através de contratos de gestão com Organizações Sociais (OS), entre outros modelos privados de gestão. Fruto da contrarreforma do Estado, a Lei que cria as OS na administração pública foi sancionada em 1998 (Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998) para implementar políticas sociais em setores considerados competitivos de Estado, definidos pela lei como aqueles onde tanto o setor público quanto o privado estão presentes. No Brasil, as justificativas oficiais da contrarreforma do Estado ressaltavam um outro modo de gerir as políticas públicas através da privatização de empresas estatais e da chamada publicização, ou seja, transferência da gestão de setores considerados competitivos de Estado (onde atuam o mercado e o Estado) para organizações da sociedade civil, buscando o controle de resultados e mais eficiência e, inclusive, o combate à corrupção e o controle social sobre as políticas (MARE, 1998).

Essas mudanças fazem parte de uma reestruturação em caráter mundial das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil que tem sido correntemente chamada de neoliberalismo. O objetivo principal desta reestruturação foi a liberalização dos mercados produtivos e financeiros e a retirada de direitos e garantias que antes melhoravam as condições de reprodução da força de trabalho, através do desmonte dos chamados estados de bem-estar social, nos países dominantes, e algumas formas de proteção social que haviam nos países dominados. Em ambos os casos, impôs-se a redução do Estado, seja para conter os gastos públicos, seja para permitir a acumulação de capital em espaços novos, através das privatizações (SIMIONATO; LUZA, 2011). O Banco Mundial vai fomentar reformas do Estado dentro dessa reestruturação tomando como eixo a "Nova Administração Pública Gerencial" (BANCO MUNDIAL, 1997). Esta estratégia é um

desdobramento prático do princípio liberal da soberania do mercado, sendo criada no seio dos próprios Estados imperialistas, para fazer com que as instituições públicas funcionem como empresas, captando recursos no mercado; por exemplo, vendendo serviços aos planos de saúde; competindo entre si pelo financiamento público e mudando suas relações com os trabalhadores.

No Brasil, no contexto da reforma do Estado de 1995, o controle por resultados era visto como uma flexibilização das normas procedurais da administração pública, que a Constituição de 1988 havia estabelecido, consideradas promotoras de ineficiências, tanto no que diz respeito à contratação dos recursos humanos por concurso público e na estabilidade do servidor através do Regime Jurídico Único/RJU, como na contratação de fornecedores de bens e serviços pela Lei n.º 8666/93.

Desde o início da implementação no Brasil da Nova Administração Pública Gerencial (NAPG) nos anos 1980, se indagava se haviam diferenças nos resultados alcançados no contexto de países centrais e de países periféricos, ou seja, se as características das formações econômico sociais e, especialmente, no modo de operação do Estado contariam. De fato, segundo Manning (2001), de modo geral, a NAPG, desde o início, veio acompanhada de suspeita e entusiasmo. Após 20 anos de hegemonia enquanto teoria de gestão pública, seus resultados foram parciais:

It seems probable that the direct contribution of NPM (New Public Management) to public sector responsiveness or efficiency outside of the OECD has been slight at best, and it has possibly been positively harmful in some settings (MANNING, 2001, p. 298).²

Um dos problemas principais verificados foram relacionados ao próprio papel de regulação pública sobre os mercados e quase-mercados criados. Betley (1999) por exemplo, reporta insuficiente prestação de contas à sociedade ("accountability") dos resultados dos contratos, em contextos de

² "Parece provável que as contribuições diretas da Nova Administração Pública Gerencial para a capacidade de resposta ou eficiência do setor público fora da OCDE tem sido pequena, na melhor das hipóteses, e possivelmente tem sido positivamente prejudicial em alguns ambientes" (tradução nossa).

países da África, Ásia e América do Sul. Manning (2001) afirma que nos "países em desenvolvimento" existe pouca influência do cidadão na avaliação dos serviços públicos e uma erosão de valores ético-morais tradicionais concluindo que a NPM só teve resultados significativos onde havia a incorporação dos cidadãos no processo de formulação e avaliação da política e gestão de serviços públicos e valores ético-morais sólidos.

Identificando-se a falta de controle como um dos problemas básicos da NAPG em países periféricos cabe a indagação se a contrarreforma do Estado brasileira respondeu a um dos seus objetivos de combater à corrupção através da introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

Rezende (2008), em uma revisão brasileira do tema, conclui que o governo federal percebia a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa do que relacionada à introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação do desempenho. Para tanto, faltaria um investimento, *que não houve a contento*, no reforço de estruturas de planejamento, monitoramento, controle, prestação pública de contas e participação da sociedade.

Filgueiras e Aranha (2011, p. 249) ao mesmo tempo que reconhecem mudanças importantes na gestão pública, afirmam que "o Brasil sofre da permanência da corrupção em uma espécie de agenda negativa da esfera pública".

Passados mais de uma década, as análises brasileiras seguem na mesma linha:

Na perspectiva de seu articulador, o ministro Bresser-Pereira, a reforma gerencial é um tipo de remédio para o patrimonialismo e a corrupção brasileira, mas obteve baixa eficácia no alcance de seus objetivos [...] Mais de duas décadas após sua introdução, diversos pesquisadores elencam inúmeras contradições e falhas como causas para o insucesso ou a incompletude da reforma, e "boa parte dos estudiosos remete o problema de insucesso de reforma gerencial a uma trajetória dependente da herança colonial com raízes no clientelismo e no patrimonialismo que o

Brasil não cortou (MELO-SILVA; LOURENÇO; ANGOTTI, 2021, p. 541).

A falta de controle assinalada se manifestou, em poucos anos de implementação das Organizações Sociais na Saúde, em diversos casos de irregularidades. Exemplos de casos amplamente divulgados podem ser constatados em São Paulo, onde uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa, em 2007 e 2008, constatou, entre outros fatos, os mecanismos discricionários do Poder Executivo de contratação de OSS por dispensa de licitação. Na Prefeitura de São Paulo, o Tribunal de Contas do Município verificou que a Prefeitura de São Paulo não teve controle sobre o total de R\$ 1,4 bilhão que saíram dos cofres municipais, em 2009, para o pagamento dos serviços feitos pelas OSs na área da saúde. Outra irregularidade encontrada pelos auditores foi a inexistência de contas correntes específicas para repasses e movimentação de valores das OSs. No caso do Distrito Federal (DF), um documento do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público de Contas do DF de 2010 apontou várias irregularidades no hospital de Santa Maria, gerido pela Real Sociedade Espanhola, como falta de planilhas de custo, denúncias de improbidade administrativa contra os gestores da OS, pendências com o Tribunal de Contas e salários altos pagos a diretores. Tais irregularidades teriam motivado a intervenção da Secretaria de Saúde, mediante Termo de Ajustamento de Conduta, assinado com o Ministério Público (ANDREAZZI; BRAVO, 2014).

Considerando a hipótese de que os contextos econômico-sociais criam ambientes institucionais diversos e que nos chamados países em desenvolvimento, a falta de controle público sobre o mercado é um elemento-chave que acompanha as parcerias e os contratos público-privados apregoados pelas contrarreformas do Estado, o trabalho pretendeu analisar o caso das relações entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e as OSS contratadas entre 2009 e 2015. Ressalta-se que tal modelo permanece em 2021 e muitas das OSS contratadas nesse período se mantêm na gestão de diversas unidades de saúde.

O trabalho é parte de um projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), coordenado pela Faculdade de Serviço Social da UERJ, em parceria com o Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da UFRJ, Novas Articulações entre o Público e o Privado no Sistema de Saúde Brasileiro: O Caso do Município do Rio de Janeiro, coordenado pela Profa. Maria Inês Souza Bravo. O recorte aqui apresentado focará nos desvios de comportamento e irregularidades das OSS no município do Rio de Janeiro.

A categoria principal para a análise será a corrupção como campo de estudos científicos sobre o modo de operação de instituições públicas. Após uma revisão do tema, ela será abordada dentro de uma análise marxista sobre o Estado, portanto, na sua relação com a base econômica.

O artigo, portanto, apresenta uma discussão sobre a corrupção e sua inserção em diferentes contextos de desenvolvimento do capitalismo. Em seguida, apresenta os resultados da pesquisa no Rio de Janeiro. Ao final, discute os resultados à luz dos marcos teóricos e da literatura que aborda casos similares.

Considera-se importante trazer a corrupção, um tema de debates de outros campos da Ciência Social, para a análise das políticas de saúde, não apenas por seu crescente interesse no país, mas por ser a saúde uma área de produção econômica pública relevante com amplos relacionamentos com o mercado. E, também, pela pouca produção acadêmica da área da saúde com esse fenômeno.

Corrupção: interpretações

Entender-se-á por corrupção o abuso de poder público em favor de interesse privado, visando ganhos ilícitos. A percepção da corrupção como um tema importante da administração pública brasileira é, sobretudo, qualitativa, pois "é difícil de se medir e compreender algo que não pode ser facilmente observado de forma direta. Ademais, há dificuldades em se conseguir relatórios oficiais e dados públicos" (MACEDO; VALADA-

RES, 2021a, p. 414). Há metodologias, embora questionáveis, que tentam medir a expressão fenomênica da corrupção, através da percepção de corrupção, como é o caso da Transparência Internacional, organização com sede em Berlim, utilizando opiniões de especialistas e pesquisas de 13 entidades internacionais. O Brasil ficou, em 2013, em 72º lugar entre 177 países, com nota 42, em uma escala que vai de zero (mais corrupto) a 100 (menos corrupto) (BARRUCHO, 2013). Em 2021, o Brasil ficou na 96ª posição de 180 países, com uma piora da nota, que caiu para 38, ficando abaixo da média mundial que é de 43.³

Há uma relação entre corrupção e violência:

existe uma relação de forças entre as partes envolvidas na corrupção, que tenderiam a se equilibrar. O processo de troca ocorreria de pleno acordo. Porém, mesmo aceitando temporariamente a diferenciação entre coerção e corrupção, sempre existe (internamente) na corrupção um fator de coerção. Tanto o funcionário com poder decisório como o detentor de poder econômico exercem coerção que subjaz à troca corrupta. São relações de poder nas quais o limite entre a corrupção – de comum acordo e na qual as duas partes se beneficiam – e a extorsão é sempre precário. Por isso, não se deve opor terminantemente corrupção e violência, mas sim entender que a corrupção, se na relação corruptor/corrupto é uma alternativa ao uso da força, comporta uma dimensão de violência, podendo gerar e vincular-se de diferentes formas com esta (SHILLING, 1999, p. 48).

Macedo e Valadares (2021b) identificam três correntes principais nas análises sobre a corrupção no Brasil. A primeira, de corte funcionalista e bastante frequente nas análises, parte da teoria da modernização, associando a corrupção a subdesenvolvimento. Calcada nas obras seminais de Raimundo Faoro (*Os donos do poder: Formação do Patronato político brasileiro*) e Sérgio Buarque de Hollanda (*Raízes do Brasil*):

essa corrente teórica está relacionada à ideia de patrimonialismo, que associa a existência da corrupção no país à cultura e à própria identidade e caráter do brasileiro [...] Para a literatura que aborda essa questão, a corrupção seria uma prática costumeira, fruto de uma organização histórica do Estado e marcada pelo patrimonialismo herdado de Portugal

³ Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 15 fev. 2022

[...] Diante disso, o seu combate ocorreria por meio de reformas que adotassem os valores da racionalidade moderna, com a introdução da impessoalidade no aparelho administrativo e da separação entre o público e o privado (MACEDO; VALADARES, 2021b, p. 171).

Uma outra vertente teórica, econômica,

considera que a causa da corrupção é a existência de monopólios e privilégios no setor público, que criam incentivos para que os agentes busquem maximizar sua renda privada por meio do suborno e da propina [...]. Os autores dessa corrente defendem que o combate à corrupção ocorre por meio da transferência das atividades políticas e econômicas comandadas pelo Estado para o mercado, visando romper os monopólios estatais e diminuir a força da burocracia e sua discricionariedade (MACEDO; VALADARES, 2021b, p. 171).

Finalmente, uma terceira corrente enfatiza a corrupção a partir da teoria democrática, evidenciando a presença de um sério *déficit* de democracia: "A organização ou o empoderamento da sociedade civil seria, portanto, uma forma de favorecer a *accountability* e, por conseguinte, contribuir para uma política sem corrupção (MACEDO; VALADARES, 2021b, p. 173).

Para o marxismo, a corrupção como fenômeno político-ideológico não está desassociada de sua base econômica de reprodução dos distintos modos de produção. Há que ser visto como parte de uma totalidade calcada na formação econômico-social. A tradição marxista do início do século XX nunca viu na competição um fenômeno enquadrado em normas e regras consensuais de fundo racional que não implicasse qualquer tipo de recurso, inclusive ao suborno e à violência. Lenin em 1916 afirmava:

O monopólio avança em toda parte se valendo de qualquer meio, começando pelo pagamento de uma "modesta" soma para comprar os concorrentes e terminando pelo "procedimento" estadunidense do uso de dinamite contra eles (LENIN, 1916, p. 18, tradução nossa).⁴

Na teoria leninista do imperialismo, o Estado assume um papel destacado no âmbito da concorrência entre os oligopólios, podendo-se,

em última análise, identificar a existência de uma interpenetração entre grandes empresas oligopolistas e o Estado as novas condições de competição (POSSAS, 1989).

Bratsis (2017, p. 22) afirma que o pensamento marxista, no geral, aponta o caráter corrupto da política nas sociedades capitalistas. Não obstante, "O estudo das formas e funções de como a corrupção política é entendida nas sociedades capitalistas tem sido significativamente negligenciado pelo marxismo".

Portanto, também cabe ao marxismo analisar se os diferentes caminhos de constituição de estados nacionais engendraram maior ou menor interpenetração entre o Estado e as forças econômicas dominantes ou as formas pelas quais as classes economicamente dominantes se tornam politicamente dominantes. Ou seja, como explicar a importância da corrupção no Brasil que vai além de uma história cultural assumida por muitos autores que trabalham o tema no país, como pode ser vista a seguir.

SCHNEIDER (2011, p. 440), por exemplo, reforça a análise de que a corrupção está relacionada aos modelos de países:

Em países em vias de desenvolvimento, no mundo contemporâneo, o capitalismo é conduzido de maneira pessoal, utilizando os privilégios usados pelo Estado para consolidar as riquezas nas mãos de aliados políticos ou da família.

Há, enfim, um "déficit democrático" (ANASTASIA; SANTANA, 2011) que transforma a corrupção em *modus operandi* do Estado, não uma excrescência.

Nessa linha, Lazzarini (2011) utiliza a categoria capitalismo de laços para entender as relações entre o Estado e o mercado no Brasil. Seria um,

emaranhado de contratos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos [...] Trata-se de um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse (LAZZARINI, 2001, p. 3, 4).

⁴ Do original: El monopolio avanza en todas partes valiéndose de cualquier medio, empezando por el pago de una "modesta" suma para comprar a los competidores y terminando por el "procedimiento" estadunidense del uso de la dinamita contra ellos.

Esse autor ressalta a íntima associação, até mesmo confusão, entre o capital público e privado no Brasil. Sendo o Estado um ator fundamental, "o clientelismo é plenamente consistente com a base relacional do capitalismo de laços: contatos recíprocos que permitem aos atores obter desigualdades e influência" (LAZZARINI, 2011, p. 42-43).⁵

Nessa mesma linha, Goiatá (2011) entende a sociedade brasileira constituída a partir de um privatismo patriarcal que se projeta na política tornando-a espaço de mandonismo e autoritarismo, uma ausência de uma sólida esfera pública de universalização de direitos, democraticamente controlada pela sociedade. As regras do jogo são particularistas no Brasil,

dado que a distribuição de recursos públicos não se realiza sobre a base de critérios explícitos [...] senão que a decisão se toma segundo a análise de cada caso em particular. Assim mesmo a distribuição não está pautada somente por regras formais do jogo, mas também por arranjos formalmente estabelecidos, que outorgam benefícios específicos a empresários ou a setores empresariais em decretos e resoluções [...] a maioria das pesquisas sobre a temática dos particularismos têm dado ênfase no caráter do clientelismo e todas as suas manifestações como uma instituição informal (ZURBRIGGEN, 2011, p. 367).

Buscando, de acordo com o marco teórico eleito, o marxismo, ultrapassar o fenômeno em sua aparência e explicar sua essência na totalidade dialética das relações entre base econômica e superestrutura política-ideológica, recorreremos à tradição teórica construída em países de bases colonial que sofreram transformações a partir da penetração de capitais externos impulsionando um capitalismo retardado, na época do imperialismo. Ou seja, uma tradição que parte de Mariátegui (Peru) e Mao Tsé-Tung (China) a autores contemporâneos nessa linha.

Partimos, do conceito marxista de Estado como instrumento de dominação que surge com a sociedade de classes. Com o advento da burguesia ao poder político em luta contra o poder feudal e seu regime de privilégios, concessões, extra-

ções de rendas, especialmente a da terra, assim como de limitação à liberdade de trabalho, que impediam o pleno desenvolvimento das forças produtivas, instaura-se a república burguesa com suas consignas de liberdade, igualdade e fraternidade. A teoria econômica clássica com sua centralidade do mercado como melhor regulador do bem-estar social e a teoria política liberal preconizando o estado mínimo foram instrumentos ideológicos dessa classe para impor a sua dominação. Nesses países em que o capitalismo se desenvolveu por meio de Estados nacionais e burguesias independentes, onde a revolução burguesa liquidou as velhas relações de produção e a burguesia, ainda competitiva, implantou sua república democrática, com regras impessoais para a concorrência, a administração pública e os direitos dos consumidores, a reificação do livre mercado pode ter uma base material e ideológica mais consolidada. Certamente há controvérsias sobre a menor corrupção nesses países estando, muitas vezes, seus determinantes associados a aspectos culturais como a tradição protestante dos países anglo-saxões (FILGUEIRAS, 2011). Embora dados comparativos confirmem uma maior transparência no centro do capitalismo (BRATSIS, 2017).

A forma como a burguesia se torna classe dirigente na coalizão de forças que ascende ao poder político nos países latino-americanos não foi essa; e este é um debate que já vem dos anos de 1920, na conformação das análises marxistas sobre essas realidades. Um autor importante para o debate é Mariátegui (2007). No seu célebre *Sete ensayos sobre la realidad peruana*, publicado pela primeira vez em 1928, após uma longa análise da independência e constituição da república no Peru, descreve as características da burguesia:

Formou-se no Peru uma burguesia confundida e enlaçada em sua origem e sua estrutura com a aristocracia formada principalmente pelos sucessores dos encomenderos (contratantes de trabalho indígena semi-servil) e latifundiário da colônia, mas obrigada pela sua função a

⁵ Lazzarini identifica contextos assimilados ao capitalismo de laços que a literatura tem tratado como *crony capitalism* (capitalismo de "patota"). Ver o caso da Coreia do Sul no seu livro de 2011.

adotar os princípios fundamentais da economia e da política liberais (MARIATEGUI, 2007, p. 15, tradução nossa).⁶

Sintetiza Mariátegui (2007, p. 42, tradução nossa):

O regime de propriedade da terra determina o regime político-administrativo de toda a nação. O problema – que a República não pode até agora resolver – domina todos os problemas da nossa. Sobre uma economia semifeudal não podem prosperar e funcionar instituições democráticas e liberais.⁷

O autor ressalta que os processos de ascensão da burguesia ao poder nesses países, ou seja, a instauração de um regime democrático-liberal, não foram acompanhados pela liquidação da feudalidade, não conduzindo ao desenvolvimento da pequena propriedade, como base econômica ou acumulação primitiva, para a industrialização autônoma. Ao contrário do projeto que inspirou a formação dos Estados democrático-liberais da Europa Ocidental e Central e suas respectivas mudanças. O fato foi que a grande propriedade agrária se viu reforçada a despeito das necessidades práticas do avanço das forças produtivas. A questão política consequente foi a manutenção do poderio da classe latifundiária no plano material e ideo-político.

A expressão política fundamental da semifeudalidade seria o gamonalismo. Ainda de acordo com Mariátegui (2007, p. 38, tradução nossa), por gamonalismo não se designa

Só uma categoria social e econômica senão todo um fenômeno representado não apenas dos gamonais propriamente ditos mas também compreende toda uma hierarquia de funcionários, intermediários, agentes, parasitas etc. e que o fator central do fenômeno é a hegemonia da grande propriedade semifeudal na política e no mecanismo de Estado.⁸

No Brasil, Souza (2014) identifica o coronelismo

como uma categoria de significado similar ao gamonalismo e ressalta a sua persistência.

Mao Tsé-Tung (1945), a partir da experiência chinesa e com base na teoria do imperialismo de Lenin (1979), em 1916 estabelece o conceito de capitalismo burocrático como a forma que o capitalismo assumiu nos países dominados com características distintas do desenvolvimento do capitalismo nos países imperialistas. Nesses países, o desenvolvimento é caracterizado por um processo de dependência e atraso e laços de uma burguesia, que nasce monopolista, com os grandes latifundiários e o imperialismo. O conceito de capitalismo burocrático se aplica à análise de todos os países que não fizeram a revolução burguesa e mantêm o problema agrário, por isto se aplica ao Brasil (MARTÍN MARTÍN, 2007)".

O papel do Estado no desenvolvimento do capital burocrático, ou seja, o capital que nasce atado ao imperialismo e ao latifúndio com o apoio do Estado, foi identificado de forma pioneira por Mao Tsé-Tung (1947) em suas análises sobre o capitalismo na China entre os anos 1920 e os anos 1940. Os aspectos principais identificados foram: a monopolização das atividades econômicas principais nas mãos de quatro famílias, a combinação deste capital como o poder de Estado, sua íntima vinculação ao imperialismo e a classe latifundiária e seu caráter de impedir o livre desenvolvimento das forças produtivas. Pois, multiplica apenas o capital burocrático, ou seja, dos grandes latifundiários e da grande burguesia, oprimindo as demais classes, tanto do ponto de vista econômico quanto político:

Fala de praticar a democracia e devolver o poder ao povo, mas na realidade [...] se nega a introduzir a menor reforma democrática [...] Caso se pergunte de onde procede toda essa política dupla, contraditória, a resposta é que toda ela tem a sua causa primária na camada social dos grandes latifundiários, dos gran-

⁶ Do original: Se formó en el Perú una burguesía, confundida y enlazada en su origen y su estructura con la aristocracia, formada principalmente por los sucesores de los encomenderos y terratenientes de la colonia, pero obligada por su función a adoptar los principios fundamentales de la economía y la política liberales.

⁷ Do original: El régimen de propiedad de la tierra determina el régimen político y administrativo de toda nación. El problema agrario – que la República no ha podido hasta ahora resolver –, domina todos los problemas de la nuestra. Sobre una economía semifeudal no pueden prosperar ni funcionar instituciones democráticas y liberales.

⁸ Do original: [...] sólo una categoría social y económica sino todo un fenómeno representado no tan sólo por los gamonales propiamente dichos sino también comprende una larga jerarquía de funcionarios, intermediarios, agentes, parásitos, etc., y que el factor central del fenómeno es la hegemonía de la gran propiedad semifeudal en la política y en el mecanismo del Estado.

des banqueiros e dos magnatas da burguesia compradora. [Por burguesia compradora se identificada a fração da burguesia diretamente ligada aos interesses das empresas imperialistas] (MAO TSÉ-TUNG, 1945, tradução nossa).⁹

O que os autores ressaltam é que 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. Isso a despeito da luta de classes ter logrado certos êxitos na configuração mais democrática do Estado como foi o caso brasileiro da Constituição de 1988.

Em uma situação de espoliação colonial e monopolização dos recursos produtivos, especialmente a terra, em poucas mãos, a classe dominante associa o desenvolvimento capitalista à situação de sócio menor do imperialismo. O Estado se torna um instrumento importante de centralização de capitais, articulação deles com financiamentos e empresas externas, além da criação de um ambiente institucional favorável.

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 de que se reveste a pugna entre os grupos de poder das frações das classes dominantes (ARRUDA, 2015).

A partir desse entendimento mais compreensivo da temática da corrupção, que não é um desajuste do funcionamento do Estado, mas, faz parte dos processos de acumulação de capital no contexto da ocupação de posições públicas privilegiadas, analisaremos a seguir o caso das Organizações Sociais no município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2015.

O caso das OSS no município do Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro (RJ), após a sanção da Lei Municipal n.º 5026, de 19 de maio de 2009, a Prefeitura, sob nova gestão do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo o Partido dos Trabalhadores (PT) como vice, entregou todo o programa Saúde da Família (PSF), Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), emergências, alguns hospitais e programas especiais, para administração através de OSS.

Com o intuito de entender a origem das OSS, suas redes de relacionamento e o papel do Estado nas suas trajetórias, foram investigadas quatorze OSS que estabeleceram contratos de gestão com o município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2015. Tratou-se de um estudo com base em dados secundários, utilizando a análise documental de conteúdo, tendo como fontes de dados: contratos sociais, relatórios e demais documentos oficiais das OSS, assim como suas páginas da rede mundial de computadores e notícias em meios de comunicação eletrônicos. Todas as fontes buscadas foram de domínio público. Foram também pesquisados processos e outros documentos existentes no Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ). Cruzamentos de CNPJ e nomes de dirigentes foram feitas com bases de dados de proprietários de empresas, Justiça Eleitoral e Diários Oficiais. Os resultados detalhados da pesquisa podem ser encontrados em Bravo *et al.* (2015).

Desde 2009, há uma constante elevação dos recursos repassados à OSS e da sua participação nos gastos próprios da Secretaria Municipal de Saúde do RJ (SMS-RJ). De acordo com dados coletados no Rio Transparente em 2014, o valor total correspondia a R\$ 56.654.378,88, em 2009, 3,2% dos gastos. Já em 2014 foi de R\$ 1.498.100.123,58, 40,1% do total. Entretanto, a distribuição entre as OSS não é equivalente. Em 2014, 61% dos con-

⁹ Do original: Habla de practicar la "democracia" y "devolver el Poder al pueblo", pero en realidad [...] se niega a introducir la más mínima reforma democrática [...]. Si se pregunta de dónde procede toda esta política doble, contradictoria, la respuesta es que toda ella tiene su causa primaria en la capa social de los grandes terratenientes, los grandes banqueros y los magnates de la burguesía compradora.

tratos se concentravam em três OSS.

De onde surgem as OSS? Há que considerar as baixas barreiras econômicas à entrada de ONGs no setor de gestão de unidades e programas públicos de saúde, pois o Estado entra com os investimentos em termos de instalações e equipamentos e os contratos são suficientemente longos para amortecer custos de contratação e dispensa de pessoal. Logo, uma OSS para se constituir, não necessita de vultosos capitais econômicos e sim, relacionais.

Nosso estudo mostrou que no RJ, as OSS surgiram de cinco grandes categorias de capitais que nos permitem classificá-las em perfis:

a) perfil 1 – a partir de fundações ou associações de apoio à gestão em assistência, ensino e pesquisa, cujos mantenedores são órgãos públicos, em que a OSS é uma das atividades da entidade. Tornando-se economicamente fortes, os interesses ligados à gestão de OSS podem até influenciar nos rumos das organizações públicas. A prática como OSS comporta riscos, pois, ao atuarem de forma irregular, trazerem os passivos trabalhistas e tributários para uma responsabilidade compartilhada com o próprio Estado. Classificaram-se três OSS nesse caso, uma das quais sendo a maior empresa do ramo, a SPDM;

b) perfil 2 – diversificação de instituições tradicionais, quicã centenárias, de filantropia, atuantes em saúde. Somente uma foi classificada nesse perfil no município do RJ;

c) perfil 3 – diferenciação do escopo de ONGs, antes voltadas para outras finalidades. No caso do RJ, foram incluídas neste perfil duas ONGs que surgiram ou mudaram de objetivos nos anos de 1990. Neste período, as políticas de corte neoliberal na área social vão privilegiar parcerias com essas instituições para a execução de políticas públicas, financiadas por recursos públicos e privados, estes captados no mercado, por meio da denominada responsabilidade social das empresas. A OSS mais importante que opera nesse campo, a Viva Comunidade/Viva Rio, conta com apoio de lideranças empresariais do estado do RJ. O foco dessas ONG parece se deslocar de acordo com as prioridades conjunturais de

captação de recursos: nos anos 1990, o combate à violência e à pobreza e os direitos humanos; nos anos 2010, a inclusão da gestão de unidades públicas de saúde;

d) perfil 4 – surgimento diretamente como OSS nos anos 2000, a partir das oportunidades abertas pela legislação, sem atividades prévias anteriores identificadas. Duas OSS podem aqui se enquadrar, uma das quais atua em vários estados, também grande, a paulista IABAS;

e) perfil 5 – diversificação de grupos empresariais, cujos empreendedores vislumbraram essa oportunidade, também a partir da legislação das OSS. Os grupos empresariais a partir dos quais a ONG é criada variam na sua atividade de origem. Dois deles estão associados ao ensino superior privado, um dos quais também inclui planos de saúde e empresa médica entre as suas atividades. Três compõem grupos que têm a atividade privada de saúde como origem. Cinco OSS são aqui classificadas. Elas foram criadas após a promulgação da legislação nacional de OSS, sendo as originárias do RJ, após 2009.

Puderam-se identificar em quatro casos filiações partidárias de dirigentes de OSS e apoios explícitos a candidatos, envolvendo os partidos PMDB, PSDB e PDT. Uma das OSS tinha entre os membros de seu Conselho de Administração, parentelas de políticos do PMDB e PSD.

Laços das OSS com a administração pública foram encontrados. Em duas das grandes OSS, auditorias dos Tribunais de Contas no RJ e em SP apontaram que foram criadas por gestores da própria Secretaria de Saúde. Casos de licitações manipuladas foram identificados, onde as regras criadas pela legislação não foram respeitadas, como a comprovação de experiência mínima em gestão de saúde. A participação de políticos e gestores municipais na decisão sobre a contratação da OSS com recebimento de propinas foi claramente identificada na Operação Assepsia (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN, 2012).

A configuração que foi classificada como perfil 5 – OSS ligadas a grupos empresariais – foi a mais associada a denúncias de corrupção e processos de Ministérios Públicos. Entre elas, estão as quatro

OSS descredenciadas pela Secretaria Municipal de Saúde até 2015.

A participação mais ampla da sociedade, especialmente dos beneficiários das políticas de saúde nos Conselhos de Administração das OSS é quase nula, havendo apenas poucos casos de entidades empresariais e de profissionais de saúde.

Quanto às irregularidades, foi constatado nas fontes previstas que oito OSS estiveram envolvidas com denúncias de irregularidades na imprensa, quatro passaram por processos no Ministério Público (SP, RN, PB e PR), sendo que dois casos resultaram em condenações de seus diretores. Uma delas teve investigação do Tribunal de Contas da União. No TJ do RJ, se encontraram processos envolvendo cinco OSS.

Dos problemas encontrados, se destacam:

a) a ausência de experiência prévia com saúde e dispensas irregulares de licitação, indicando acordos prévios entre a administração pública e a OSS, ferindo a impessoalidade constitucional;

b) irregularidades financeiras como notas frias e ausência de prestação de contas do contrato de gestão;

c) fraudes trabalhistas e fiscais.

d) preços majorados;

e) pagamentos a organizações pertencentes ao grupo empresarial denotando ser a OSS um esquema de intermediação para favorecimento de empresas lucrativas;

f) pagamento de propinas a agentes públicos do Poder Executivo e Legislativo e esquemas de favorecimento eleitoral;

g) inadimplência em pagamentos de contratos com terceiros (Processos no TJ).

Em somente quatro OSS não se identificaram irregularidades, a partir das fontes citadas.

A Operação Assepsia (MPRN, 2012) merece uma análise à parte, pois apresenta de forma clara a forma de atuação da OSS. A operação investigou a OSS Associação Marca para a Pro-

moção de Serviços (A Marca) criada em data não identificada que teve convênios com o Rio de Janeiro, Natal, Duque de Caxias (RJ) e Mosso-ró.¹⁰ A investigação culminou em condenação e prisão dos seus diretores¹¹. Os agentes públicos envolvidos foram considerados culpados com penas de perda de cargos e inabilitação por cinco anos para cargos públicos, ressarcimento aos cofres públicos e proibição de ausência do país (SANTOS, 2019). Originalmente, desde os anos 1980, o grupo teve como base a atenção privada hospitalar no RJ. Seus executivos circularam por cargos públicos, como a Fundação Hospitalar de São Gonçalo, nos anos 2000, com condenação pelo TCU em 2005 por constatação de diversas irregularidades cometidas no Processo licitatório de aquisição de equipamentos e material hospitalar (Processo n.º 313/2001) (TCU, 2005). Várias empresas relacionadas a ambulâncias e a fornecimento de materiais e equipamentos hospitalares foram associadas ao grupo.

No processo do RN, se observou que a OSS prestava contas usando notas frias emitidas pelas empresas OPAS, Artesp e Medsmart, que prestam serviços e consultorias. Os responsáveis pela organização social "Marca" são também os donos da empresa OPAS. As outras duas empresas do esquema têm sede no Rio de Janeiro. Segundo o Ministério Público, as duas empresas são de fachada e estão em nome de G.M. Ele é filho de T.S. M., tratado assim no relatório do Ministério Público: "um dos grandes articuladores da máfia do terceiro setor no Rio" (MPRN, [2012]). Outra empresa identificada como contratada pela Marca foi a Health Solutions. De acordo com as investigações do Ministério Público do RJ, a Health também é controlada por T, por meio de laranjas. De acordo com notícia na imprensa "por meio de sua assessoria de imprensa, a Marca confirmou ter contratado a Health Solution para operar o software da UPA de Senador Camará". A Prefeitura do Rio descredenciou a Marca após

¹⁰ MARIELLA. Controle social: carta SUS revela esquema de desvio de dinheiro da saúde pública. *In: RHS REDE HUMANIZA SUS*. [S. l.], 3 set. 2012. Disponível em: <https://redehumanizasus.net/13192-controle-social-carta-sus-revela-esquema-de-desvio-de-dinheiro-da-saude-publica>. Acesso em: 3 dez. 2013.

¹¹ JUSTIÇA condena mais três por fraudes na SMS, entre 2010 e 2012. *In: Tribuna do Norte*, [S. l.], 17 set 2014. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/justia-a-condena-mais-tra-s-por-fraudes-na-sms-entre-2010-e-2012/293327>. Acesso em: 1 fev. 2019.

relatório solicitado ao Tribunal de Contas, apontando falhas na prestação de contas da Marca na UPA de Senador Camará".¹²

Os processos de Duque de Caxias e Natal envolveram também prefeitos e executivos municipais. No caso de Natal, no que foi conhecida como conexão RJ-Natal, houve envolvimento de médicos do corpo de bombeiros do RJ, próximos ao então Secretário de saúde do estado do RJ, um dos quais foi diretor médico do IABAS (outra OSS) até 2010, que posteriormente, foram negociar contratos de gestão que envolviam a Marca e a Toesa (ambulâncias) em Natal¹³

Consta ligação partidária dos executivos da OSS com o PMDB do RJ e do RN. Um aspecto interessante desse caso foi a suspeita de que a denúncia de irregularidades teve origem em disputas dentro do PMDB:

Tanto Temer quanto Henrique Eduardo Alves – favorito à presidência da Câmara – se opõem à candidatura de Eduardo Cunha à liderança do partido, que conta, porém, com o apoio do governador do Rio, Sérgio Cabral Filho, e do prefeito Eduardo Paes. Nos bastidores, suspeita-se que o parlamentar esteja por trás das denúncias que vêm pipocando nos últimos dias na imprensa contra Henrique Alves. Uma delas apontou um assessor de Alves que há 13 anos constava como beneficiário de dinheiro de emendas parlamentares destinadas pelo deputado para obras em seu estado natal, o Rio Grande do Norte. O assessor acabou se demitindo.¹⁴

Em Duque de Caxias, em março de 2013, a 1.^a Vara Federal concedeu liminar determinando o bloqueio e o sequestro dos bens do ex-prefeito de Duque de Caxias, José Camilo Zito dos Santos Filho, e de outros 24 acusados de envolvimento em um esquema de corrupção que teria desviado mais de R\$ 700 milhões da área de saúde no município. A Justiça também suspendeu o repasse de verbas públicas para duas organi-

zações da sociedade civil de interesse público: Associação Marca e IGEPP (ou Instituto Informare). Ainda segundo o MPF, para que o processo de terceirização da saúde fosse feito, a prefeitura de Duque de Caxias fez uma manobra jurídica com a edição de uma lei municipal, cujo objetivo seria conferir um aparente aspecto legal à escolha das ONGs que administrariam o setor. "As investigações dos MPs concluíram que as Oscips contratadas - Associação Marca, IGEPP (Instituto Informare) e SaluteSocial - faziam parte do mesmo grupo, tendo sócios em comum e o mesmo endereço. Todas eram lideradas por T. S. M., médico. As mesmas reportagens ligam o nome ao PMDB".¹⁵

Considerações finais

A experiência da implantação das OSS 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. Não sendo objetivo desse trabalho uma análise aprofundada das características das reformas gerenciais exitosas nos países dominantes, partimos de trabalhos de revisão que concluem que as diferenças destes com a periferia são importantes nos resultados.

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 pelos 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

¹² AMADO, Guilherme. Grampo mostra que a Marca repetiu no Rio o mesmo esquema de Caxias. *EXTRA*, IS. I, 26 jan. 2013. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/grampo-mostra-que-marca-repetiu-no-rio-mesmo-esquema-de-caxias-7403556.html#ixz-z3aX8dotFv>. Acesso em: 9 abr. 2014.

¹³ RIO: roubalheira na saúde cruzou fronteiras do estado. *Veja*, IS. I, 8 abr. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/rio-roubalheira-na-saude-cruzou-fronteiras-do-estado>. Acesso em: 16 fev. 2022.

¹⁴ PEEMEDEBISMO à prova. *Carta Capital*, IS. I, 1 fev. 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/peemedebismo-a-prova>. Acesso em: 8 out 2014.

¹⁵ JUSTIÇA bloqueia bens de ex-prefeito de Caxias e de 24 acusados de desviar R\$ 700 milhões. *O Globo*, IS. I, 24 jan. 2013 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/justica-bloqueia-bens-de-ex-prefeito-de-caxias-de-24-acusados-de-desviar-700-milhoes-7386613>. Acesso em: 8 out 2014.

pode verificar, ainda, o fato da não conformidade com critérios de seleção das OSS estabelecidos na legislação, denotando uma seleção informal prévia à licitação. Tais mecanismos também foram identificados por Piloto e Junqueira (2017).

Nos países de capitalismo burocrático as políticas do imperialismo são retraduzidas como oportunidades para a burguesia criar e reproduzir capital burocrático. Vimos no caso das OSS como elas foram, muitas vezes, criadas por pessoas que ocupavam o aparelho de estado que definiu a política. Vimos como as licitações foram fictícias: uma OSS foi descredenciada em um edital por não provar exigências de dois anos de funcionamento e credenciada em outro edital. A política de OSS foi uma janela de novas oportunidades aberta para grupos empresariais que já atuavam na área de saúde pública com empresas de logística e consultoria de informática. Já eram uma burguesia que articulava a comercialização de medicamentos e equipamentos produzidos por empresas multinacionais com a prestação de serviços ao Estado, na sua origem. Destaca-se sua íntima conexão com o aparelho de Estado, tendo seus donos ocupados diversos cargos públicos na área de saúde. Os braços com parlamentares também são necessários para a abertura de canais e financiamento através de emendas parlamentares, processo também verificado por Turino e Sodré (2018). Esses laços informais que envolvem OSS, empresas lucrativas, gestores e políticos foram publicamente revelados na Operação Assepsia, entre muitas irregularidades que tem acompanhado a trajetória das OSS no município do RJ e no Brasil. Tais laços informais são, muitas vezes, apenas identificados em investiga es específicas de órgãos de controle do Estado, revelando uma tendência ao acobertamento *vis- -vis* de uma conduta impessoal e técnica de aparência, de acordo com o que preconiza os documentos de reforma do estado brasileiro e internacionais.

Isso remete de volta ao papel do Estado na constitui o do capitalismo brasileiro. Onde a constru o de empresas associadas ao capital externo,   corretagem dos negócios entre o

imperialismo e o Estado,   execu o e o fornecimento de serviços e bens para o funcionamento da máquina pública e os ganhos associados   regula o do funcionamento dos mercados sempre foram cobiçados pelos diversos grupos de poder que disputam o aparelho de Estado. No caso das OSS, o Estado foi um indutor importante de um mercado de baixas barreiras econômicas   entrada, criando regras e às aplicando de forma particularista. Gestores públicos se transformaram em executivos das OSS. Certamente, houve casos em que esses mecanismos não foram identificados, mas a frequência de notícias de irregularidades e processos que envolvem OSS nos permite indagar se essa forma de atua o não   exce o e, sim, regra.

Dois tipos de capital são identificados no mercado de OSS: o estatal e o não estatal. O estatal representado pelas OSS ligadas diretamente ao Estado como as funda es de apoio a universidades (caso SPDM, que tem âmbito nacional de atua o) e institui es de pesquisa (caso FIOTEC). O não estatal representado por ONGs que mesmo não sendo empresas, conseguem articular os interesses econ micos da burguesia burocrática que atua como fornecedores de serviços de logística ao Estado. Ambos os tipos não concorrem com o imperialismo, ao contrário, escoam seus interesses, como na compra de insumos, ou subcontratam a grande burguesia empresarial da saúde, hoje com a participa o do capital externo. V -se isso na crescente subcontrata o de empresas de análises clínicas como o DASA (Diagnósticos da América S. A.) e de imagens médicas.

As acusa es de corrup o são a forma principal de que se reveste a pugna entre os grupos de poder das fra es das classes dominantes, o que pode ter ocorrido nos processos dos Ministérios Públicos aqui estudados. A ausência de controle por parte do Estado e a corrup o seguem nos anos mais recentes, a despeito da existência de diversas instâncias de controle em todas as esferas do Estado brasileiro. No contexto da epidemia de COVID-19 (2020) muitos estados e municípios ampliaram temporariamente a rede

hospitalar (hospitais de campanha) através da contratação de OSS. Essa contratação cursou com inúmeras irregularidades. Como consequência, OSS foram descontratadas, algumas com pressão do Ministério Público. O destaque foram os contratos do Estado do Rio de Janeiro com a OSS IABAS, cujo processo resultou na prisão do Secretário Estadual de Saúde, que contribuiu diretamente para o processo de impeachment do governador Witzel, em setembro de 2020. Outro exemplo foi o hospital de campanha de Águas Limpas, que contou com recursos federais, após um curto período de funcionamento (ANDREAZZI; NASCIMENTO JR., 2021).

Essa articulação do imperialismo com o Estado na formação do capital burocrático não desenvolve plenamente as forças produtivas na saúde. 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 à saúde da população.

Podemos também afirmar que as OSS reforçam os mecanismos de dominação política oligárquica, aqui discutida, o coronelismo, pelo aspecto da gestão do trabalho como a indicação política, que não foi o foco deste artigo, mas estão presentes em outros textos sobre o tema (ANDREAZZI; BRAVO, 2014), mas também a discricionariedade de licitação das empresas. Longe ambos de serem mecanismos clássicos de uma república burguesa. Ou seja, os mecanismos não são democráticos, não levam a uma igualdade de oportunidades que seria plenamente possível neste mercado, ainda com poucas barreiras econômicas à entrada.

Considerando a literatura consultada sobre problemas de ausência de controle por parte do Estado destas reformas nos países em desenvolvimento ou dominados, podemos admitir a falta de controle muito mais como um aspecto estrutural. A flexibilização permitida pelas reformas gerencialistas, ao contrário de combater a corrupção e ao patrimonialismo, parecem-no facilitar.

Por fim, concorda-se com o estabelecido por

Mariátegui nos anos 1920 sobre as características das repúblicas pós (ou semi) coloniais de países como o Peru e o Brasil, liberais na aparência. Seu déficit democrático, entretanto, não será resultado de mais mercado, nem virá com a modernização capitalista, ambas presentes, especialmente, nestes tempos de reestruturação "neoliberal". As promessas não cumpridas da Constituição de 1988 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – sempre contestadas por forças que jazem subjacentes na sociedade brasileira, desafiam a compreender se a revolução democrática é ainda uma questão premente ou não na atualidade.

Referências

ANASTASIA, Fatima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonard *et al.* (org.) *Corrupção, ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. p. 307-313.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de; BRAVO, Maria Inês Souza. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, Sep./Dec. 2014. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sip00019>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/qTrtsRNKVsWJbMVr-ghXN93q/?lang-pt>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de; NASCIMENTO Jr., Carlos Nunes. Opção Preferencial pelo Setor Privado na Atenção Hospitalar: Epidemia da Covid-19, Brasil. *Humanidades & Inovação*, Palmas, v. 8, p. 86-99, 2021.

ARRUDA, Fausto. A Velha Cultura da Picaretagem e do Achaque. *A Nova Democracia*, Rio de Janeiro, ano 13, n. 148, abr. 2015. Disponível em: <http://www.anovademocracia.com.br/no-148/5852-a-velha-cultura-da-picaretagem-e-do-achaque> Acesso em: 28 jul. 2015.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em transformação*. Brasília: Banco Mundial, 1997.

BARRUCHO, Luis Guilherme. Brasil cai em ranking de corrupção em ano de mensalão. *BBC Brasil*, [S. l.], 3 dez 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131202_transparencia_internacional_indice_corrupcao_lgb Acesso em: 10 out. 2014

BATLEY, Richard *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*. Birmingham: International Development Department, University of Birmingham, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. Brasília, DF: Cadernos do MARE, n. 2, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União - *Ata nº 27/2005 - Plenário TC-005.506/2002-0*. Brasília: TCU, 2005. 21 v.

BRATSI, Peter. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. *Crítica Marxista*, Campinas, n. 44, p. 21-42, 2017.

BRAVO, Maria Ines Souza *et al.* (org.). *A mercantilização da saúde em debate: as Organizações Sociais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Rede Sirius UERJ e UFRJ: Cadernos de Saúde, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). *Corrupção, ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. p. 299-306.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionalidade e Reformas no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

GOIATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) *Corrupção, ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. p. 152-157.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços*. São Paulo: Elsevier, 2011. 200 p.

LENIN, Vladimir Ilich. *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo*. Madrid: Fundación Federico Engels, [1916].

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. A Produção Acadêmica Brasileira Sobre Corrupção: Uma Revisão Sistemática. *REAd*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 400-429., maio/ago. 2021a.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. Corrupção: Reflexões Epistemológicas e Contribuições para o Campo de Públicas. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 28, n. 96, p. 164-186, 2021b.

MANNING, Nick The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, Brussels, v. 67, n. 2, p. 297-311, 2001.

MAO TSÉ-TUNG. The present situation and our tasks. In: *Marxist Internet Archive Selected Works of Mao Tse tung*. [S. l.], Dec 1947. Disponível em: https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4_24.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

MAO TSÉ-TUNG. *Sobre el gobierno de coalicion*. In: *Universidad Complutense*. [S. l.], abr. 1945. Disponível em: https://webs.ucm.es/info/bas/utopia/html/oet3_25.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

MARIÁTEGUI, Jose Carlos. *Sete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.

MARTÍN MARTÍN, Vitor. O. *El papel del campesinato en la transformación del mundo actual*. Valencia: Baladre, 2007.

MELO-SILVA, Gustavo; LOURENÇO, Rosenery Loureiro; ANGOTTI Marcello. Parcerias Público-Privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 538-558, maio/jun. 2021.

PILOTO, Bernardo Seixas; JUNQUEIRA, Virginia. Organizações Sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 547-563, set./dez. 2017.

POSSAS, Mário Luis. *Dinâmica e concorrência capitalista, uma interpretação a partir de Marx*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1989.

REZENDE, Flávio da Cunha. O Ajuste Gerencial e Seus Limites: A Falha Sequencial em Perspectiva Comparada. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 127-143, ago. 2008.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). *Processos: 0107607-57.2011 e 0118048-97.2011.8.20.0001*. Natal: Ministério Público, 2012.

SANTOS, Izábia Lopes dos. *A Triade planejamento, avaliação e controle social do SUS no município de Natal*. 2019. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

SHILLING, Flávia. O Estado Do Mal-Estar: corrupção e violência. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 47-55, 1999.

SCHNEIDER, Aaron. Banco Mundial. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). *Corrupção, ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. p. 428-441.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215-226, 2011.

SOUZA, Marilza M. de *Imperialismo e Educação no Campo*. Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 2014.

TURINO, Fabiana; SODRÉ, Francis. Organizações Sociais de Saúde Financiadas por Emendas Parlamentares. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v.16, n. 3, set./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00144>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/NZ8L-dwgHkxDkKRCqTqyfNPJ/?lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e Redes Rentistas. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) *Corrupção, ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011. p. 365-370.

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Professora associada do Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Endereço para correspondência

Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi
Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da UFRJ
Av. Horácio Macedo, s/n
Ilha do Fundão – Cidade Universitária
21941-598
Rio de Janeiro, RJ, Brasil

*Os textos deste artigo foram revisados pela Poá
Comunicação e submetidos para validação da autora
antes da publicação.*