

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Luiz Carlos Bresser-Pereira

In Bresser-Pereira, Luiz Carlos *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paul: Editora 34, 1998.

CAPÍTULO 13 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Na Reforma Gerencial em curso no Estado brasileiro, a instituição que provavelmente terá maior repercussão é a das organizações sociais. A proposta da reforma é a transformação dos serviços sociais e científicos, que o Estado hoje presta diretamente, em entidades públicas não-estatais, entidades sem fins lucrativos, do terceiro setor. Ao serem qualificadas como organizações sociais, as novas entidades públicas, mas de direito privado, poderão celebrar um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor e terão direito de participar do orçamento do Estado. Em princípio, qualquer entidade pública não-estatal poderá ser qualificada como organização social, desde que cumpra os requisitos necessários.¹⁴⁴ E no futuro isto deverá ocorrer para as instituições prestadoras de serviços mais significativas do setor público não-estatal. Em um primeiro momento, entretanto, a política do governo será limitar essa qualificação às entidades que possam absorver as atividades não-exclusivas de Estado executadas atualmente por entidades estatais.¹⁴⁵

A aposta do governo Fernando Henrique Cardoso nas organizações sociais parte, de um lado, da verificação de que a adoção da propriedade pública não-estatal para a realização de serviços sociais de saúde, educação, cultura e pesquisa científica tende a ser cada mais generalizada em todo o mundo, e, de outro, da convicção de que esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização desses serviços do que as organizações estatais ou privadas.

ENTRE O ESTADO E O MERCADO: O PÚBLICO NÃO-ESTATAL

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do

¹⁴⁴ Estes dizem respeito, principalmente, à composição do Conselho de Administração da organização (com participação do Estado e da sociedade) e à confirmação em estatuto de seus atributos como fundação ou associação civil sem fins lucrativos.

¹⁴⁵ Para escrever este capítulo, contei com a colaboração de Humberto Falcão Martins.

Direito entre Direito Público e Privado sugere, mas quatro: a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); a propriedade pública estatal; a propriedade pública não-estatal; e a propriedade corporativa, que caracteriza os sindicatos, associações de classe e clubes.¹⁴⁶

A limitação a dois tipos de propriedade deriva da divisão bipartite do Direito e da utilização do critério de regime jurídico (público ou privado) para definir o caráter da propriedade.¹⁴⁷ Minha classificação, em quatro tipos, obedece ao critério da finalidade; e, para distinguir a pública estatal da não-estatal, ao critério do regime jurídico. É privada a propriedade que está voltada para o lucro ou o consumo privado; é pública a que está voltada para o interesse público, é corporativa a destinada a defender os interesses de um grupo. O critério de fins lucrativos, entretanto, não define as entidades públicas, uma vez que os sindicatos, associações de classe e os clubes não têm como objetivo o lucro, e no entanto não são exemplos de propriedade pública mas de propriedade corporativa. Entre as organizações públicas, enquanto voltadas para o interesse público, é estatal a que for parte integrante do aparelho do Estado e subordinar-se ao Direito Público, enquanto é pública não-estatal aquela que, embora buscando o interesse geral, não faz parte do aparelho do Estado e se subordina ao Direito Privado.

Estou afirmando, portanto, que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, uma vez que pode ser estatal ou não-estatal. Por outro lado, no plano do dever-ser, o estatal é sempre público, mas na prática, não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, uma vez que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo, o público foi conceitualmente separado do privado,

¹⁴⁶ As organizações corporativas defendem interesses dos seus associados, seja no plano político (sindicatos), seja na organização de seu consumo (clubes).

¹⁴⁷ Conforme observa Bandeira de Mello (1975: 14), para o jurista, a definição de propriedade privada ou pública deriva do regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida.” Reconheço este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela, portanto, é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.

mas vemos todos os dias as tentativas de captura privada do Estado. É público o espaço que é de todos e para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo Direito Civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos não-corporativas são ou devem ser organizações públicas não-estatais.¹⁴⁸

Podemos ver o público não-estatal enquanto forma de controle social e enquanto produção de bens e serviços sociais e científicos. Nesta segunda acepção, podemos encontrar os seguintes tipos de Organizações Públicas Não-Estatais — OPNEs: as comunidades de moradores (*grassroots*), que estão na confluência entre a propriedade pública não-estatal e a propriedade corporativa;¹⁴⁹ as antigas entidades de caridade; as organizações de classe média vocacionadas para o controle social mas que geralmente também produzem serviços chamadas ONGs (organizações não-governamentais);¹⁵⁰ as fundações, geralmente criadas por empresas ou por capitalistas, voltadas para a realização de serviços sociais ou para o financiamento de outras atividades de interesse público; e finalmente as instituições escolares, universitárias, de pesquisa, e hospitalares constituídas como fundações ou como sociedades civis, que podemos chamar de Organizações de Serviço Públicas Não-Estatais — OSPNEs. Assim, o espaço público não-estatal está dividido em entidades de controle social e Organizações Públicas Não-Estatais — OPNEs. Estas, por sua vez, podem ser associações comunitárias, associações de caridade, ONGs, fundações empresariais e Organizações de Serviço Públicas Não-Estatais — OSPNEs.

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante no momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-mercado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à

¹⁴⁸ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública e sem fins lucrativos pode, na verdade, tê-los. Nesse caso, trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.

¹⁴⁹ Em geral, entretanto, é possível distinguir com clareza uma organização pública não-estatal de uma organização corporativa. Também é fácil distingui-la de uma organização privada, embora, nos países em que o Estado não está devidamente organizado, seja possível encontrar muitas organizações que, para se beneficiar de isenções fiscais, se apresentam como públicas não-estatais embora sejam, de fato, organizações privadas.

¹⁵⁰ Essas instituições são impropriamente chamadas de ONGs — organizações não-governamentais — na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado.

propriedade estatal é a propriedade privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isso não acontece, está aberto o espaço para a propriedade pública não-estatal (ou para o terceiro setor) e para a propriedade corporativa, que, conjuntamente constituiriam a sociedade civil, no sentido que esse termo vem sendo empregado cada vez mais nos últimos tempos.¹⁵¹ Na verdade, o espaço para a propriedade corporativa já existe desde o final do século passado, quando os sindicatos e outras formas de associativismo visando defender interesses começaram a se generalizar. Neste final de século, desde o início dos anos 70, os sindicatos particularmente perderam grande parte de sua importância. Como terminou o tempo do *big business*, terminou também o do *big labor*. Já a ampliação do espaço público não-estatal, seja para produção de bens e serviços por meio de organizações públicas não-estatais (que é o nosso tema neste capítulo), seja da constituição de conselhos formais e informais e mesmo organizações orientadas para o controle social, é um fenômeno que ganhou grande impulso na segunda metade do século vinte. Tudo indica que no século vinte e um o público não-estatal, seja como forma de propriedade e de produção de serviços sociais e científicos, seja como meio de controle social, terá um papel decisivo.

No momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade e Estado-mercado, o espaço público não-estatal tem um papel de intermediação, podendo facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 3), “A introdução do “público” como uma terceira dimensão, supera a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o “estatal” com o “privado””.

Na mesma direção, Bresser Pereira e Cunill Grau afirmam que a existência de um espaço público não-estatal entre o Estado e o mercado, entre o Estado e a sociedade, permite a constituição de um círculo virtuoso de caráter democrático:

¹⁵¹ “Sociedade civil” até o século dezoito era praticamente sinônimo de sociedade política, opondo-se ao “estado de natureza”. A partir da consolidação do Estado capitalista, Hegel passa a utilizar “sociedade civil” em oposição ao Estado ou à sociedade política. É assim que eu usei o termo, especialmente em meus trabalhos sobre a transição democrática no Brasil, quando a sociedade civil desempenhou um papel importante, e em um trabalho conceitual sobre o Estado, a sociedade civil e a legitimidade democrática (Bresser Pereira, 1995a). “Sociedade civil” como constituída das entidades sem fins lucrativos é uma tendência recente, e, a meu ver, um uso pouco feliz da expressão, que já tem um conceito consagrado há quase dois séculos.

“De um lado, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto as organizações corporativas forem mais representativas. Entretanto, será ainda mais democrática na medida em que organizações de serviço público não-estatais, de defesa de direitos, e de prática do controle social logrem um maior desenvolvimento” (1998: 6).

Nessa mesma direção, Ostrom desenvolve o conceito de “o espaço público aberto”, o identifica com o conceito de sociedade civil, como um espaço que é público mas está fora da jurisdição do Estado, e, usando a comparação clássica de Tocqueville do sistema americano com o francês, assinala como esse espaço público é parte da *common law* anglo-saxã (e diferentemente da *civil law*, codificada, de origem francesa), abrindo a possibilidade de que a sociedade civil se engaje em contratos e seja origem legítima da lei, independentemente do Estado. A partir daí Ostrom (1991: 211) observa que “é o espaço público aberto e a forma pela qual ele se liga com as formas mais estruturadas do Estado que torna o processo de governo acessível aos cidadãos”. A partir dele, os membros da sociedade aprendem o que significa viver em uma sociedade democrática, a opinião pública se fortalece, o espírito público se desenvolve e uma cultura de investigação e pesquisa (*culture of inquiry*) se estabelece.

Manuel Castells declarou em um seminário no Brasil (1994) que as ONGs eram instituições quase-públicas. De fato são, na medida em que estão a meio caminho entre o Estado e a sociedade. As organizações públicas não-estatais realizam atividades públicas e são diretamente controladas pela sociedade por meio de seus conselhos de administração. Existem, no entanto, outras formas de controle social direto e de definição de espaço público não-estatal. No Brasil, a partir da experiência de Porto Alegre, uma instituição interessante é a dos orçamentos participativos, mediante a qual os cidadãos participam diretamente da elaboração do orçamento municipal.¹⁵² Conforme observa Tarso Genro (1996), com as organizações públicas não-estatais, a sociedade encontra uma alternativa à privatização. Esta pode ser a forma adequada de propriedade se a empresa tem condições de se auto-financiar no mercado. Todas as vezes, entretanto, que o financiamento de uma determi-

¹⁵² O orçamento participativo foi introduzido pelo prefeito Olívio Dutra (1989-1992) e continuado pelo prefeito Tarso Genro (1993-1996), ambos do Partido dos Trabalhadores — PT. Sobre a experiência ver Zander Navarro (1998).

nada atividade depender de doações ou de transferências do Estado, isso significará que é uma atividade pública, que, não precisando ser estatal, pode ser pública não-estatal, e assim, mais diretamente controlada pela sociedade que a financia e dirige. Ora, em uma situação na qual o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-las, abre-se espaço para as organizações públicas não-estatais.¹⁵³

MELHOR QUALIDADE E MAIOR EFICIÊNCIA

Nesta segunda metade do século vinte, o crescimento das organizações públicas não-estatais enquanto produção e enquanto controle social tem sido explosivo. Tal fato, adicionado ao aumento das formas corporativas de associação, contribui para o fortalecimento do capital social existente, com efeitos virtuosos para o desenvolvimento econômico da região ou país onde isso ocorre. Os estudos de Putnam (1993) sobre a Itália são definitivos a esse respeito.¹⁵⁴ Nesse quadro, entretanto, o que é particularmente interessante é o crescimento das organizações de serviço públicas não-estatais (OSPNEs), que derivam suas receitas dos serviços que produzem, de doações e de contribuições do Estado, e em menor grau do trabalho voluntário.¹⁵⁵

O crescimento das OSPNEs decorre da melhor qualidade e da maior eficiência dos serviços sociais e científicos por elas produzidos. Serviços que não envolvem atividade exclusiva de Estado, não empregam poder de Estado, e portanto não são intrinsecamente monopolistas. Por isso não precisam estar dentro do aparelho do Estado. Não precisam, nem devem, uma vez que a forma de propriedade mais apropriada para eles é a pública não-estatal e não a estatal. Dessa maneira, podem gozar da maior flexibilidade de gestão que caracteriza as instituições de direito privado, e podem ser controlados por meio da estratégia de competição administrada, que se aplica mal a entidades estatais, por natureza monopolistas.

Mas por que não poderiam ser os prestadores de serviços sociais e cien-

¹⁵³ Examinei originalmente esse assunto em um trabalho sobre a transição para o capitalismo das sociedades ex-comunistas. Propus que os grandes serviços públicos monopolistas não fossem, pelo menos inicialmente, privatizados, mas transformados em organizações públicas não-estatais (Bresser Pereira, 1992).

¹⁵⁴ Este autor aponta a importância do associativismo, ou do “capital social”, já presente nas “sociedades corais” do período medieval, para a aceleração e consolidação do desenvolvimento econômico.

¹⁵⁵ Sobre o público não-estatal enquanto produção, ou seja, sobre as organizações públicas não-estatais prestadoras de serviços, ver o tratamento sistemático de Morales (1998).

tíficos empresas privadas? Em princípio, não, porque são serviços em boa parte subsidiados pelo Estado, na medida em que atendem a direitos básicos de cidadania, que o Estado democrático deve garantir de forma universal, como a educação básica e a saúde. Ora, serviços subsidiados não devem ser privados. Devem ficar por conta de organizações de serviço públicas não-estatais.

Essa política, entretanto, só faz sentido se a produção de serviços sociais por meio de entidades públicas não-estatais for mais eficiente e garantir melhor qualidade do que a produção privada ou a produção estatal. Para examinarmos esta questão é preciso raciocinar em duas etapas. Em primeiro lugar, é preciso saber se a garantia da universalidade da educação básica e da saúde é dever do Estado ou não. Em segundo lugar, independentemente da resposta que se dê à primeira pergunta, coloca-se o problema da qualidade e da eficiência.

A resposta à primeira pergunta é antes de mais nada uma questão de valores éticos ou de ideologia política. Eu parto do pressuposto social-democrático e social-liberal de que educação básica e saúde são direitos sociais de cidadania de caráter universal. Sendo assim, cabe ao Estado financiar ou subsidiar esses serviços, independentemente da contribuição de cada um. Essa tarefa será realizada pelo Estado diretamente, como aconteceu no Estado do Bem-Estar do século vinte, ou por intermédio de organizações públicas não-estatais, com a Reforma Gerencial. Em princípio, não faz sentido a utilização de entidades privadas, orientadas para o lucro, uma vez que se trata de entidades subsidiadas pelo Estado.

Mas, suponhamos que esses serviços não fossem ou não precisassem ser subsidiados. Ainda assim, as OSPNEs garantem, em princípio, melhor qualidade e mais eficiência na prestação de serviços sociais e científicos. A melhor qualidade e a maior eficiência dos serviços derivam do fato de que as OSPNEs lidam com direitos humanos fundamentais, como a educação e a saúde, com os quais o critério do lucro não é o melhor para garantir a qualidade dos serviços. Serviços dessa natureza envolvem confiança, dedicação, solidariedade, que só serão compatíveis com o critério do lucro se o cidadão-usuário tiver plena informação sobre o preço e a qualidade, sobre os insumos e os resultados dos serviços (Weisbrod, 1988; Rose-Ackerman, 1996), e plena capacidade de “sair”, nos termos de Hirschman, caso não esteja satisfeito. Estas duas condições, que são condições de mercados eficientes, não estão presentes de forma satisfatória nesse tipo de serviço. Quando colocamos uma criança em uma escola, as informações que temos sobre tal instituição são limitadas, imprecisas, e nossa capacidade de controlar a qualidade do serviço ainda mais limitada, e a possibilidade de sair, pequena. Quando en-

tramos em um hospital, nossa capacidade de informação e de saída é ainda mais limitada: muitas vezes quando a alcançamos já é tarde demais. Enquanto para escolher a marca de roupa ou de carro, ou o nome do supermercado em que comprarei, tenho ampla informação e fácil capacidade de saída, em serviços delicados, como os de educação, saúde e cultura — serviços orientados para pessoas —, precisamos poder contar, além da informação, com o pressuposto de que os membros da organização estão voltados primordialmente para o interesse público e não para o lucro privado.¹⁵⁶ Conforme observa Mintzberg:

“Não está claro que aqueles serviços profissionais amplamente aceitos como públicos — certos níveis mínimos de educação e saúde, por exemplo —, sejam particularmente efetivos quando oferecidos diretamente pelo Estado e principalmente por empresas privadas. Nenhum dos dois é capaz de dar conta de todos os requisitos nuançados presentes nesses serviços profissionais. Mercados são insensíveis, hierarquias são grosseiras. Organizações sem-proprietários, ou, em certos casos, cooperativas podem nos servir melhor nesses casos, desde que financiadas pelo Estado de forma a assegurar equidade na distribuição” (1996: 78).

Mintzberg afirma a superioridade em termos de qualidade e eficiência das organizações públicas não-estatais, mas não deixa, como é natural, de exigir financiamento do Estado para elas.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que, nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos. Isto ocorreu de forma dramática na Nova Zelândia, na Austrália e no Reino Unido. Também está acontecendo em vários outros países europeus e mais recentemente nos Estados

¹⁵⁶ Sei muito bem que esse raciocínio não faz sentido para um economista neoclássico, ou para um economista ou cientista político da escola da escolha racional, para os quais a idéia do espírito público está excluída. Mas não é esta a hora de discutir esse tema. Já o fizemos nos dois capítulos iniciais deste livro.

Unidos no nível do ensino fundamental, em que surgem escolas gratuitas de caráter comunitário, financiadas pelo Estado. No Reino Unido, as universidades e hospitais do *National Health Service*, que eram estatais, foram transformadas em *quangos* (*quasi autonomous non-governmental organizations*). No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em organizações sociais — uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público.

De acordo com o *Plano Diretor*, no setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal e assumir a forma de organizações sociais. O fato de ser pública não-estatal implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na eventual cobrança de serviços prestados e principalmente na competição entre as entidades. Dessa forma, a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

A cobrança é eventual e pode não acontecer. Se uma escola primária é um organização pública não-estatal, deverá receber recursos por aluno na mesma proporção que recebem as escolas estatais, desde que nada cobre de seus alunos. Nesse caso, a não-cobrança é uma condição para que a entidade possa ser qualificada como organização social. Nos hospitais, o princípio da saúde universal também implica que não haja cobrança. Conforme veremos no capítulo sobre os serviços de saúde, o pagamento ao hospital ou ao ambulatório especializado deverá ser feito pelo próprio Estado, preferivelmente no âmbito do município e com base no procedimento realizado.

As organizações sociais devem, em princípio, ter alguma receita própria. Existem casos, entretanto, em que ela pode ter receita própria zero. É o caso, por exemplo, de escolas de primeiro grau qualificadas como organizações sociais. Segundo a constituição brasileira, o Estado tem obrigação de fornecer de forma universal e gratuita educação básica. Esta educação, entretanto, não precisa ser oferecida por escolas estatais; pode perfeitamente ser oferecida por escolas públicas não-estatais, desde que nada cobrem de seus alunos. Na Espanha, diante do fato de que um quarto dos estudantes de primeiro grau estudavam em escolas comunitárias, principalmente religiosas, e do direito previsto na nova Constituição de ensino básico gratuito, essas esco-

las passaram a receber, por aluno, o mesmo valor que o Estado paga para financiar as escolas estatais, desde que o seu ensino passasse a ser gratuito. Nos Estados Unidos, escolas comunitárias estão surgindo nessas condições, sendo chamadas *chartered schools*.

Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. Sua transformação em organizações sociais já começou, desde que foi editada a Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, hoje já transformada em lei. Esse estatuto legal, além de definir e estabelecer os requisitos gerais para que uma entidade pública não-estatal de direito privado possa ser declarada organização social, definiu as duas primeiras instituições cujas atividades seriam absorvidas por OPNEs qualificadas como OS: a Fundação Roquette Pinto, um centro de produção e veiculação de televisão educativa, no Rio de Janeiro; e o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, um centro de pesquisa de alta tecnologia do CNPq, em Campinas. O INCA — Instituto Nacional do Câncer, no Rio de Janeiro, e a ENAP — Escola Nacional de Administração Pública, vinculada ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, estão preparando-se para que suas atividades sejam absorvidas por organizações sociais.

O surgimento das organizações sociais, entretanto, não está se limitando ao Governo Federal. Uma preocupação natural minha e de toda a minha equipe envolvida na Reforma Gerencial é que esta se torne irreversível. As indicações nesse sentido, especialmente o apoio que vem recebendo da alta administração pública brasileira, são muito fortes. No caso das organizações sociais, entretanto, o fato se tornou ainda mais evidente quando os estados, a começar pelo Pará, passando por Bahia, Ceará, São Paulo, e suas capitais, a partir de Curitiba, passaram a enviar e fazer aprovar, em suas assembléias legislativas ou câmaras de vereadores, projetos de lei autorizando a qualificação como organizações sociais de entidades cujas atividades eram previamente desenvolvidas no âmbito de órgãos estatais ou de entidades originalmente públicas não-estatais.

Os serviços sociais e científicos realizados pelo Governo Federal estarão sendo absorvidos por organizações sociais de forma gradativa e voluntária. A decisão do governo é não impor a instituição, mas transformá-la em uma demanda dos membros da organização e dos seus cidadãos-clientes. Na medida em que elas garantem maior autonomia para as entidades, seus dirigentes e funcionários dotados de espírito público tendem a adotar a proposta. Embora muitos mantenham um receio irracional de que, ao se transformarem em organização social, perderão a “proteção do Estado” e ficarão mais

vulneráveis, depois de algum tempo percebem que o receio é infundado. Na verdade, é mais fácil extinguir uma organização estatal do que tirar do orçamento público uma organização social. No primeiro caso, basta uma medida provisória; já no segundo, será preciso discutir previamente o assunto no Congresso, que aprova o orçamento. Quando ouço esse tipo de receio — que vem diminuindo a cada dia —, respondo sempre que a garantia de sobrevivência e de expansão de uma organização pública não está no fato de ela fazer parte do aparelho do Estado, de ser constituída de servidores públicos com estabilidade, mas na sua utilidade social. Organizações inúteis ou altamente ineficientes acabam, mais dia menos dia, sendo extintas, e seus servidores, redistribuídos. A absorção das atividades de uma entidade por uma organização social dá mais segurança à entidade, não tanto porque é mais difícil para o governo tirar-lhe o apoio (e impossível, extingui-la), mas principalmente porque ela se torna legítima perante a sociedade à medida que passa a atender os cidadãos-clientes com qualidade e eficiência.

O projeto das organizações sociais tem sido objeto de amplo debate e de apoio generalizado. Excetuam-se certos setores corporativos do funcionalismo, que se pretendem de esquerda, e alguns juristas comprometidos com uma visão estritamente burocrática da administração pública. Já os apoios vêm de todos os lados. Talvez o que pessoalmente mais tenha me sensibilizado tenha sido dado por Herbert de Souza (o “Betinho”), que afirmou sobre elas:

“Eis aí algo de novo que pode dar certo. Na verdade, essas organizações sociais de caráter público constituem uma espécie de ONG de novo tipo, nascidas do Estado e não da sociedade, com forte apoio estatal e participação da sociedade civil. Poderão somar vantagens dos dois lados e nos liberar dessa armadilha entre o estatal e o privado” (1995: 3).

Quando a proposta das organizações sociais foi lançada, no início de 1995, o Ministério da Educação viu inicialmente de forma positiva a idéia. Entretanto, diante de uma forte reação de vários reitores de universidades federais, que preferiram a crítica ideológica — principalmente a afirmação de que se estava “privatizando” a universidade — em vez do debate,¹⁵⁷ o Ministério da Educação, embora concordando com o diagnóstico e com a necessidade de tornar as universidades mais autônomas e responsáveis, resolveu retirar seu

¹⁵⁷ Tentei inúmeras vezes fazer um debate com o Fórum dos Reitores, mas seu presidente, em 1995, resistiu à idéia.

apoio ao projeto, argumentando que este era muito genérico, sendo necessário um projeto mais específico para conceder autonomia às universidades. Em 1996, apresentou proposta de emenda constitucional concedendo efetiva autonomia administrativa às universidades, particularmente em relação à administração de seu pessoal, que passará a ser responsabilidade das próprias universidades e não do Estado. Determinou, também, que os novos professores e funcionários sejam regidos por um novo regime híbrido de trabalho; e, do lado da receita, estabeleceu uma subvinculação para as universidades federais de 75 dos 18% que a União é constitucionalmente obrigada a gastar com educação. Os atuais professores e funcionários continuarão com o regime de trabalho atual, sendo diretamente pagos pelo Tesouro. À medida que forem se aposentando, como acontece nas organizações sociais, o orçamento das universidades irá aumentando proporcionalmente para financiar a contratação dos novos funcionários e professores. Conforme observou Silva Pereira (1997), os dois projetos são semelhantes, tendo como diferença principal o fato de que a organização social está fora do aparelho do Estado, enquanto a universidade, quando a emenda vier a ser aprovada, continua dentro. Essa diferença, entretanto, é relativa. As organizações sociais estão claramente em uma situação híbrida entre o direito público e o privado, entre o estatal e o privado. A idéia fundamental é que a instituição qualificada como organização social seja, além de administrativamente autônoma, responsável pelo seu pessoal. Isto significa que sua luta deixa de ser por aumentos de salários a serem pagos pelo Tesouro. Em vez disso, as universidades conseguirão melhorar a remuneração de seus professores e funcionários na medida em que, de um lado, consigam orçamento maior (o que é pouco provável) ou receitas próprias mais amplas; e, de outro, que aumentem a eficiência, levem todos a trabalhar mais, e distribuam as economias alcançadas para melhorar os salários dos que realmente contribuem para a instituição. No caso da emenda da autonomia das universidades, ela só representará um avanço efetivo se tal responsabilidade for alcançada, como pretende o Ministério da Educação.

PUBLICIZAÇÃO: ALTERNATIVA AO ESTATISMO E À PRIVATIZAÇÃO

A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se faz mediante um programa de “publicização”, que constitui uma alternativa ao estatismo, que pretende tudo realizar diretamente pelo Estado, e a privatização, pela qual se pretende tudo reduzir à lógica do mercado e do lucro privado. As novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização assegura o caráter público mas de

direito privado da nova entidade, leva a uma maior autonomia administrativa e garante o fornecimento de recursos orçamentários.

O processo de publicização começa com a decisão da entidade e do ministro supervisor de caminhar nessa direção. Tomada a decisão, é necessário extinguir a entidade estatal que realiza as atividades a serem publicizadas para que estas possam ser absorvidas por uma associação ou fundação de direito privado, criada por pessoas físicas. Dessa forma, se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal que a reforma constitucional administrativa reduzirá mas não eliminará. As novas entidades não-estatais receberão por cessão precária os bens da entidade estatal extinta. Os atuais servidores da entidade integrarão quadro em extinção¹⁵⁸ no ministério supervisor e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito por meio de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Apesar do cuidado em extinguir a entidade estatal, e em reconhecer como organização social uma entidade de direito privado criada por personalidades da sociedade civil, não faltarão objeções ao modelo jurídico adotado. A partir de uma perspectiva burocrática, que está entranhada no direito brasileiro, argumentar-se-á que a nova entidade não passa de uma transformação indevida (ou inconstitucional) da entidade extinta. Foi assim que, depois da Constituição de 1988, as fundações de direito privado criadas pelo Estado perderam toda a autonomia que o Decreto-Lei nº 200 lhes concedia, foram reduzidas a autarquias e obrigadas a adotar o Regime Jurídico Único, por isso tendo de arcar com gravíssimos prejuízos. Dessa vez, entretanto, uma interpretação desse tipo dificilmente vingará no Supremo Tribunal Federal, não apenas porque o estatuto jurídico das organizações sociais foi cuidadosamente preparado para evitar esse tipo de desqualificação, mas também porque os tempos são outros, e a importância das organizações sociais está

¹⁵⁸ Os servidores que integrarem quadro em extinção deterão os mesmos direitos, vantagens e prerrogativas dos demais servidores públicos. A diferença é que, quando da vacância do cargo (por aposentadoria ou desligamento de seu ocupante), este cargo será automaticamente extinto.

sendo reconhecida em toda parte. Paulo Modesto afirmou o caráter nem privado nem público estatal das organizações sociais, com um argumento negativo e outro positivo. O argumento negativo: as organizações sociais não são autarquias veladas, não terão qualquer prerrogativa de direito público, não serão instituídas por lei. E o positivo: as organizações sociais são parcerias:

“Em sentido abrangente, as organizações sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex-parte principis*), ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex-parte populi*)” (1997: 31-34).

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa, portanto, a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. A impossibilidade de captura privada ou privatização da entidade (que assim se transformaria em uma falsa OSPNE, como existem ainda muitas no Brasil) está automaticamente garantida pelo contrato de gestão e pela própria natureza da entidade. Não obstante, uma série de cautelas legais e administrativas foram adotadas, particularmente a exigência do contrato de gestão, o permanente controle dos resultados pelo ministério supervisor e pelos órgãos de controle interno e externo e a própria constituição do conselho de administração, no qual a presença de personalidades da sociedade eleitas e de representantes natos da sociedade civil permitirá um maior controle social.

É preciso, entretanto, considerar outras formas de controle social além daquela institucionalizada no conselho, uma vez que as organizações sociais são, antes de mais nada, instituições da sociedade e por ela controladas o mais diretamente possível. Conforme frisa Barreto (1998), a participação social alcança alta relevância no modelo das organizações sociais, pois compete à sociedade civil “exercer um duplo papel: de um lado, atuar como canal de explicitação e reivindicação das demandas sociais; de outro, funcionar como importante fator de contenção da atuação de grupos de interesse públicos ou privados”. Nesse sentido, é preciso considerar que os problemas de ação coletiva — ou seja, as dificuldades de cooperação — envolvidos na operação das organizações sociais são relevantes. Conforme observa Nassuno:

“As áreas de atuação das organizações sociais são diversificadas e com clientelas de diferentes características no que diz respeito

ao seu tamanho e ao grau de concentração dos benefícios, exigindo uma análise mais detalhada dessas áreas e sua respectiva clientela. Com base na 'lógica da ação coletiva' não existem garantias de que as entidades representantes dos usuários participem do conselho de administração das organizações sociais, se o único instrumento previsto para implementar a participação for a previsão de representantes de entidades da sociedade civil nesse conselho" (1997: 37).

Para que o mecanismo de controle social previsto no projeto das organizações sociais garanta qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos, são necessários outros requisitos, além da organização da ação coletiva dos usuários. Em primeiro lugar, a instituição deve contar com instrumentos de gestão flexíveis que permitam uma resposta rápida às demandas da clientela, mais presentes com a implantação de instrumentos de controle social. Isso significa que é preciso dotar a instituição de instrumentos de gestão de compras, de pessoal e de recursos financeiros menos rígidos do que os atualmente disponíveis para a administração pública. Em segundo lugar, os canais de comunicação entre os usuários de serviços públicos e os políticos devem ser aperfeiçoados, de forma a permitir que informações referentes ao desempenho da instituição prestadora de serviços e seus funcionários cheguem aos políticos. Essas informações auxiliarão os políticos no controle das instituições, colocando os problemas a ela associados numa esfera mais ampla de discussão. Assim, a criação de instrumentos de controle social deve ser acompanhada pelo fortalecimento das instituições políticas tradicionais (Nassuno, 1998).

Entretanto, se não há risco de captura privada, existe o risco de "feudalização". Entendo por feudalização de uma organização pública não-estatal o fato de ela ser dominada permanentemente por um determinado grupo. Esse grupo não privatiza a instituição, não a usa para seu enriquecimento, mas detém o poder mesmo que a instituição esteja tendo mau desempenho, mesmo que seus dirigentes tenham perdido condições para continuar no poder. No estatuto legal das organizações sociais, há toda uma série de exigências para garantir seu caráter público e para evitar que a mesma seja feudalizada. O requisito principal é o de que, no estatuto da entidade, o poder não esteja concentrado nos sócios (se se tratar de uma associação), mas no Conselho de Administração. Se se tratar de uma fundação, o poder já está, por definição, localizado no conselho. Por outro lado, este conselho deverá ter uma composição tal de membros natos e eleitos, e de representantes do governo (minoritários) e representantes da sociedade, que evite que um de-

terminado grupo se perpetue no poder.¹⁵⁹ Quando temos conselhos formados por membros eleitos pelos sócios da entidade, ou eleitos entre si, não havendo um número dominante de conselheiros natos, a probabilidade de feudalização aumenta.

Como nas agências executivas, nas organizações sociais, o tipo de controle realizado é principalmente um controle de resultados, que tem no contrato de gestão seu principal instrumento. Os contratos de gestão já assinados no âmbito da reforma contêm cláusulas que tratam dos seguintes aspectos: (a) disposições estratégicas: objetivos da política pública à qual se vincula a instituição, sua missão, objetivos estratégicos e metas institucionais; (b) indicadores de desempenho; (c) meios e condições necessários à execução dos compromissos pactuados: estimativa dos recursos orçamentários disponíveis; (d) sistemática de avaliação: definição das instâncias da instituição, do ministério supervisor ou de natureza coletiva, responsáveis pelo acompanhamento do desempenho institucional, da periodicidade (minimamente semestral) e dos instrumentos de avaliação e de comunicação dos resultados; (e) condições de revisão, suspensão e rescisão do contrato; (f) definição de responsáveis e de conseqüências decorrentes do descumprimento dos compromissos pactuados; (g) obrigações da instituição, do ministério supervisor e dos ministérios intervenientes; (h) condições de vigência e renovação do contrato; (i) mecanismos de publicidade e controle social.

¹⁵⁹ Membro nato é aquele que representa determinada entidade que faz parte do conselho. Mudando o seu titular (governamental ou de uma organização da sociedade civil), muda automaticamente o membro do conselho. Eleitos são os membros eleitos pelos seus pares.