

As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro*

Maria Inês Barreto

Este texto objetiva discutir o modelo institucional de organizações sociais, contido no Anteprojeto de Lei das Organizações Sociais e na Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997.¹ Para tanto, procura situá-lo no contexto das transformações em curso na esfera pública brasileira, em grande parte determinadas pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em novembro de 1995. Tenciona, ainda, refletir sobre sua importância relativa no âmbito do processo de reforma propriamente dito, assim como tecer considerações a respeito das alterações que envolve, de forma a evidenciar elementos críticos que possam contribuir para seu aperfeiçoamento. Nessa reflexão, procura-se ampliar a perspectiva do debate para além da dimensão jurídico-administrativa — adstrita ao mero significado formal desse novo modelo organizacional —, mediante incorporação, na análise de elementos políticos relacionados com a compreensão de seu significado substantivo, ou seja, com a qualidade de seu impacto no sistema social.

* A autora agradece ao prof. Alvaro da Silva e à dra. Eda Castro Lucas de Souza pela valiosa contribuição; ambos chamaram sua atenção para aspectos relevantes da análise.

¹ A Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, ao mesmo tempo que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, dispõe também sobre a extinção de duas entidades públicas, o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e a Fundação Roquete Pinto, bem como sobre a absorção de suas atividades por organizações sociais.

Introdução

A dinâmica do capitalismo internacional — caracterizada pela globalização das economias e dos mercados e pelo acirramento da competitividade — deflagrou, nos anos 80 e 90, simultaneamente a emergência de três movimentos na esfera pública: a redefinição do papel do Estado nacional e de suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não-estatal — ou terceiro setor — como espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos.

Esses movimentos, na verdade, são reflexos de uma crise maior, configurada pelo esgotamento do modelo de Estado contemporâneo nos planos jurídico-institucional, econômico, social e político. O impacto da globalização — aliado à crise fiscal enfrentada por quase todos os países centrais e periféricos — colocou em xeque o atual arcabouço jurídico-institucional dos estados, expondo o anacronismo do modelo de Estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocratizado e pouco comprometido com resultados.²

Na esfera econômica, assiste-se à passagem desse modelo para o do Estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função é exercer a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção internacional. No plano social, assiste-se à crise do Estado do bem-estar social e, nos países onde essa experiência nem sequer chegou a se concretizar plenamente — como é o caso do Brasil —, essa crise traduz-se na redução, com tendência ao desaparecimento, dos programas estatais de caráter social que já funcionavam de forma precária. No campo político, questiona-se sua atuação discriminatória — ou protecionista — e, especialmente no caso brasileiro, sua aparente incapacidade de institucionalizar a democracia e prover uma cidadania adequada.

Esse quadro de crise estrutural demanda respostas imediatas e inovadoras, ensejando um debate a respeito das novas bases sobre as quais deverão se estabelecer as novas fronteiras entre o Estado e a sociedade. No âmbito desse debate, o conflito se estabelece na medida em que os diversos atores sociais, comprometidos com referências ideológi-

² No caso brasileiro, além do impacto da globalização, a crise fiscal deflagrada a partir do período 1979-82 foi um fator determinante do aprofundamento da crise do setor público, pois colocou em xeque o padrão de financiamento prevalecente, baseado em endividamento externo e investimento estatal (Bresser Pereira, 1992).

ças distintas, elaboram diagnósticos e propõem alternativas para seu enfrentamento.

Esse debate, entretanto, até muito recentemente, tem alternado posições que enfatizam ora a importância e o papel social do Estado, ora do mercado, como se não houvesse saída possível além dessas duas dimensões. Até o presente momento, a proposta neoliberal — que enfatiza o fortalecimento do mercado e a conseqüente redução do tamanho e do âmbito de atuação do Estado — tem prevalecido,³ gerando, em muitos países, programas de governo com essa perspectiva, cujo efeito tem comprometido gravemente as políticas sociais.

Recentemente, entretanto, alguns autores começam a identificar uma disfunção no interior do próprio sistema formado pelo mercado e pelo Estado, uma vez que este parece não ser mais capaz de integrar parcelas significativas da sociedade. Por essa razão, como observa Kurz,⁴ esse sistema estaria fadado a deixar de ser a forma predominante de sociedade, dando espaço ao desenvolvimento de atividades autônomas, de caráter voluntário e local.

Nessa mesma linha de pensamento, o economista e crítico social norte-americano Jeremy Rifkin⁵ encontra no setor público não-estatal a única saída possível para a atuação das sociedades ante o desemprego estrutural. No seu entender, estamos no limiar de uma era pós-mercado, onde o espaço público não-estatal emerge como o único capaz de absorver o contingente de mão-de-obra excluída do setor público e do mercado. Nesse contexto, o enfrentamento da situação consiste em superar — e in-

³ Segundo Diniz (1997), nesse contexto de crise do Estado, "a ascensão de governos conservadores em países de posição estratégica no jogo de poder mundial, como os Estados Unidos, a Inglaterra e o Canadá, criou condições para o predomínio do diagnóstico neoliberal, segundo o qual o gigantismo estatal e o excesso de gastos seriam o grande mal a ser debelado. Coerentemente com esse tipo de interpretação, a terapia proposta consistiu na drástica redução do tamanho do Estado, paralelamente ao esforço para restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos".

⁴ A autora refere-se ao artigo de Robert Kurz intitulado "Para além de Estado e mercado", publicado no jornal *Folha de S. Paulo* (3-12-1995). Esse tema é aprofundado pelo mesmo autor no livro *O colapso da modernização*, de 1986. Para Kurz, a derrocada dos países socialistas deve ser entendida como um dos sintomas de uma crise mais geral, a crise do próprio capitalismo. No seu entender, essa crise, que teve início nos países do Terceiro Mundo e alastrou-se para o Leste europeu, ocorrerá também no Ocidente. Dois desses indícios são o desemprego em massa e a nova pobreza, que se vêm espalhando pelo Ocidente desde a década de 70.

⁵ A autora refere-se à palestra proferida por Jeremy Rifkin, "Identidade e natureza do terceiro setor", no III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado no Rio de Janeiro em setembro de 1996. Esse tema é aprofundado em Rifkin (1995).

terromper — a dualidade do paradigma político segundo o qual a centro-esquerda defende o Estado e a centro-direita o mercado. Para tanto, há que desenvolver o espaço público não-estatal mediante a recomposição da comunidade cívica, pois é nessa esfera que se cria o capital social, que é a cola que une a sociedade. Para tanto, à sociedade compete construir uma nova força política intermediária em cada local e em cada país, e ao Estado, instituir parcerias oficiais com a sociedade civil nos vários setores sociais: saúde, educação, habitação e meio-ambiente, entre outros.

Mintzberg, ao analisar essa questão, rechaça a tese do "triunfo do capitalismo", fundamentada na dicotomia Estado-mercado, à qual contrapõe a do "triunfo do equilíbrio". Para ele, o atual sistema está fora de controle devido à prevalência de valores privados na sociedade. Argumenta que é necessário recuperar o equilíbrio entre os diversos setores da sociedade — privado, estatal, cooperativo e não-governamental. Para tanto, propõe ampla utilização das várias formas de propriedade e dos diversos modelos de gestão disponíveis⁶ para a realização de atividades públicas, de acordo com as peculiaridades dos serviços envolvidos.

Em sua análise, Mintzberg considera o tipo de propriedade não-estatal mais adequado para a prestação de serviços públicos sociais, como educação e saúde, por exemplo. Isso porque o modelo de gestão adotado por essas organizações, denominado *controle-normativo*, adapta-se melhor à natureza desses serviços por ter caráter mais missionário e igualitário.

⁶ Mintzberg (1996) distingue quatro tipos de organizações segundo a forma de propriedade: primeiro, as organizações privadas (*privately owned organizations*), individuais ou por ações; segundo, as organizações públicas ou estatais (*publicly owned organizations*); terceiro, as organizações cooperativas (*cooperatively owned organizations*); quarto, as organizações sem proprietários (*nonowned organizations*), também chamadas organizações não-governamentais — ONGs (*nongovernment organizations* — NGOs), que são também organizações não-empresariais e não-cooperativas (*nonbusiness* — NBOs and *noncooperative organizations* — NCOs). Quanto aos modelos de gestão governamental, Mintzberg (1996) distingue cinco formas de organização, que variam segundo a maneira pela qual estabelecem o controle da autoridade pelo governo (a superestrutura) e as atividades de suas agências (a microestrutura). São elas: a) *modelo de governo como máquina* dominada por regras, regulamentos e padrões de toda espécie; b) *modelo de governo como uma complexa rede* de relações temporárias, organizada para resolver problemas e conectada por canais informais de comunicação; c) *modelo controle-desempenho*, que propõe a organização do governo à semelhança do modelo empresarial; d) *modelo de governo virtual*, que propõe a prestação de todos os serviços pelo setor privado e a existência de uma superestrutura mínima; e) *modelo controle-normativo*, fundamentado na percepção de que o que conta são as atitudes, e não números. Nesse caso, o controle é baseado em valores. Isso significa que as pessoas são selecionadas, socializadas, orientadas, responsabilizadas e julgadas de acordo com os princípios e valores estabelecidos pelo sistema social.

Em face do exposto, pode-se afirmar que o setor público não-estatal, caracterizado como instância intermediária entre o Estado e o mercado, emerge como possibilidade de conciliação da eficiência das empresas privadas com a finalidade social dos serviços públicos. Além disso, constitui espaço de ampliação da representação social e de abertura para a democratização do processo decisório das políticas públicas, aqui entendida como condição para garantir resultados sociais efetivos.

O projeto brasileiro de reforma do aparelho do Estado

O projeto de reforma do governo brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apóia-se num diagnóstico que aponta a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos 90: trata-se de uma necessidade imposta pela *globalização da economia* e pela própria *crise do Estado*.

Ao intensificar a competição e promover a reorganização da produção em escala mundial, a *globalização* apresenta novos desafios aos Estados: de um lado, a promoção da competitividade de seus respectivos países no plano internacional como condição de sobrevivência econômica; de outro, a proteção dos cidadãos contra a tendência de concentração de renda por países e por cidadãos de um mesmo país.

A *crise do Estado* é definida em três dimensões: como uma *crise fiscal*, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como *crise do modo de intervenção do Estado*, que na maioria dos países em desenvolvimento corresponde ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações; e como *crise do modelo burocrático de gestão pública*, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

De acordo com esse diagnóstico, o esforço de reconstrução do Estado consiste em propiciar a recuperação da poupança pública e a superação do déficit fiscal, redefinir as formas de intervenção nos campos econômico e social, e implantar um novo modelo de gestão que ultrapasse os obstáculos criados pela administração burocrática. Esse processo deve ser entendido no contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (através da produção de bens e serviços) e passa a exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a reforma do Estado brasileiro conjuga quatro processos interdependentes, a seguir explicitados:

- ♦ a *redefinição das funções do Estado* orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal, mediante adoção de programas de *privatização, terceirização e "publicização"*; ⁷
- ♦ a *redução do grau de interferência do Estado*, mediante adoção de *programas de desregulação e realização de reformas econômicas orientadas para o mercado*, visando sobretudo à promoção da capacidade de competição internacional do país;
- ♦ o *aumento da governança do Estado* — aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, ou seja, de implementar políticas públicas de forma eficiente e conjugada com a sociedade —, envolvendo o *ajuste fiscal* — direcionado à recuperação da autonomia financeira do Estado —, e a implantação da *administração pública gerencial*; ⁸
- ♦ o *aumento da governabilidade*, que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

⁷ Entende-se por *processo de "publicização"* a *transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal ou terceiro setor mediante transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais*, denominadas *organizações sociais*. São considerados serviços não-exclusivos aqueles que, embora não envolvam o exercício do poder de Estado, devem ser apoiados pelo Estado em razão de serem fundamentais para a sociedade. Museus, universidades, escolas, centros de pesquisa e hospitais são exemplos de instituições prestadoras de serviços considerados não-exclusivos do Estado. Ver a respeito, Brasil, Secretaria da Reforma do Estado (1997).

⁸ A denominada *administração pública gerencial*, ou *"nova administração pública"* foi implantada, nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e, nos anos 90, nos Estados Unidos. Segundo Bresser Pereira (1997a), suas principais características são: "a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou 'corpos' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão (em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos) e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado".

Essas orientações deram origem a um modelo conceitual de reforma do Estado, que distingue setores característicos da ação estatal segundo a natureza de suas atividades, associando-os a diferentes formas de propriedade e modelos gerenciais, conforme especificado no quadro 1. A opção pela construção desse modelo, segundo seus autores, tem como principal vantagem permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado, evitando a alternativa simplista de propor soluções genéricas para atividades de distintas naturezas. Nesse modelo, o aparelho do Estado compreende quatro setores:

- ♦ o denominado *núcleo estratégico* — correspondente aos três Poderes e ao Ministério Público, ou seja, ao governo, em sentido lato —, é o setor que toma todas as decisões estratégicas, define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; no Poder Executivo, compreende as atividades do presidente da República, dos ministros e de seus auxiliares e assessores diretos;
- ♦ o setor das *atividades exclusivas do Estado*, que abrange o exercício de um poder que só o Estado pode realizar: o “poder extroverso do Estado”, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; compreende as atividades da Polícia, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade Social, entre outras;
- ♦ o setor dos *serviços não-exclusivos — ou competitivos — do Estado*, que envolve as atividades não referidas ao poder extroverso do Estado, realizadas simultaneamente pelo Estado, pelo setor privado e pelo setor público não-estatal; corresponde, notadamente, às áreas sociais (saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica;
- ♦ o setor designado de *bens e serviços para o mercado*, que corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro, caracteriza-se pelas atividades econômicas orientadas para o lucro; compreende, por exemplo, as empresas do setor de infra-estrutura do Estado.

A distinção entre setores específicos de atuação estatal constitui aspecto crucial desse projeto porque fornece um esquema conceitual para a efetivação dos quatro processos fundamentais da refor-

ma já mencionados.⁹ As próprias características desses setores oferecem critérios para o reexame do que o Estado deve financiar e realizar, do que deve financiar mas não executar e do que não deve nem financiar nem executar.¹⁰ Esses elementos servem como base para a redefinição das funções e dos campos preferenciais de atuação do Estado, para a delimitação de seu grau de interferência na economia, assim como para a concepção de toda uma estratégia de elevação da capacidade administrativa e política do governo.

A consequência dessa análise é a identificação de uma forma ideal de propriedade para cada setor de ação governamental, a qual, por sua vez, apresenta maior compatibilidade com um modelo específico de gestão.

No caso do *núcleo estratégico* de governo, por exemplo, essa análise aponta a propriedade estatal como mais adequada. Isso porque esse setor desenvolve atividades de governo por excelência, o que torna o modelo de gestão burocrático-hierárquico mais adequado por garantir maior compromisso com a observância das normas e com a efetividade das decisões.

Da mesma forma, no setor das *atividades exclusivas do Estado*, a propriedade deve ser também estatal. Porém, como se trata tão-somente da execução de serviços públicos típicos do Estado, propõem-se a adoção do modelo da administração gerencial e a descentralização de sua execução para agências estatais autônomas ou executivas.

No setor de *produção de bens e serviços para o mercado*, a proposta da reforma é óbvia: como a lógica prevaiente é a da propriedade privada, esta será a regra, exceto nos casos de inexistência de capitais privados disponíveis — o que, segundo os formuladores do plano, não ocorre do Brasil —, ou de monopólio natural. Mesmo neste último caso, a forma mais adequada continua sendo a propriedade privada, desde que acompanhada de um efetivo sistema de regulação. E, em qualquer situação, impõe-se a administração gerencial.

A estratégia da reforma para o *setor dos serviços não-exclusivos do Estado* assume que a forma ideal de propriedade é a não-propriedade, ou seja, a denominada propriedade pública não-estatal, que corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários. São organizações públicas não-estatais, também cha-

⁹ Os quatro processos a que a autora se refere consistem: a) na redefinição das funções do Estado orientada para a redução de seu tamanho; b) na redução do seu grau de interferência; c) no aumento da governança; e d) no aumento da governabilidade.

¹⁰ Essa distinção entre o que o governo deve ou não realizar e financiar constitui um dos elementos centrais da "nova administração pública" ou "administração pública gerencial". Ver Barzelay (1992), Osborne & Gaebler (1994) e Mathiasen (1996).

madas organizações não-governamentais, não-empresariais e não-cooperativas, voltadas ao atendimento do interesse público.

Segundo os formuladores do Plano Diretor da Reforma, a adoção dessa forma de propriedade — assim como do modelo de administração gerencial — para a realização dos serviços sociais, culturais, de pesquisa científico-tecnológica e de proteção ambiental apóia-se nas seguintes considerações:

- ♦ primeiramente, o problema central desse setor consiste na rigidez administrativa inerente ao modelo burocrático de gestão;
- ♦ como esses serviços não são típicos de governo e nem se apóiam no poder extroverso do Estado, não há por que submetê-los aos constrangimentos impostos pela administração burocrática ou mesmo mantê-los dentro no âmbito do Estado;
- ♦ ademais, esse modelo de propriedade permite um tipo de gestão muito mais autônoma e flexível, impossível de ser exercida dentro do aparelho do Estado, que resolve os problemas burocráticos arrolados no diagnóstico.

Quadro 1

Setores do Estado, forma de propriedade e modelo gerencial

| Setores de atuação do Estado | Natureza da atividade | Forma de propriedade | Modelo gerencial |
|---|--|----------------------|--------------------------------|
| 1º Setor Núcleo estratégico ¹¹ (Presidente da República, ministros, auxiliares e assessores diretos) | Atividades de governo: <ul style="list-style-type: none"> ♦ tomada de decisões estratégicas; ♦ definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento; ♦ manutenção da ordem. | Propriedade estatal | Modelo burocrático-hierárquico |

continua

¹¹ O Núcleo estratégico corresponde ao governo, em sentido lato. Envolve, portanto, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público. No quadro 1, a título de exemplificação, optou-se por explicitar somente as instâncias do núcleo estratégico afetas ao Poder Executivo.

| Setores de atuação do Estado | Natureza da atividade | Forma de propriedade | Modelo gerencial |
|--|---|---|--------------------------------|
| <p>2º Setor Atividades exclusivas do Estado (Política, Fazenda, Receita Federal, Segurança Pública, Seguridade Social etc.)</p> | <p>Atividades nas quais se exerce o “poder extroverso do Estado”, ou seja, atribuições que só o Estado pode realizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ regulamentação; ♦ fiscalização; ♦ fomento; ♦ cobrança de impostos | <p>Propriedade estatal</p> | <p>Administração gerencial</p> |
| <p>3º Setor Serviços não-exclusivos do Estado (ou serviços competitivos)</p> | <p>Atividades nas quais não existe o “poder de Estado”. Envolve áreas nas quais o Estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e privadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ saúde (hospitais); ♦ educação (universidades); ♦ cultura (museus); ♦ ciência e tecnologia (centros de pesquisa); ♦ meio ambiente. | <p>Propriedade pública não-estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos, orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.</p> | <p>Administração gerencial</p> |
| <p>4º Setor Produção de bens para o mercado</p> | <p>Atividades econômicas orientadas para o lucro. Correspondem à área de atuação das empresas.¹² Exemplo: setor de infra-estrutura</p> | <p>Propriedade privada</p> | <p>Administração gerencial</p> |

¹² O setor de produção de bens e serviços para o mercado é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro. De acordo com o diagnóstico orientador do projeto de reforma, atividades dessa natureza estão no aparelho do Estado ou porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou porque são atividades naturalmente monopolistas. Neste último caso, para que seja viável privatizá-las, será necessário um efetivo sistema de regulação.

Com base nessas referências, o modelo conceitual de reforma do Estado define critérios de êxito administrativo para cada setor de atuação estatal. Esses critérios, por sua vez, norteiam o estabelecimento de objetivos específicos a serem alcançados pela reforma em cada setor, assim como a formulação de políticas e programas governamentais visando a sua implementação, conforme indicado no quadro 2.

Quadro 2
Setores do Estado, objetivos da reforma e políticas,
programas governamentais

| Setores de atuação do Estado | Critério de êxito administrativo | Objetivos para a reforma do Estado | Políticas e programas governamentais |
|---------------------------------|---|--|---|
| Núcleo estratégico do governo | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Correção e adequação das políticas e normas; ♦ Efetividade das decisões tomadas. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Elevar a capacidade administrativa/gerencial; ♦ Aumentar a efetividade da ação governamental; ♦ Introduzir a cultura gerencial, baseada no desempenho. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Política de profissionalização do serviço público, envolvendo: política de carreira; concursos públicos anuais; educação continuada; administração salarial. |
| Atividades exclusivas do Estado | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Eficiência, eficácia e efetividade dos serviços. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Implantar o modelo de administração gerencial, orientada para resultados (em substituição ao modelo burocrático-hierárquico) | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas (ou agências executivas) administradas segundo contratos de gestão |

continua

| Setores de atuação do Estado | Critério de êxito administrativo | Objetivos para a reforma do Estado | Políticas e programas governamentais |
|-----------------------------------|---|---|--|
| Serviços não-exclusivos do Estado | ♦ Garantia de maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais | ♦ Superar a rigidez burocrática decorrente da aplicação de normas burocráticas ♦ Lograr maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços | ♦ Transferir esses serviços para o setor público não-estatal (ou terceiro setor), através de programa de publicização, mediante transformação das atuais entidades públicas em organizações sociais |
| Produção para o mercado | ♦ Obedece à lógica do setor privado : o critério de êxito é o lucro | ♦ Adotar a mesma lógica de atuação do setor privado: propriedade privada e administração gerencial | ♦ Transferir essas atividades para o setor privado , dando continuidade ao programa de privatização ♦ Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados |

♦

Como se pode verificar no quadro 2, grande parte da estratégia da reforma se apóia nos programas de *publicização* das atividades não-exclusivas do Estado e *privatização* do setor de produção de bens e serviços para o mercado. Além desses dois programas, está também previsto um processo de *terceirização*, que abrange as atividades auxiliares ou de apoio, em todos os setores, conforme explicita o quadro 3.

Quadro 3
**Áreas de competência do Estado e dos setores
 público não-estatal e privado**

| | Atividades principais | Atividades auxiliares |
|---|---|---|
| Núcleo estratégico | Atuação direta do Estado (enquanto pessoal) | |
| Atividades exclusivas do Estado | Atuação direta do Estado (enquanto pessoal) | |
| Atividades não-exclusivas (serviços sociais e científicos) | Programa de publicização (transferência para organizações públicas não-estatais) Campo de abrangência do Estado (enquanto despesa) | Processo de terceirização (contratação de empresas terceirizadas, mediante licitação pública) |
| Produção de bens e serviços para o mercado | Programa de privatização (transferência para empresas privadas) | |

É interessante notar que, como resultado do tríplice processo de privatização, publicização e terceirização em curso, a ação governamental direta (enquanto atuação direta do contingente de pessoal estatal) fica reduzida ao núcleo estratégico e ao setor das atividades exclusivas do Estado. Porém, como o Estado continuará a promover e financiar as atividades sociais e científicas, de forma parcial ou total, seu campo de abrangência (enquanto despesa) deverá estender-se para além de seu campo de ação direta, envolvendo grande parte dos serviços não-exclusivos ou competitivos.¹³

Com base nessas grandes definições sobre funções, campos preferenciais de atuação e grau de intervenção desejável para o Estado,

¹³ Ao explicar a utilização da expressão "Estado enquanto pessoal", Bresser Pereira (1997a) esclarece bem essa questão: "Enquanto pessoal' porque é preciso estar claro que o Estado é maior do que seu pessoal, na medida em que temos um Estado social e não um Estado Liberal, como o foi o do século XIX. Para medirmos o tamanho do Estado em relação ao país ou Estado-nação do qual faz parte, a melhor forma não é saber qual é a proporção de funcionários em relação ao total da mão-de-obra ativa, mas qual é a participação da despesa do Estado em relação ao produto interno bruto".

assim como na distinção entre seus diferentes setores de atuação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado — Mare e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado,¹⁴ em 21 de setembro de 1995, e pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em novembro do mesmo ano.

O projeto das organizações sociais

Inserido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o projeto das organizações sociais inscreve-se nesse contexto de transformações da esfera pública: trata-se de promover a “publicização” dos serviços sociais, culturais, de pesquisa científica e tecnológica e de proteção ambiental, considerados não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência da esfera estatal para o campo público não-estatal.

Baseada num diagnóstico que considera a rigidez burocrática o problema central da administração pública, essa iniciativa presume que esses serviços ganharão em qualidade e eficiência se, mantidas as dotações orçamentárias e as subvenções sociais transferidas pelo poder público, eles saírem do âmbito de atuação do Estado.

Através desse programa, o Estado abre espaço para a transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais. Estas últimas, ao serem qualificadas como organizações sociais, são reconhecidas como de interesse coletivo e de utilidade pública e ficam habilitadas a receber recursos financeiros do Estado e a gerenciar bens, equipamentos e servidores cedidos pelo Poder Executivo para a execução de serviços públicos.

De acordo com a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização (...) e dá outras providências”, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. Para ter di-

¹⁴ A Câmara da Reforma do Estado é constituída da seguinte forma: presidente, ministro chefe da Casa Civil; membros: ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, ministro do Trabalho, ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e Orçamento, e ministro chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

reito à dotação orçamentária, essas entidades deverão obter autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo.

A implantação desse modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão: o Estado assume o financiamento total ou parcial, e as organizações sociais qualificadas para tanto absorvem a prestação desses serviços, ficando responsáveis pelos resultados pactuados através de contratos de gestão. Com essa iniciativa, o Estado oferece aos dirigentes de órgãos e entidades públicas estatais responsáveis pela prestação de serviços sociais a possibilidade de se libertarem das disfunções operacionais do Estado e, portanto, de assumirem plenamente a gestão estratégica de suas respectivas organizações.

Uma vez transformada em organização social, a instituição sai do campo público estatal, passa a ser regida pelo direito privado e a dispor de autonomia financeira e administrativa,¹⁵ recebe em cessão o patrimônio e o quadro de pessoal da entidade original e mantém, pelo menos no momento inicial, o mesmo nível de recursos orçamentários transferidos pelo governo.¹⁶ Além dos recursos governamentais, essa organização poderá também obter outros ingressos, de várias procedências, tais como: da produção e comercialização de bens ou serviços; de doações, legados e heranças; de contribuições voluntárias; de financiamentos; de rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e de outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração; de *royalties* e direitos autorais etc.

A manutenção do apoio do Estado para a realização desses serviços — que englobam notadamente as áreas de educação, saúde, cultura, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica — é justificada por dois motivos: primeiro, porque atenuam os efeitos da distribuição desigual de renda promovida pelo mercado; segundo, pelas “economias externas” que geram, ou seja, pelos benefícios que trazem à sociedade e

¹⁵ Cabe aqui ressaltar que a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, impõe condições específicas para que as entidades privadas se habilitem à qualificação como organização social. Tais condições limitam sua autonomia em alguns aspectos, envolvendo, sobretudo, a estrutura, composição e atribuições normativas de seus órgãos de deliberação superior e de direção, assim como seu próprio modo de funcionamento, no que concerne à execução do contrato de gestão.

¹⁶ A autora, aqui, faz alusão à possibilidade de redução, a médio prazo, dos repasses do orçamento público para as organizações sociais, seja em virtude de constrangimentos políticos, seja pela obtenção de maior grau de independência econômica por parte de algumas dessas organizações.

às empresas, benefícios que ultrapassam o âmbito de atuação da organização que os produz, não podendo ser vendidos ou transformados em lucros. Por essa razão, argumenta-se que essas entidades não poderiam estar sujeitas exclusivamente às leis de mercado, o que significaria fazê-las depender unicamente da cobrança pela prestação de serviços.

As relações entre as organizações sociais e o Estado são reguladas por compromissos mútuos estabelecidos nos (já mencionados) contratos de gestão celebrados com o Poder Executivo. Esse é o único vínculo que essas organizações, anteriormente estatais, passam a manter com o Estado. Nesses instrumentos, enquanto o Poder Público se compromete a garantir o provimento de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, a organização assume a responsabilidade pelo desempenho dos serviços atinentes à sua missão social, com qualidade e eficiência. Por essa razão, esses instrumentos devem especificar objetivos, metas e indicadores precisos de desempenho, para fins de avaliação posterior.

A participação social nessas organizações é prevista porquanto a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, determina a participação de representantes da comunidade (pessoas físicas e jurídicas) em seus respectivos órgãos colegiados de deliberação superior, o que abre espaço para o controle direto da sociedade sobre suas atividades.¹⁷ Além disso, esse modelo de organização estimula a busca de novas formas de parceria com a sociedade, especialmente no que respeita a busca de novas fontes de financiamento.

¹⁷ A participação social no conselho de administração é prevista no art. 30 da Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, que "Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências", conforme segue:

"Art. 30 — O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I — ser composto por:

- a) 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- d) 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

II — os membros eleitos ou indicados para compor o conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III — os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% do conselho;

A transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em organizações sociais é realizada de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, no âmbito do Programa Nacional de Publicização. A operacionalização desse programa é de responsabilidade do Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.

Em linhas gerais, o processo de constituição de organizações sociais envolve sete etapas, a saber:

- ♦ a decisão do governo;
- ♦ a criação da entidade pública não-estatal;
- ♦ a proposta de publicização;
- ♦ a aprovação legal;
- ♦ o inventário simplificado;
- ♦ a implementação do contrato de gestão;
- ♦ a gestão do contrato de gestão e
- ♦ a gestão das organizações sociais.

Por iniciativa do ministério interessado, este e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — Mare propõem a publicização de atividade desempenhada por entidade estatal vinculada ao primeiro e, para essa finalidade, assinam protocolo de intenções, definem e instituem equipe para induzir o processo e aprovam plano de trabalho.

IV — o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V — o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI — o conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII — os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII — os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.”

A entidade estatal proponente do protocolo é incumbida de constituir nova entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.¹⁸ A questão crucial, nesse momento, reside na definição da composição e das atribuições de seu órgão de deliberação superior — com representantes do poder público e da sociedade —, que deterá exclusivamente o poder decisório da organização social assim constituída.

As etapas de publicização e aprovação legal consistem na elaboração e encaminhamento da proposta de publicização¹⁹ às instâncias de aprovação, quais sejam o Congresso Nacional e a Presidência da República. Nesse processo, o mais importante reside na negociação política dessa proposta no âmbito do Congresso.

Uma vez sancionada e publicada a lei, o presidente da República baixa decreto qualificando a entidade como organização social, determinando a realização de inventário simplificado e nomeando o inventariante. Além disso, abre créditos orçamentários destinados a viabilizar o funcionamento da nova organização. O processo de inventário simplificado resulta na transferência dos recursos orçamentários, humanos e patrimoniais da entidade estatal para o ministério supervisor, que deverá repassá-los à nova organização social. É interessante notar que, diferentemente dos casos de inventário tradicional, nesse processo simplificado as atividades são transferidas antes do encerramento da entidade estatal, logo após o arrolamento de contratos, bens e pessoal.

A cessão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais é realizada mediante assinatura de contrato de gestão. A partir desse momento, inicia-se a fase de operação experimental, na qual toda a formulação organizacional, envolvendo estrutura, processos e sistemas de gestão, é posta em funcionamento. Concomitantemente, é realizada a gestão desse contrato, que consiste num processo contínuo de acompanha-

¹⁸ Para a constituição formal dessa entidade é necessário providenciar: a) a aprovação e registro de seu estatuto, b) a instalação do conselho de deliberação superior e c) a eleição da diretoria.

¹⁹ Conforme explicita o documento oficial "Organizações sociais" (Secretaria de Reforma do Estado, 1997), a proposta de publicização é constituída por três elementos: a) as proposições institucionais, consubstanciadas em atos legais e formais; b) as proposições organizacionais, que estabelecem a orientação estratégica e a formulação organizacional da nova organização; e c) a indicação da entidade a ser qualificada como organização social. Uma vez elaborada a proposta, o ministério proponente, juntamente com o Mare, procede ao seu encaminhamento à Casa Civil do governo, com indicação da composição de seu órgão colegiado de deliberação superior. A Casa Civil, então, encaminha o projeto de lei ao Congresso Nacional e acompanha sua tramitação.

mento e avaliação da atuação da organização com base em indicadores de desempenho preestabelecidos. Essa avaliação contínua é extremamente relevante, pois dela depende a eficácia do contrato de gestão como duplo instrumento de implementação de políticas públicas e de administração estratégica da entidade.

Após o período de operação experimental, o projeto prevê a internalização, pela nova organização, de uma cultura e um modelo estratégico de gestão orientados para a maximização de resultados com redução de recursos, tendo em vista a satisfação do cliente-usuário. Para tanto, o novo modelo estabelece novos requisitos de gestão, que compõem um quadro de referência para os processos de transformação e gestão organizacional. Esses requisitos, porém, devem ser suficientemente amplos e flexíveis para permitir a adoção de abordagens diferenciadas de otimização organizacional. São eles:

- ♦ maior grau de consciência e de comprometimento do corpo de funcionários e da comunidade envolvida com a missão institucional;
- ♦ maior ênfase na capacitação dos quadros gerenciais, especialmente no que respeita ao desenvolvimento do pensamento estratégico;
- ♦ introdução de novas formas motivacionais, que alterem a relação desempenho-recompensa.

O projeto das "organizações sociais" no contexto da reforma do Estado

A importância relativa do projeto

A implementação do projeto organizações sociais constitui, sem dúvida, um dos maiores desafios a serem superados no âmbito da reforma administrativa do governo federal. Seus resultados, ainda que parciais, influenciarão decisivamente os rumos e a avaliação da sociedade a respeito de todo o processo de transformação em curso no setor público. Isso porque a natureza e, portanto, o critério de êxito desse setor governamental — que envolve a prestação dos serviços caracterizados como competitivos ou não-exclusivos do Estado — diferem profundamente dos de outros setores do governo.

No núcleo estratégico do governo, o critério de êxito administrativo é a correção e a adequação das normas, assim como a efetividade

das decisões tomadas. O grande desafio, nessa área, é o desenvolvimento de capacidade gerencial, através da implantação de política de profissionalização do serviço público, envolvendo a adoção de medidas como a política de carreiras e a realização de concursos públicos, entre outras.

No setor das atividades consideradas exclusivas do Estado, tais como regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social básica, o desafio é a elevação do padrão de eficiência, eficácia e efetividade dos serviços. Daí a importância da implantação de uma administração gerencial orientada para resultados, ou seja, da superação da administração pública burocrática, rígida, centrada no controle *a priori* de processos.

No setor produtivo, caracterizado pelas empresas estatais, o objetivo do governo consiste em adotar a propriedade privada e a administração gerencial como regra, dando continuidade ao processo de privatização, através do Conselho de Desestatização. Além disso, nos casos de privatização de monopólios naturais, o governo propõe-se, prioritariamente, a reorganizar e fortalecer os respectivos órgãos de regulação.

Como se pode verificar, a reforma do setor dos serviços competitivos — ou não-exclusivos do Estado —, nesse momento, é a que apresenta maior desafio ao governo, na medida em que promove profundas alterações, envolvendo aspectos culturais, valorativos, conceituais, jurídicos e institucionais, entre outros. Como nessa área o critério de êxito é a garantia de maior agilidade, qualidade e aderência às demandas sociais, vai exigir maior esforço de transformação jurídico-institucional e gerencial. A busca de maior flexibilidade esbarra nos padrões culturais e na moldura jurídico-institucional do setor público, impedindo a introdução de instrumentos modernos de gestão nas áreas sociais. Além disso, por atuar em contato direto com a sociedade — na medida em que envolve a prestação de serviços sociais fundamentais —, esse setor é mais visível e mais exposto ao controle social.

O governo, ao caracterizar as atividades sociais do Estado como serviços competitivos ou não-exclusivos e ao promover a transferência das entidades públicas prestadoras desses serviços para o setor público não-estatal mediante sua transformação em organizações sociais de direito privado, altera profundamente a natureza da relação — e, portanto, do compromisso — do Estado com essa área. Trata-se de profunda mudança estrutural, cuja aceitação dependerá, em grande parte, da capacidade de atendimento desse novo tipo de arranjo institucional.

Por outro lado, através dessa mudança, o governo oferece às instituições públicas atuantes nas áreas sociais condições de enfrentar e superar obstáculos tradicionais, de ordem legal e administrativa, que têm

dificultado e muitas vezes inviabilizado seu funcionamento, o que dá ensejo à promoção de uma verdadeira revolução gerencial. Analisando-se desse ponto de vista, trata-se de estratégia que, ao mesmo tempo em que descentraliza, concede real autonomia de gestão e, portanto, maior responsabilidade aos dirigentes dessas entidades.

Como se pode verificar, a reestruturação desse setor governamental, seja por sua posição de fronteira entre o governo e a sociedade civil, seja pela natureza social dos serviços envolvidos, ou ainda pelo conteúdo revolucionário das transformações pretendidas, constitui o ponto nevrálgico de todo o processo de reforma, podendo vir a lograr resultados positivos — como é o caso de algumas experiências anteriores, especialmente na área da saúde —²⁰ ou profundamente negativos, dependendo da forma pela qual venha a ser conduzida.

Análise dos aspectos centrais do modelo

A solução encontrada pelo governo para reestruturar a gestão das atividades sociais — centrada numa estratégia de retirada do Estado desses setores —, reflete, de certa forma, o reconhecimento da impossibilidade de enfrentar um dos problemas estruturais do setor público: a excessiva regulamentação, determinada por uma cultura burocrática baseada no princípio da desconfiança prévia, que justifica a existência de um rígido sistema de controle *a priori* sobre os processos administrativos.

Revela ainda, implicitamente, a constatação de que, dentro da lógica jurídico-institucional prevalecente no setor público, não há solução para questões essenciais como a alocação eficiente de recursos, o compromisso dos servidores com a coisa pública e o controle efetivo dos resultados. Não fosse assim, o objetivo de flexibilização da administração pública poderia ser alcançado através de iniciativas de outra natureza, voltadas para a "desamarração" — ou desregulamentação — dos setores considerados críticos, como foi o caso, no passado recente, do Decreto-

²⁰ Cabe aqui mencionar, a título de exemplificação, a experiência da Fundação Pioneiras Sociais, que foi transformada, em 1991, em Associação Pioneiras Sociais — Rede Sarah, utilizando a moldura jurídico-institucional de serviço social autônomo para subtrair-se às amarras jurídicas impostas pela Constituição de 1988 e o instrumento do contrato de gestão para regular sua relação com o Ministério da Saúde. Embora anterior ao atual processo de reforma do Estado, essa experiência, extremamente exitosa, por sua similaridade, pode ser considerada como precursora do projeto "organizações sociais" elaborada pelo governo federal. Ver Fundap (1996).

lei nº 200/67.²¹ Assumindo que o Estado é intrinsecamente ineficiente nessas matérias, o atual governo decide transferir as atividades de natureza social para o âmbito de atuação da sociedade civil como estratégia para a elevação do padrão de qualidade e produtividade desses serviços.

Analisando esse aspecto mais detidamente, verifica-se que a retirada do Estado desses setores é parcial, uma vez que se mantém o provimento de recursos humanos, físicos (instalações e equipamentos) e financeiros pelo poder público, através do instrumento gerencial intitulado "contrato de gestão". Além disso, o poder público terá assento no órgão de deliberação superior dessas entidades — Conselho de Administração ou Conselho Curador —, o que lhe assegura participação efetiva no direcionamento geral de suas atividades. Aliás, dependendo dos dispositivos dos estatutos sociais dessas entidades, assim como do percentual de representação e de influência do poder público em relação aos demais membros desses conselhos, há grandes chances de o poder público vir a deter, na prática, o controle efetivo de suas administrações. É interessante notar que a questão-chave desse projeto não é jurídica nem mesmo institucional: seus aspectos centrais são de natureza política e gerencial, tendo como núcleo a questão social. Essas dimensões estão presentes na medida em que se pretenda dar resposta às seguintes questões: a) quais são os objetivos do governo para as áreas sociais? b) até que ponto a nova moldura jurídico-institucional das organizações sociais conduz aos objetivos pretendidos?

Primeiramente, o êxito desse modelo vai depender, em grande parte, da vontade política do governo, tanto na determinação de uma agenda para as áreas sociais quanto no que respeita ao volume e à continuidade da dotação de recursos orçamentários. Além disso, as ameaças de cunho político e o não-cumprimento de compromissos contratuais por parte do poder público são aspectos potencialmente cerceadores da ação dessas entidades. Dessa forma, o campo das decisões políticas revela um potencial ao mesmo tempo facilitador e inibidor da eficácia desse modelo jurídico-institucional.

A dimensão política

O modelo de organizações sociais promove profunda mudança institucional que corta o vínculo direto dessas organizações com o Esta-

²¹ O Decreto-lei nº 200/67, de 25-2-1967, ao estabelecer diretrizes para a reforma administrativa, criou alternativas institucionais dotadas de autonomia e flexibilidade para a gestão descentralizada dos serviços públicos no âmbito do próprio Estado.

do. Nesse modelo não existe nenhum instrumento jurídico ou institucional que garanta a manutenção do aporte dos recursos necessários à sua sobrevivência, mesmo quando atingidos todos os resultados determinados no contrato de gestão.

Mesmo o instrumento do contrato de gestão, se analisado sob o aspecto da reciprocidade, não garante o cumprimento, pelo Estado, de seus compromissos. Em suma, não há como garantir a reciprocidade. Assim, sob esse aspecto da relação da organização social com o Estado, a eficácia do contrato tem conotação eminentemente política.

Ora, se a sobrevivência das organizações sociais depende exclusivamente da vontade de um governo, então esse modelo carece de uma base mais sólida de sustentação política e institucional. A ausência de instrumento formal que garanta o compromisso do Estado com as áreas sociais revela-se particularmente crítica no atual momento de reestruturação produtiva que põe em crise os modelos conhecidos de proteção social, precariza as relações de trabalho e promove a instabilidade ocupacional, o desemprego e a fragmentação social.

Na realidade, o que está em questão não é a sobrevivência, em si, dessas organizações, mas a legitimidade das políticas sociais como responsabilidade do Estado e a criação de mecanismos jurídico-institucionais que garantam esse compromisso.

A análise mais aprofundada desse tema reabre a discussão sobre a questão social nas sociedades modernas. Segundo Castel (1995), a questão social envolve sobretudo o enfrentamento de um dos dilemas fundamentais das sociedades contemporâneas, qual seja, o conflito entre a lógica do mercado (eficácia econômica) e a universalização dos direitos. Pensar a questão social implica aprofundar o debate sobre o tema da justiça social, que remete a considerações sobre o papel do Estado, a responsabilidade pública do Estado perante seus cidadãos e os parâmetros que regem a vida em sociedade.

Segundo Telles (1996), a pergunta inicial pode ser incluída na indagação sobre qual seria o lugar da questão social no cenário político brasileiro. No seu entender, "a nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva". Mas não é só isso: utilizando o argumento da ficção regressiva do mercado auto-regulável, Telles sustenta que nossas elites assumem a pobreza como algo inevitável ante os imperativos da modernização tecnológica e da globalização. Assim, "a pobreza é projetada para fora de uma esfera propriamente política de deliberação, já que pertinente às supostas leis inescapáveis da economia".

A concepção de novo aparato institucional para a prestação de serviços sociais depende diretamente da resposta dada a essa pergunta ini-

cial. Deve, portanto, ser considerada num contexto mais amplo, de rearticulação das forças políticas, econômicas e sociais em torno de um projeto de arquitetura social,²² pois as mudanças jurídicas e institucionais envolvidas promovem transformações muito mais profundas, que transcendem a dimensão meramente gerencial, afetando as interações Estado-sociedade. Daí a necessidade de nova base de sustentação conceitual, política e institucional para a nova parceria que se estabelece entre Estado e sociedade. Essa perspectiva de análise impõe a necessidade de revisão e complementação do diagnóstico que informa o projeto das organizações sociais, tanto no que concerne ao entendimento das razões que explicam a crise do Estado no Brasil, como na caracterização — e enfrentamento — do problema central da administração dos serviços sociais.

Segundo Diniz (1997), dois fatores explicam o esgotamento do Estado: o primeiro — plenamente incorporado no diagnóstico elaborado pelos idealizadores do plano da reforma —, reside na crise fiscal, cujo aprofundamento pôs em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica. O segundo, mais complexo, consiste num conjunto de fatores estruturais, envolvendo todos os níveis da ação estatal, tais como as formas predominantes de articulação entre Estado e sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

No seu entender, "esse processo de desgaste tem raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas as abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto dos anos 70, ainda no regime militar, o país experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera internacional" (Santos, 1985).

Por essa razão, Diniz (1991, 1993) propõe a adoção de enfoque que integre esses dois planos de análise, ou seja, que associe à dimensão externa os condicionamentos internos responsáveis pela crise do setor público. Nessa perspectiva, a crise institucional deve ser definida em função do aprofundamento do descompasso entre Estado e socieda-

²² A autora refere-se à expressão "arquitetura social" cunhada por Dror (1996), ao defender que a tarefa essencial do Estado é restabelecer novas trajetórias para o futuro da sociedade. Para Dror, compete aos governos centrais identificar quando há necessidade de mudanças nas tendências e nas situações, assim como desempenhar as funções cruciais de promover transformações na dinâmica social. No seu entender, essas alterações deveriam estar no centro dos esforços de reforma do Estado.

de, a par da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, tais como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência.

De acordo com esse diagnóstico, o Estado perdeu a capacidade de atuar como fator de contenção de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente, adquirindo cada vez mais densidade organizacional. "O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela" (Diniz, 1997).

Essas questões estruturais foram agravadas ainda mais por fatores de ordem conjuntural, que aprofundaram a defasagem entre Estado e sociedade. O caráter urgente e prioritário atribuído aos programas de estabilização, por exemplo, acabou afastando importantes itens da agenda pública, especialmente aqueles voltados para a atenuação das desigualdades sociais. Como conseqüência, no campo da formulação de políticas públicas, congelaram-se todas as iniciativas associadas à abertura democrática que pretendiam o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais.

No que concerne à execução de políticas públicas, no Brasil foram privilegiadas as formas coercitivas de implementação, ao contrário do que ocorreu em alguns países que promoveram políticas de ajuste com base em pactos de ampla envergadura. Para tanto, os instrumentos legais adotados foram aqueles capazes de garantir a precedência do Executivo em relação ao Legislativo. Isso significa que, na prática, deu-se continuidade à tendência prevalecente durante o regime militar, qual seja, a utilização dos decretos-leis, que foram substituídos pelas medidas provisórias, a partir da Constituição de 1988.

Assim, conforme ressalta Diniz, "no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas situam-se fora do controle político e do escrutínio público".²³

²³ A título de exemplificação, cabe mencionar que entre 1985 e 1988 foram promulgados 376 decretos-leis, enquanto entre fins do governo Sarney e os primeiros cinco meses do governo Fernando Henrique Cardoso foram editadas e reeditadas mais de 900 medidas provisórias (Diniz, 1996).

A adoção desse diagnóstico implica pensar a reforma do Estado em estreita associação com o tema da consolidação democrática. Nesse sentido, a reforma do Estado insere-se num projeto mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática. O novo modelo institucional das organizações sociais admite inúmeras formas de implementação e desenvolvimento institucional. A questão que se coloca, portanto, é a seguinte: como esse modelo pode contribuir para a redução progressiva do atual divórcio que se estabelece entre o Estado e a sociedade brasileira? A simples transformação de entidades estatais em organizações sociais não garante resposta adequada a essa pergunta.

Uma fragilidade desse modelo de organização reside na sua aparente vulnerabilidade perante grupos de interesse atuantes tanto no setor público estatal como no setor privado. A primeira hipótese foi explicitada de forma contundente por Bandeira Lins,²⁴ que aponta a fragilidade desse modelo em relação aos próprios detentores do Poder Executivo. No seu entender, esse modelo falha ao permitir a transferência de recursos públicos para entidades privadas escolhidas pelo Executivo sem apoio em critérios previamente estabelecidos. Sugere, ainda, a possibilidade de essas organizações virem a ser controladas, de fato, pelos detentores do Poder Executivo. Daí o risco de uso político dessas organizações por parte de grupos atuantes no próprio setor público, agravado pela inexistência de controles de processo.

A segunda hipótese — relativa à utilização do modelo por grupos privados para realização de seus interesses — foi levantada por vários autores, dentre os quais destacam-se Fingermann e Loureiro (1992) e Lopes (1997). Para Fingermann e Loureiro, esse tema é recorrente: "se as formas tradicionais de alocação de políticas públicas têm implicado a presença marcante de interesses privados no seio do Estado, como evitar ou diminuir o risco de um processo de maior privatização do Esta-

²⁴ A autora refere-se ao artigo intitulado "As organizações sociais e o governo", de Carlos Francisco Bandeira Lins, publicado na *Folha de S. Paulo* (13-11-1997). Embora sua crítica seja talvez excessivamente contundente e indignada, esse artigo é representativo na medida em que expressa o ponto de vista de um promotor de justiça que exerce o cargo de curador de fundações no estado de São Paulo. Em sua opinião, o projeto das organizações sociais estaria promovendo "monumental transferência de recursos públicos para entidades privadas discricionariamente escolhidas, cuja direção poderá ser tomada de assalto pelos detentores do Poder Executivo". Um dos aspectos críticos de sua análise reside na ausência de critérios para a qualificação das entidades que receberão recursos orçamentários e bens públicos, prevalecendo, nessa escolha, a vontade do Executivo. Assim, é aventada a possibilidade de uso político desse modelo institucional por parte de grupos atuantes no setor público, o que, a seu ver, seria facilitado pela ausência dos controles atualmente existentes.

do, na situação atual, onde se propõe, por exemplo, a alocação de serviços urbanos, através da associação capital privado-patrimônio público?"

Segundo Lopes, esse modelo institucional pode afastar essas entidades dos objetivos essencialmente públicos. Isso porque o modelo estimula que essas organizações complementem os recursos advindos do governo via parcerias na sociedade. Na medida em que os recursos advindos do setor privado são injetados nessas entidades, abre-se uma brecha para a ingerência dos interesses privados sobre a prestação dos serviços. Essa possibilidade é inclusive agravada pela perspectiva de redução gradual dos recursos estatais, na proporção em que aumenta a participação do capital privado no financiamento das organizações.

Nesse processo, a participação e o controle social são elementos críticos, na medida em que exercem pressão sobre o Estado e a organização social, exigindo maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços sociais e inibindo a utilização dessas entidades para fins políticos ou econômicos. Assim, quanto maior o espaço de participação — tanto nas decisões quanto na implementação de políticas sociais —, menor a vulnerabilidade dessas organizações perante grupos de interesse privados ou públicos estatais atuantes nas burocracias centrais ou setoriais do Estado. A participação social emerge, portanto, como importante elemento de contrapeso na balança, capaz de atenuar — ou mesmo eliminar — esse risco político que poderia vir a comprometer a legitimidade do próprio modelo institucional.

Embora o tema do controle social esteja contemplado no projeto das organizações sociais pela participação de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil nos seus respectivos órgãos de deliberação superior — Conselho de Administração ou Conselho Curador —, cabe aqui uma análise um pouco mais aprofundada. As questões que se apresentam são:

- ♦ qual o alcance da participação social nas decisões estratégicas afetas às políticas sociais?
- ♦ até que ponto a participação de membros da comunidade no Conselho é suficiente para o exercício efetivo da participação e do controle social?

Essas questões se colocam, primeiramente, pelo fato de não estar previsto nenhum mecanismo de participação da sociedade civil nas instâncias do *núcleo estratégico do governo* responsáveis pela formulação de políticas públicas. Como às organizações sociais compete tão-somente a

execução dessas políticas — tendo em vista a realização de resultados preestabelecidos no contrato de gestão —, a participação social em seu respectivo conselho de deliberação superior envolverá somente decisões a respeito de formas de execução, não abrangendo questões substantivas sobre estratégias e definições de políticas públicas.

Por outro lado, os critérios estabelecidos para a composição do conselho de deliberação superior da organização social podem conduzir à prevalência do poder da burocracia estatal nas decisões. Isso porque, embora a Medida Provisória nº 1.591 estabeleça um percentual de 20 a 40% para membros natos representantes do poder público — assim como de 20 a 30% para membros natos representantes de entidades da sociedade civil —, a órbita de influência do poder público pode extravasar desse parâmetro, uma vez que existe espaço para a inserção de outros membros, que podem ser indicados ou eleitos. Dependendo da correlação de forças entre os atores estatais e não-estatais envolvidos nas etapas iniciais de constituição da nova organização, a decisão sobre a composição de seu conselho pode, perfeitamente, vir a garantir total controle da burocracia estatal sobre a organização social, uma vez que essa decisão inicial ocorre dentro do campo estatal e depende, fundamentalmente, da decisão dos dirigentes signatários do protocolo de intenções.

Como se pode constatar, no que concerne à participação social, o projeto das organizações sociais demanda aperfeiçoamento institucional em dois aspectos: na criação de possibilidade de expressão das demandas sociais, nas instâncias responsáveis pela concepção das políticas públicas e na revisão do critério de composição dos conselhos de deliberação superior dessas organizações. Isso porque esse tema acaba assumindo importância estratégica para a implementação do modelo, já que seu correto funcionamento dependerá, em grande parte, da eficácia do controle social. Nesse sentido, é a existência do controle social que viabiliza a eliminação de controles burocráticos, permitindo a instauração de sistema de avaliação *a posteriori* dos resultados.

Além disso, a própria legitimidade política do projeto dependerá, em grande parte, da forma com que for conduzida a questão da participação e do controle social. Daí a importância de se atribuir caráter prioritário ao aperfeiçoamento dos atuais mecanismos institucionais de participação social, de forma a garantir um controle social eficaz tanto nas instâncias de formulação como de implementação de políticas sociais.

Analisando-se o projeto das organizações sociais numa perspectiva mais abrangente, envolvendo o conjunto dos setores sociais — e não somente casos organizacionais isolados —, verifica-se que seu êxito dependerá, em grande parte, do papel a ser desenvolvido pelo Estado

como orientador, articulador e coordenador estratégico de todo o processo de concepção e implementação do novo modelo e, posteriormente, durante toda sua existência. Trata-se de promover profunda alteração do papel do Estado nas áreas sociais, e não a transferência pura e simples de sua propriedade para o setor público não-estatal. Isso porque:

- ♦ os setores envolvidos tradicionalmente demandam investimentos significativos de médio e longo prazos e, na maioria das vezes, não geram lucros, o que dificulta uma atuação completamente autônoma;
- ♦ o setor público não-estatal envolve grande número de instituições que, embora compartilhem da mesma estrutura de valores, são muito dispersas, o que inviabiliza uma ação coordenada e integrada dos setores envolvidos.

Conforme analisa Dror (1996),²⁵ *"critical functions setting societal trajectories into the future can and should be fulfilled only by governments, with the most critical choices being the legitimate and effective domain of central governments"*. Isso significa que somente os governos centrais possuem legitimidade e capacidade para formular e coordenar a implementação do conjunto das políticas públicas com visão abrangente de toda sua complexidade, nos assuntos cruciais relacionados com a moldagem do futuro da sociedade.

Aqui, a questão da coordenação de governo, conjugando ações intra e intersetoriais, estatais e não-estatais, emerge com toda a potência. Isso porque a maioria das políticas públicas exige articulação entre organizações de um mesmo setor, assim como entre vários setores, tais como: saúde, educação, saneamento, habitação, transportes, segurança etc. Nesse caso, as abordagens baseadas na mera busca da eficiência individual das organizações revelam-se insuficientes porque desconsideram a importância vital do papel das instâncias governamentais de coordenação, responsáveis pelo que Metcalfe denomina *gestão da interdependência*.

²⁵ De acordo com Dror (1996), "as funções críticas de estabelecer as trajetórias da sociedade para o futuro podem e devem ser desenvolvidas exclusivamente pelos governos, sendo as escolhas mais críticas do domínio legítimo e efetivo dos governos centrais".

As políticas relativas às atividades exclusivas do Estado, portanto, devem ser concebidas e executadas de forma coordenada e articulada, envolvendo os setores e as organizações — estatais e não-estatais — nelas intervenientes e abrindo espaço para a participação social. Para tanto, compete ao Estado constituir espaços de participação social e de articulação intra e intersetorial, de modo a identificar as demandas sociais e gerenciar os elementos críticos de interdependência entre setores e entidades, nas etapas de formulação, regulamentação, implementação, avaliação e controle de políticas sociais.²⁶

A mera transferência de atividades sociais para o setor público não-estatal, embora possa propiciar ganhos de eficiência no plano micro, apresenta o risco de provocar enorme fragmentação e dispersão de esforços. Sem efetiva coordenação e articulação dessas ações, existe grande probabilidade de que ganhos de eficiência eventualmente alcançados no nível individual das organizações sociais não resultem na melhoria do resultado do conjunto da ação social. Da mesma forma, a participação social não pode ficar adstrita às entidades executoras de serviços; isso porque as políticas públicas só passarão a expressar as expectativas sociais na medida em que houver espaço para participação nas instâncias estratégicas de formulação.

A dimensão gerencial

A dimensão gerencial assume posição central no Plano Diretor da Reforma, na medida em que toda a argumentação em prol do novo modelo se apóia na aposta de que a conquista da autonomia conduzirá, necessariamente, à elevação dos padrões de desempenho na prestação dos serviços e à melhoria do resultado global da ação social.

Na verdade, o ganho de autonomia propiciado pelo projeto das organizações sociais apresenta avanço real para a gestão de recursos em dois aspectos: primeiro, pela possibilidade de realização de licitações de acordo com regulamento próprio da instituição, o que se traduz em maior agilidade para efetuar compras e celebrar contratos; segundo, pela total liberdade para admissão, remuneração e demissão de pessoal.

²⁶ Veja-se, a respeito, o modelo conceitual de uma nova organização para o Poder Executivo do estado de São Paulo desenvolvido pela Fundap (1995:68-71), que adota o pressuposto da multidisciplinaridade como alternativa para elevar o desempenho do setor público, articulando e integrando a ação setorial em função das políticas públicas consideradas prioritárias.

Embora o maior grau de autonomia propicie liberdade de ação tanto para a estruturação interna dessas organizações como para a escolha das soluções mais adequadas a cada situação, essa autonomia só se traduzirá em excelência dos serviços se vier acompanhada de competência gerencial. A liberdade para alocação de recursos humanos, financeiros e materiais não se traduz de forma automática em melhoria de qualidade e produtividade dos serviços.

É fato que a maioria das organizações estatais responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado apresentam, atualmente, realidade gerencial muito aquém das condições requeridas pelo novo modelo institucional. São muitas as razões dessa fragilidade gerencial: de um lado, o processo de escolha de dirigentes tende a privilegiar aspectos políticos ou corporativos, desconsiderando o critério da capacidade gerencial. De outro, a própria falta de autonomia dessas entidades acabou reduzindo a base técnica necessária à administração de pessoal e à elaboração orçamentária e financeira de forma compatível com os objetivos e metas organizacionais. Esses fatores — aliados à ausência de informações gerenciais e à carência de pessoal qualificado — estabeleceram uma cultura de "administração por inércia" que tende a repetir as práticas anteriores.

Em face dessa situação, essas entidades não apresentam os recursos técnicos e administrativos necessários para promover a mudança cultural e gerencial requerida para a implantação e gestão das organizações sociais, nos termos estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997. Isso significa que não há capacidade instalada para realizar atividades essenciais do novo modelo institucional, tais como o planejamento das ações futuras, o estabelecimento das prioridades de atuação ou mesmo a negociação do orçamento. Ademais, até o momento, essas organizações não dispõem de instrumentos de gestão voltados para a identificação de seus custos operacionais. Nesse contexto, não há como supor que a mera alteração de estatuto jurídico-institucional venha a promover grandes avanços em termos de qualidade e produtividade, mesmo considerando o ganho de autonomia envolvido nessa mudança.

Outro aspecto importante a ser analisado é o modelo conceitual de contrato de gestão, compromisso institucional que regula a relação entre as organizações sociais e o Estado (Poder Executivo). Através desse instrumento, o poder público se compromete a assegurar o provimento de recursos financeiros, e a organização social a oferecer os serviços atinentes à sua missão, com qualidade e eficiência.

Do ponto de vista conceitual, o contrato de gestão é um instrumento gerencial por excelência, pois associa responsabilidade e com-

promisso: ao mesmo tempo em que propicia autonomia administrativa, gerencial e financeira, vincula a transferência de recursos do poder público ao cumprimento de metas e resultados previamente estabelecidos. Isso conduz à instauração de uma dinâmica de negociação permanente de recursos, com base num sistema de avaliação do desempenho da gestão.

A operacionalização desse processo, porém, não é tão simples. Primeiramente, porque esse contrato pressupõe que todas as atividades podem ser objetivamente avaliadas, ou seja, quantificadas e mensuradas com precisão, mediante utilização de indicadores de desempenho. Esse pressuposto, porém, nem sempre corresponde à realidade. A análise de Mintzberg a esse respeito é muito esclarecedora: embora reconheça a necessidade da medição, especialmente no que concerne aos custos, relativiza a importância de seu efeito no governo. Para Mintzberg, a medição freqüentemente não encontra o cerne da questão, causando, muitas vezes, profundas distorções.²⁷ Diz, ainda, que muitas atividades estão no setor público justamente pelos problemas de medição envolvidos. E finaliza o raciocínio afirmando que muitas atividades comuns de governo requerem outro tipo de avaliação — a avaliação subjetiva (*soft judgement*) —, ou seja, algo que a avaliação objetiva (*hard measurement*) não pode alcançar.

Mesmo nos casos das atividades que podem ser avaliadas objetivamente, o processo de operacionalização do contrato de gestão é, ainda, muito complexo. Isso porque exige uma etapa preliminar de construção de indicadores precisos de desempenho, ou seja, das condições necessárias à implantação de um adequado sistema de avaliação de de-

²⁷ Para ilustrar o problema da avaliação objetiva de certas atividades públicas, Mintzberg (1996) utiliza um exemplo do setor inglês de saúde pública: *"Consider an example from England's public-sector health care. A liver transplant surgeon in the National Health Service operated on ten patients. Two died. Of the eight who survived, one who had cancer years earlier suffered a recurrence. Another patient's liver began to fail, and he needed a second transplant. Of the remaining six patients, only three were able to resume normal working lives. Asked about his performance, the surgeon claimed his success rate as 8 in 10. (Indeed, as soon as he replaced that failing liver, he was prepared to claim 9 in 11. He counted livers, not people.) An immunologist put it at 7 in 10, believing that the surgeon should not have operated on the person who had had cancer. A cost-conscious hospital administrator put the figure at 6 in 10. The nurses claimed 3 in 10, taking into account postoperative quality of life. Now, picture yourself having to make your own assessment. Where is the magic envelope with the right answer? You won't find it. The fact is that assessment of many of the most common activities in government requires soft judgement — something that hard measurement cannot provide. So when management is allowed to take over, it drives everyone crazy. And no one more so than the customer, who ends up getting the worst of it"*.

sempenho. Não há como promover a transformação de instituições governamentais em organizações sociais sem a existência, *a priori*, de um quadro de referências adequado para lastrear a análise dos resultados.

Tanto a impossibilidade de avaliação objetiva quanto a inexistência de indicadores adequados de desempenho inviabilizam o controle preciso e *a posteriori* dos resultados. Nesses casos, o sistema de avaliação fica sem parâmetros e, portanto, sem possibilidades efetivas de atuação. Essa situação, em tese, impede o repasse de recursos pelo poder público.

O risco que se corre, portanto, é a transformação prematura de entidades estatais em organizações sociais, sem o prévio desenvolvimento de condições efetivas de gestão e avaliação. Se o governo, por alguma razão, prescindir dessa etapa preliminar, estará instituindo um processo de publicização que tenderá a reproduzir o padrão gerencial anterior, baseado no controle formal, sem âncora em referências sólidas. Nesse caso, o que se estará promovendo será uma situação de descontrole, onde existe liberdade para gastar os recursos públicos sem a devida contrapartida, que reside na apresentação de resultados consistentes.

Considerações finais

O projeto das organizações sociais revela, ao mesmo tempo, grandes oportunidades e desafios. A oportunidade consiste em apresentar uma possibilidade concreta de superação da atual situação de imobilidade e impotência administrativa por que passa o setor público estatal, especialmente nas áreas sociais. Nesse sentido, o modelo avança na medida em que concilia a finalidade social dos serviços públicos com a eficiência do setor privado, abrindo espaço para a ampliação da representação social. O desafio reside em contemplar as questões centrais apontadas no diagnóstico, principalmente no que concerne à dimensão política: além de enfrentar os problemas advindos da crise fiscal do Estado, é necessário que o modelo esteja orientado para a superação do atual descompasso Estado-sociedade.

Nesse contexto, a eficácia do Estado não depende somente do desempenho gerencial da máquina burocrática responsável pela prestação dos serviços. Antes disso, há que se levar em consideração os aspectos que garantem a legitimidade dos fins que se pretende alcançar e a sustentabilidade política das decisões (Diniz, 1996). Assim, a inclusão da dimensão política — ao lado da dimensão gerencial — constitui referência básica para o desenvolvimento institucional do projeto. O que está

em questão é a construção de novos vínculos que dêem suporte à relação que se estabelece entre Estado e sociedade, a partir do novo modelo institucional.

Conforme mencionado anteriormente, a participação social emerge, aqui, como elemento crítico. Isso porque, nesse modelo, compete à sociedade civil exercer 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.

O Estado também ocupa posição central nesse processo, já que o êxito do modelo dependerá, em grande parte, da qualidade de seu desempenho como orientador, articulador e coordenador estratégico de todas as etapas, envolvendo concepção, aperfeiçoamento, implementação e avaliação sistemática. Na verdade, o que estará em permanente questionamento será a capacidade desse modelo de viabilizar a incorporação — e superação — de questões sociais ainda não resolvidas. Ora, isso depende, essencialmente, da capacidade do Estado de elaborar uma agenda que corresponda efetivamente às expectativas sociais, de formular e viabilizar o financiamento de políticas capazes de enfrentá-las, de mobilizar apoios que garantam sua sustentabilidade política e de contratar organizações sociais — ou outras entidades — capazes de executá-las, responsabilizando-se, inclusive, por assegurar um padrão satisfatório dos serviços, assim como sua continuidade.

Para que o modelo de organizações sociais represente real avanço em relação à situação atual, ele tem que apresentar as condições requeridas para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios, tais como se apresentam. Embora os principais problemas do modelo das organizações sociais dependam sobretudo de decisões políticas — envolvendo estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões —, muitas questões podem ser solucionadas com arranjos jurídico-institucionais complementares ao modelo inicial.

O compromisso do Estado com as áreas sociais, por exemplo, pode ser perfeitamente assegurado no plano jurídico-institucional, desde que haja vontade política para tanto. Já foi mencionado que o novo modelo não garante às organizações sociais um fluxo estável de recursos capaz de garantir sua sobrevivência, mesmo quando cumpridos todos os compromissos previamente acordados nos contratos de gestão. Esse fato deixa tais entidades numa posição de dependência de repasses voluntários dos recursos federais, sempre sujeitos às turbulências da conjuntura política.

Tal situação de vulnerabilidade pode levar à descontinuidade da execução de políticas sociais de reconhecida utilidade e interesse públicos, sob responsabilidade dessas organizações. Daí a importância de complementação desse modelo, mediante desenvolvimento de instrumentos ou mecanismos institucionais capazes de garantir a responsabilidade e o compromisso do Estado no provimento dos recursos necessários à manutenção desses serviços, dentro de padrões preestabelecidos de qualidade e eficiência.

Existem alternativas de desenho institucional que podem garantir um fluxo regular mínimo de recursos para essas atividades. Uma é a criação de fundos de financiamento administrados por conselhos constituídos por representantes dos setores público estatal, público não-estatal, setor privado e sociedade civil, sob coordenação do Estado, que vinculem recursos públicos — e, eventualmente, privados — a setores e finalidades sociais específicos.

Evidentemente, a distribuição dos recursos provenientes desses fundos estaria condicionada ao desempenho das entidades executoras, havendo sempre a possibilidade de interrupção ou não renovação de um contrato de gestão, ou mesmo de desqualificação de uma organização social. Nesses casos, porém, a existência de fundo com destinação específica de recursos garante a continuidade dos serviços envolvidos, que poderão vir a ser contratados de outras organizações públicas, estatais ou não-estatais.

Cabe ressaltar que, num arranjo institucional desse tipo, o que se preserva é a estabilidade da prestação dos serviços públicos considerados essenciais ou imprescindíveis para a sociedade, e não a existência das organizações executoras desses serviços. Esse aspecto é importante porque revela um avanço em relação à situação atual, na qual o Estado tende a perpetuar o funcionamento de entidades estatais, mesmo nos casos de comprovada ineficiência.

Outra necessidade de desenvolvimento institucional do modelo reside na criação de condições que promovam avanço efetivo em termos de ampliação da representação social e de democratização do processo de definição e implementação de políticas públicas. Isso pode ser alcançado de duas formas: primeiramente, com a constituição de espaços efetivos de participação social no processo de construção da decisão sobre formulação de políticas sociais. Segundo, mediante alteração do atual critério de composição do órgão de deliberação superior das organizações sociais: o conselho de administração ou o conselho curador.

No primeiro caso, propõe-se a constituição de espaços de participação social — envolvendo o setor público não-estatal, o setor privado e a sociedade civil — no núcleo estratégico do governo. Considerando ex-

clusivamente o aspecto institucional, trata-se de iniciativa semelhante àquela promovida pela área econômica do governo, quando da criação de câmaras setoriais envolvendo o setor privado na discussão das políticas relativas aos diferentes setores econômicos.

Essa iniciativa, na verdade, teria dupla finalidade: primeiro, contribuir para reduzir a defasagem Estado-sociedade, ampliando os canais de participação nas discussões sobre políticas sociais e criando condições para maior mobilização social em torno de objetivos públicos específicos. Nesse sentido, esse projeto viria ao encontro de expectativas acalentadas pela sociedade brasileira desde o início do processo da transição democrática, associadas à ampliação da participação e à diversificação das demandas sociais.

A segunda finalidade dessa iniciativa seria criar condições institucionais que facilitassem o exercício, pelo Estado, de seu papel crucial de garantir sustentabilidade política às decisões. Nessa proposta está subentendida a noção de que governar não depende apenas do plano, ou do projeto do governo, tão enfatizado pelo senso político comum, nas campanhas eleitorais. De acordo com Matus (1996) e Diniz (1996), o ato de governar extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda — e sobretudo — a capacidade de gerar adesão e garantir suporte político às decisões. Daí a necessidade de adotar modelo institucional abrangente, que focalize não apenas os aspectos técnicos e administrativos, como também os requisitos políticos imprescindíveis a uma ação efetiva por parte do Estado.

Mesmo não sendo possível atender a todas as demandas sociais, com essa iniciativa o poder público estaria assumindo a coordenação do processo de formulação e implementação de políticas, promovendo a socialização dos problemas e articulando os diferentes segmentos sociais em torno de projetos concretos de desenvolvimento social. Não é difícil imaginar que esse tipo de ação possa desencadear uma série de iniciativas inovadoras, envolvendo os mais diversos tipos de parcerias entre os setores públicos estatal e não-estatal, o setor privado e a sociedade civil. É que, na maioria dos casos, as organizações sociais ocupariam posição central, enquanto entidades executoras das políticas públicas envolvidas.

Com relação à composição dos conselhos de deliberação superior das organizações sociais, já foi mencionado que os atuais critérios podem possibilitar, na prática, a prevalência do poder da burocracia estatal nas decisões. Isso pode ser facilmente superado com a modificação desses parâmetros. A questão é relativamente simples: trata-se de estabelecer percentuais exclusivamente para a representação do poder público e da sociedade civil, eliminando-se qualquer possibilidade de

inserção de membros indicados ou eleitos, tanto pelos membros do conselho quanto pelos associados. Para tanto, basta suprimir as alíneas *c*, *d* e *e* do inciso I, do art. 30, da seção II, da Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, procedendo-se, logicamente, aos necessários ajustes, decorrentes dessa alteração, nos incisos II, III, IV e VIII.

Nesse caso, seria necessário estabelecer novas diretrizes e critérios para a representação do poder público e da sociedade civil nesses conselhos, de forma a assegurar o compromisso dos respectivos representantes com a missão institucional da organização social. Uma alternativa seria manter o percentual de 40% para a representação do setor público, sendo esse percentual dividido entre:

- ♦ membros representantes do ministério diretamente envolvido com a atividade desenvolvida pela organização social;
- ♦ membros representantes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; e
- ♦ membros representantes de ministérios responsáveis por setores sociais afins, ou seja, cujos campos de ação estejam inter-relacionados com as atividades exercidas pela organização social.²⁸

Quanto à representação do setor privado, o percentual poderia ser alterado para 60%, distribuído entre representantes comunitários e de diferentes setores sociais, conforme segue:

- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil representativas da comunidade localizada no âmbito de atuação da organização social;
- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil atuantes em setores sociais relacionados com a área de atuação da organização social;

²⁸ Essa proposta apóia-se em metodologia elaborada pela Fundap (1995), baseada no entendimento de que as atividades dos diversos setores públicos — como saúde, educação, habitação, transportes, saneamento, abastecimento etc. — são inter-relacionadas e interdependentes, o que significa que as atividades de um setor repercutem nos outros. Nesse sentido, a articulação intersetorial é fator-chave no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Daí a proposta de inclusão, nesses conselhos, de representantes do poder público de áreas sociais afins.

- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil cuja missão institucional corresponda à mesma área de atuação da organização social.

Além da redefinição dos critérios para a composição do conselho, esse modelo institucional poderia ser reforçado com o desenvolvimento de sistema de informações sobre as associações civis atuantes nos diferentes setores sociais. Caberia ao Estado incentivar a inscrição dessas entidades no sistema, de forma a criar uma rede de instituições capazes de participar no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

É importante salientar que a abertura institucional desse modelo para um maior grau de participação social contribui de forma decisiva para a consolidação democrática, de dois modos: primeiro, porque cria condições para maior adesão entre os setores públicos estatal, não-estatal e a sociedade; segundo, porque inibe a utilização indevida de organizações públicas — estatais e não-estatais — para fins políticos ou econômicos, vinculados a interesses particulares ou corporativos.

A par dessas necessidades de desenvolvimento institucional, é importante salientar que o modelo das organizações sociais depende de ação eficaz do Estado enquanto orientador, articulador e coordenador estratégico do processo de concepção e implementação das políticas sociais. De acordo com Matus (1996), o exercício dessa função presume um projeto de governo competente, que determine o conteúdo programático de uma gestão, explicitando objetivos, diretrizes e políticas. O projeto de governo, porém, depende da existência — ou da criação — de condições favoráveis de governabilidade, assim como de capacidade de governo, aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal.

A governabilidade é dada pela relação entre as variáveis que o governante controla e as que ele não controla em sua gestão. A capacidade de governo consiste nas condições de desempenho da ação estatal para a implementação de políticas e para a consecução de metas coletivas. Baseia-se no capital intelectual, organizacional e técnico requerido para conduzir o processo social, dadas as condições de governabilidade do sistema e o compromisso com o projeto de governo.

Se o projeto das organizações sociais depende de atuação direta e efetiva do Estado, ele não pode avançar de forma independente, dissociado da ação global do governo. Isso significa que o modelo das organizações sociais só adquire legitimidade, conteúdo e significado substantivo na medida em que estiver inserido num projeto de governo que se proponha avançar na área social.

Nesse sentido, tal projeto só faz sentido numa perspectiva abrangente de desenvolvimento econômico e social, onde as organizações sociais desempenhem o papel de executoras de um conjunto de políticas sociais articulado, coordenado e financiado (total ou parcialmente) pelo Estado. Caso contrário, o projeto fica limitado a promover mudanças no formato institucional das entidades envolvidas, sem possibilidade concreta de alteração da presente situação.

Por fim, cabe ressaltar a dimensão valorativa desse modelo. Já foi mencionado que o setor público não-estatal é o espaço da autonomia, da construção da sociedade civil e da cidadania. Esse fato introduz importante questão: a constituição de uma organização social não significa apenas a transferência da execução de um serviço público — antes prestado pelo Estado — para o setor público não-estatal.

Ao ingressar nesse setor, as organizações sociais estarão mergulhando num universo repleto de ideários e valores que diferem da lógica prevalecente no âmbito estatal. Sua inserção nesse novo espaço implica sobretudo a incorporação desse conjunto de valores. Além disso, considerando as características do novo ambiente em que estarão inseridas, assim como da natureza dos serviços que prestam, pode-se antecipar que essas organizações estarão submetidas a permanente controle social.

Assim, é muito importante que a implementação do projeto seja compatível com os valores democráticos inerentes ao campo público não-estatal. Nesse sentido, a implementação de organizações sociais mediante medidas provisórias não parece ser a estratégia mais recomendável, pois impede o debate político necessário à obtenção de adesão ao projeto, elimina qualquer possibilidade de transparência e limita o acesso à informação. Além disso, essa forma de implementação tende a comprometer a credibilidade do projeto, uma vez que conflita com os argumentos que justificam sua própria concepção.

Por outro lado, à medida que os mecanismos institucionais desse modelo forem aperfeiçoados, o projeto ganhará pluralidade política, no sentido de assegurar o que Lopes (1997) identifica como "o sentido democrático do campo público não-estatal", ou seja, "a dimensão da pluralidade que tende a resgatar o estatal para o público".²⁹ Isso porque o setor público não-estatal "não se justifica pela busca de eficiência e

²⁹ Está implícita, nessa afirmação de Lopes (1997), a constatação de que "o estatal, *per se*, não é sinônimo de interesse público", e "o caráter público da esfera não-estatal somente se realiza pelo controle dos recursos legais e financeiros monopolizados pelo Estado, bloqueando o acesso privilegiado de grupos de interesse a esses recursos e dirigindo-os para fins coletivos".

qualidade próprias dos agentes econômicos, mas sim pela democratização do processo decisório das políticas públicas, vista como condição para assegurar resultados sociais efetivos”.

Em face do exposto, pode-se afirmar que um dos maiores desafios do modelo institucional das organizações sociais é obter ao mesmo tempo sinergia na relação com o governo e participação e controle sociais em todas as etapas do desenvolvimento das políticas públicas — e não somente na fase de execução dos serviços —, de modo a estabelecer real adesão com o público. Não se trata de instituir instâncias formais de participação, mas de incorporar a lógica do público não-estatal na cultura e na prática organizacionais, mediante constituição de canais de comunicação que permitam efetiva participação e controle sociais nas decisões substantivas e estratégicas afetas às políticas sociais.

Referências bibliográficas

- Aktouf, Omar. *A administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo, Atlas, 1996.
- Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Brasil. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- Brasil. Secretaria da Reforma do Estado. *Projeto das organizações sociais*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995a.
- . *O que são organizações sociais?* Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b.
- . *Modelo conceitual de contrato de gestão*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995c.
- . *Anteprojeto de lei que “Dispõe sobre as entidades qualificadas como organizações sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização” e respectiva exposição de motivos*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.
- . *Organizações sociais (versão de 25 de junho de 1997)*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado.)

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 1992.
- . *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1.)
- . *Managerial reform in Brazil's public administration*. Mar. 1997.
- Castel, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.
- Castro, Paulo Rabello de. Reforma administrativa e governabilidade. Palestra proferida na Mesa-redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. (Série Papers, 19.)
- Costin, Cláudia Maria. Exposição realizada na Mesa-redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. (Série Papers, 19.)
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del Clad*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (4), 1995.
- Degenszajn, Raquel Raichelis. A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social. São Paulo, PUC, 1997. (Tese de Doutorado em Serviço Social.)
- Diniz, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, 34(3), 1991.
- . A experiência das câmaras setoriais: retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo? In: MCT/Finep/PADCT. Estudo da competitividade da indústria. Brasília, 1993. mimeog.
- . Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade, 10(4), out./dez. 1996.
- . *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- Dror, Yehezkel. Upgrading capacities to govern in Latin America. Rio de Janeiro, 7 a 9-11-1996. (I Inter-American Congress of Clad on State and Public Administration Reform.)

- Ewald, François. *L'État providence*. Paris, Grasset, 1985.
- Fernandes, Rubem César. *Privado porém público — o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Civicus, 1994.
- Figueiredo, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Cedec (39), 1997.
- Fingermann, Henrique & Loureiro, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: Fingermann, H. (org.). *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais*. São Paulo, Summus, 1992.
- Fiori, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: Tavares, Maria da Conceição & Fiori, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- Fundap — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Um novo Estado para São Paulo: subsídios para um projeto de reforma administrativa*. São Paulo, Fundap, 1995.
- . *Novas formas de gestão dos serviços públicos — a relação público-privado*. São Paulo, Fundap, 1996.
- Kliksberg, Bernardo. O redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. In: *O desafio da exclusão. Para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.
- Kurz, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caxemira à crise da economia mundial*. 4 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- Landim, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa Iser, 1993. (Série Textos de Pesquisa.)
- Lopes, João Roberto. O público não-estatal e a reforma administrativa. *A Sociedade na Reconstrução do Estado — Orçamento e Democracia*. Rio de Janeiro, Ibase, 4(8), jul. 1997.
- Mathiasen, David G. The new public management and its critics. Switzerland, July 1996. (Conference on The New Public Management, University of St. Gallen.)

- Matus, Carlos. *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Fundap, 1996.
- Metcalf, Les. Public management: from imitation to innovation. In: *Developing and maintaining the capacity of policy management to meet the challenges of the 1990's: the 1991 IASIA Conference*. Kota Kinabalu, Sabah, July-Aug. 1991.
- Mintzberg, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May/June 1996.
- Motta, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1997.
- OECD. Statement by the chair of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March, 5-6, 1996.
- . Summary of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, 1996.
- . Statement on the outlook for governance; Group to the OECD for the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, October, 2-3, 1996.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, Comunicação, 1994.
- Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego. Rio de Janeiro, 6 a 9-11-1996. (Trabalho apresentado no I Congresso Latino-Americano de Reforma do Estado, patrocinado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — Clad.)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — Pnud & Instituto de Pesquisa Aplicada — Ipea. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, 1996.
- Ramos, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1989.
- Rifkin, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo, Makron Books, 1995.

Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-revolução brasileira. In: Jaguari-
be, H. et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olym-
pio, 1985.

— . Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucio-
nal brasileiro. In: Velloso, J. P. dos Reis (org.). *O Brasil e as reformas polí-
ticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

Telles, Vera da Silva. Questão social: afinal, do que se trata? *São Paulo em
Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.

Wanderley, Luiz Eduardo W. Rumos da ordem pública no Brasil: a constru-
ção do público. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.