

Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

COORDENAÇÃO: FREDERICO LUSTOSA DA COSTA*

"A REFORMA DO ESTADO DO PONTO DE VISTA DO DESENVOLVIMENTO DA POLIARQUIA BRASILEIRA E DE SEUS IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE."

A reforma do Estado e as organizações sociais

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

A velocidade e a descontinuidade das mudanças que caracterizam nossa época têm requerido dos diversos atores sociais maior capacidade de adaptação e resposta aos desafios impostos por uma sociedade em turbulência, para usar uma expressão consagrada por Peter Drucker.

De fato, a internacionalização da economia, desmantelando fronteiras e abrindo mercados, e a mudança no padrão tecnológico, alterando as formas de produção e distribuição de bens e serviços, encurtando distâncias e acelerando as comunicações, produzem impactos significativos sobre a vida social nem sempre bem avaliados.

O mundo globalizado não resolve e, ao contrário, muitas vezes, agrava os problemas relacionados ao emprego, ao equilíbrio fiscal, à conservação do meio ambiente e à própria democracia. A sociedade exige mais eficiência e produtividade e, através dos movimentos sociais e dos grupos de interesse, toma a iniciativa da ação pública. O Estado redimensiona o tamanho do governo, descentraliza sua

ação e requer a parceria da sociedade na solução de problemas que não podem ser resolvidos apenas na esfera estatal.

Não é por acaso que governos de diferentes países, das mais diversas tendências políticas, têm sido obrigados a repensar seu papel na sociedade, transferindo à iniciativa privada e comunitária funções e atividades que julgam não poder realizar com eficiência e produtividade. Essa mudança é justificada como resposta a um movimento da própria sociedade, que passou a assumir papéis antes monopolizados pelo Estado.

Diariamente, surgem novas organizações não-governamentais para cuidar de crianças, idosos, dependentes de drogas, desempregados e excluídos em geral, para ocupar-se de áreas de proteção ambiental, desenvolver projetos comunitários, realizar estudos e pesquisas, e promover atividades educativas, esportivas e culturais.

No Brasil, o próprio governo reconhece essa mudança. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se propõe a inaugurar a chamada "administração gerencial", processo que designa o fim da história da administração pública, espécie

* Professor da EBAP/FGV

de panacéia redentora do estatismo patriomonalista e do ogro burocrático.

Uma das estratégias para a inauguração do novo modelo é a publicização, mudança no regime de propriedade das entidades executoras de determinados serviços públicos, que deixariam de ser públicos estatais para serem públicos não-estatais, através de sua transferência para “organizações sociais”, em áreas não-exclusivas do Estado, como a saúde, a educação, a cultura e a produção científica. Entre os equipamentos incluídos destacam-se “as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural” (Bresser Pereira, 1997:25).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as organizações sociais são “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária” (Brasil, 1995:74). Bresser Pereira (1997:13) esclarece que as “organizações sociais são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída por associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas para o atendimento do interesse público”.

O próprio termo para designar esse processo — *publicização* — está cercado de certa confusão semântica. Em que consiste de fato a publicização? Trata-se da

transformação de entes estatais em organizações não-governamentais, da transferência de recursos e responsabilidades estatais para organizações da sociedade civil, ou de ambos os processos?

Os limites entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado assumem, assim, o caráter de conceito técnico, desenraizado da história, quando o que se verifica é que o exclusivo de hoje pode não ser o de amanhã e vice-versa. Atividades não exclusivas no passado são hoje essenciais.

Impera na defesa da publicização a necessidade de afirmar a existência de entidades que fogem à lógica do mercado e do Estado, situando-se em um espaço de atendimento (desinteressado) dos interesses coletivos. Esses entes fronteirços pertenceriam ao terceiro setor, “designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações (...) que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (Santos, s.d.).

A possibilidade de existência de um setor da vida social ainda não colonizado pelo “sistema”, para usar termos habermasianos, continua em aberto. Núria Cunnill (1997:185-7), por exemplo, admite a realidade do terceiro setor, formado por organizações capacitadas a prestar “serviços públicos sob os princípios da solidariedade social”, além de usufruírem de vantagens comparativas especiais em relação às organizações estatais prestadoras de tais serviços, por força de problemas organizacionais menores, pessoal mais motivado e custos operacionais menores, decorrentes de fatores como a diminuição da carga burocrática, o uso de trabalho voluntário e a possibilidade de obter e gerir recursos com a flexibilidade das organizações privadas.

As organizações sociais aparecem, portanto, como depositárias de todas as virtudes cívicas. Constituem o *locus* privilegiado de ações desinteressadas de promoção do interesse público nos grupos sociais junto aos quais exercem suas atividades. Essa visão tende a relegar a plano secundário, no entanto, o exame das especificidades das organizações não-governamentais.

Surgidas, em sua maior parte, de iniciativas de grupos religiosos, profissionais, políticos ou empresariais, as chamadas organizações do terceiro setor compõem uma complexa miscelânea de interesses particularistas. Atribuir-lhes a capacidade de pairarem acima dos conflitos sociais e políticos dos países em que atuam é abandonar um sadio ceticismo crítico.

Boaventura Souza Santos (s.d.:11) lembra que “a localização estrutural do terceiro setor torna-se ainda mais complexa no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal do terceiro setor, nada têm a ver com a filosofia que lhes serve de base, (...) porque se trata de organizações de fachada, cuja lógica é basicamente o lucro, mas que se organizam sob a forma de terceiro setor para facilitar aprovação, obter subsídios, ter acesso a crédito ou a benefícios fiscais”. Salienta, ainda, que há muita variedade em termos de democracia interna, participação e transparência entre as organizações sociais, especialmente nos países periféricos e semiperiféricos, onde “os padrões normativos de organização são decisivamente afetados pelas fontes de financiamento das suas atividades, quase sempre doadores estrangeiros, e pelas condições por estes postas quanto à orientação, gestão e responsabilização da atividade das organizações”.

Acreditar que as organizações sociais são manifestações da força da sociedade civil que se afirma contra o Estado revela,

também, que a publicização, como estratégia governamental, é de certo modo uma contradição. De um lado, a criação de tais organizações por iniciativa do Estado demonstra artificialismo, pois substitui a iniciativa comunitária pelo estímulo estatal. De outro, a inserção das organizações surgidas exclusivamente da iniciativa comunitária no sistema de dotações financeiras do Estado redundaria na perda de autonomia, convertendo-as em apêndices do aparelho estatal.

Na realidade, o que se pode observar até o momento é a transformação de fundações estatais, como a Fundação Roquette Pinto e o Laboratório de Luz Síncrotron, em entidades desobrigadas de enfrentar o que se consideram entraves legais à flexibilidade operacional. Trata-se de uma inovação ou, mais propriamente, de uma restauração, sob nova roupagem, da autonomia desejada para as fundações instituídas pelo poder público, nos termos da reforma administrativa empreendida com o Decreto-lei nº 200/67?

Pode-se, mais uma vez, estar diante de uma tentativa de escapismo, ou seja, de fuga aos rígidos controles centralizados sobre os meios. Tais tentativas, em geral, podem ajudar a resolver problemas de gestão no curto prazo, mas, no longo prazo, trazem problemas de extrema complexidade para as administrações, que acabam por reenquadrar os escapismos no esquema geral de controle.

Alega-se que será possível controlar os atos praticados pelas organizações sociais através de variados mecanismos participativos de regulação, fiscalização e avaliação. O problema é que mesmo os mais sofisticados instrumentos de avaliação de desempenho revelam-se incapazes de medir o impacto das ações empreendidas. Com isso, tendem a privilegiar a mensuração da eficiência, deixando de lado qual-

quer esforço para avaliar a real eficácia social das iniciativas. De fato, conforme lembra Kettl (1998:90), "estabelecer um conjunto relevante de avaliações de resultados é projeto para décadas de trabalho, não para meses (...) os australianos, por exemplo, admitem que trabalham nisso 10 anos e que ainda não chegaram a nada satisfatório".

Claro que este não constitui um problema apenas das organizações sociais, pois a mesma dificuldade aparece também nos setores controlados diretamente pelo Estado. Nas organizações sociais, no entanto, que se situam fora do controle político parlamentar, sujeitas tão-somente ao controle estatal e ao controle social de clientelas específicas, o problema pode assumir maiores proporções, comprometendo o atendimento a direitos fundamentais da população.

As organizações sociais também não podem ser vistas como uma solução mágica para a prestação de serviços sociais básicos. O principal problema nesta área é a escassez de recursos para a universalização e o atendimento equânime, como é esperado e a Constituição Federal pretende assegurar. Seria irrealismo acreditar que aparecerão muitos candidatos ansiosos para dirigir uma escola pública que recebe R\$300,00 por aluno/ano a fim de fazer face a todos os gastos, inclusive o pagamento de professores.

Pretender que a publicização se torne uma panacéia ou conduzi-la com levianidade ou açodamento constituiria não só um desrespeito para com os setores sociais atingidos, mas a abertura de uma caixa de Pandora em termos políticos. A ânsia de transferir encargos para o terceiro setor pode acabar por converter-se, sem os devidos cuidados, em desmantelamento das estruturas de prestação de serviços sociais básicos.

O processo de publicização pode ocasionar graves transtornos sociais ou mesmo colocar em risco o patrimônio público, caso não esteja submetido ao rigoroso escrutínio da sociedade, através de um sistema de avaliação fundado em indicadores claros, precisos e verificáveis, estabelecidos através de ampla discussão democrática entre todos os setores envolvidos.

A questão democrática, por sinal, permanece como o nó górdio a ser desatado em qualquer processo de reforma do Estado. A existência de um potencial de mudança nas relações sociedade/Estado, sinalizadas pela união entre o princípio de comunidade, atribuído às organizações sociais, e o princípio de cidadania, atribuído ao Estado, não deve ocultar o fato de que tal combinação requer uma luta política permanente para assegurar a democratização do Estado e do terceiro setor.

Assim, investigar a viabilidade da descentralização para o denominado terceiro setor da prestação de serviços públicos, aperfeiçoar os mecanismos de controle social e político das organizações sociais e examinar a eficiência e eficácia da gestão de tais entidades tornam-se, pois, tarefas imprescindíveis.

Referências bibliográficas

- Brasil. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- Bresser Pereira, Luís Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.
- Cunill, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Glad, 1997.

Kettl, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser Pereira, Luís Carlos & Spink, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Santos, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. Anais*. s.l., s.d.