

UMA ALTERNATIVA À CRISE DO ESTADO DO BEM-ESTAR*

*Antônio dos Santos MORAES JÚNIOR***

- **Resumo:** Nos últimos anos, temos assistido à falência do *Estado do Bem-Estar*¹. Dentre várias alternativas aparece a denominada *terceira via* ou *terceiro setor*, cujos princípios o Brasil incorporou nas chamadas *Organizações Sociais*, numa tentativa de racionalizar a utilização dos recursos públicos com o envolvimento da comunidade.
- **Palavras-chave:** Reforma do Estado, organizações públicas, eficiência do Estado, preocupações sociais, alternativas.

Após os anos 30, surgiu a convicção de que o capitalismo estaria a salvo, desde que os governos soubessem realizar intervenções na economia, capazes de atenuar ou mesmo dirimir as falhas que o mercado normalmente apresentava.

E assim, os Estados passam a realizar intervenções na economia de três formas: como Estado Regulador, fazendo a regulação

** Mestrando do programa de Pós-graduação em Administração: Gestão Empresarial da FACEF, Franca SP e docente em Economia Brasileira e Economia Internacional na FACEF, Franca SP e Economia Política na Faculdade de Direito de Franca.

* ESTADO DO BEM-ESTAR (*Welfare State*). Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais.

macroeconômica do sistema; como Estado Produtor, investindo onde o capital privado não é capaz de fazê-lo e, por último, como Estado do Bem-Estar, tomando para si uma série de atribuições sociais, como é o caso da educação, da saúde, do saneamento básico, de previdência social em geral.

Durante as décadas seguintes, as formas de intervenção do Estado na economia se transformaram em ortodoxia e a maioria dos países do ocidente, em maior ou menor escala, foram se deliciando com as virtudes e os benefícios da atuação estatal, que se transformaram no referencial básico de segurança social.

Porém, nos últimos anos, a maioria dos Estados nacionais começam a ver suas finanças públicas se deteriorarem, dizimando a capacidade de atuação dos Estados na vida econômica - aniquilando assim o Estado do Bem-Estar.

Na realidade, grande parte desse fracasso deve ser atribuído à crise das organizações social-burocráticas, que sucumbidas e capturadas por interesses políticos e corporativistas, entram em crise nos anos 70.

...a sociedade já não se sente mais segura com as organizações e não confia mais em utopias, sejam socialistas ou efficientistas. No lugar das organizações, ressurge o mercado como mecanismo coordenador da economia e da vida social, com seu imenso dinamismo econômico, mas também com toda a sua cegueira ética e social. [...] Para a produção de um grande número de bens e serviços, continua a não existir alternativa para as grandes organizações burocráticas; e a utopia neoliberal de um Estado mínimo, que chegou a prosperar diante da crise do Estado, está hoje superada. (Pereira, 1997, p.3)

FACEF PESQUISA, Franca, v.1,n.2, 47-62, 1998

Se por um lado sabemos que o mercado nunca deu segurança a ninguém, por outro, temos a consciência de que as garantias oferecidas pelas organizações burocráticas, comandadas pelo Estado, também são muito relativas em um mundo que sofre mudanças tão rápidas como as vividas neste momento.

“Não se trata de saber se há uma alternativa ao capitalismo, à economia de mercado, mas se existe uma alternativa ao processo em curso de destruição das conquistas sociais logradas pelo Estado do Bem-Estar.” (Pereira, 1996, p.3)

A solução para a crise do Estado virá de posições intermediárias. Os extremos têm se mostrado definitivamente fracassados.

Será por meio da reforma do Estado e das organizações burocráticas que reconquistaremos a segurança em um nível mais elevado. Para isso, será necessário recuperar o equilíbrio das finanças e tornar o uso dos recursos mais eficiente.

No mundo inteiro, estão surgindo propostas buscando alternativas, que possibilitem a execução de políticas públicas no sentido de intensificar a luta contra a exclusão social. Esse fato preocupa *Tony Blair* (Primeiro Ministro britânico) e *Leonel Jospin* (Primeiro Ministro francês).

Uma das alternativas que se desenha, no Brasil, denominada *Organizações Sociais*, pretende que o gerenciamento das atividades sociais, antes realizado pelo Estado, seja executado pelas comunidades diretamente envolvidas.

Quando a comunidade se envolve em parceria com o setor público, a eficácia do recurso social se multiplica. E o que é problema torna-se solução. Essa parceria é que vai mostrar as chances de o Brasil

reduzir a exclusão - e não somente a boa vontade ou destreza dos governantes. Tão óbvio e tão pouco praticado.

E todos nós devemos participar deste processo de construção de uma nova alternativa que se propõe, através de debates em que toda a sociedade possa participar.

Os princípios das organizações sociais

Organizações Sociais é a denominação dada pelo Ministério da Reforma Administrativa a uma nova forma de atuação que os órgãos governamentais pretendem exercer a partir de agora, cujo principal destaque se dará pela diferença na forma de gerenciamento dos recursos públicos. Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a produção pela sociedade de bens ou serviços públicos até então exclusivos de Estado.

Representam uma nova alternativa à crise que está vivendo o Estado do Bem-Estar, as quais tem sido definidas no mundo todo como *terceira via* ou *terceiro setor*.

A crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, não somente para atenuar disfunções operacionais daquele,

como também para maximizar os resultados da ação social em geral [...] As Organizações Sociais constituem uma inovação institucional, embora não representem uma nova figura jurídica, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. A novidade será, de fato, a sua qualificação, mediante Decreto, como Organização Social, em cada caso. (BRASIL, 1998)

Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

As Organizações Sociais são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades próprias de Estado, exercendo sobre elas um controle estratégico: buscando os mesmos objetivos das políticas públicas.

O grande objetivo de uma Organização Social é uma melhoria na qualidade dos serviços públicos, sem que isso represente um abandono por parte do Estado de suas atribuições, mas incorporando um maior controle por parte da sociedade de suas ações, e uma economia de recursos que espera ser obtida através de uma autonomia administrativa muito maior que aquela possível dentro do aparelho do Estado, o que certamente contribuirá para uma substancial melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais

próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condi

ções de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.

Espera-se que as Organizações Sociais representem uma revolução na gestão da prestação de serviços na área social, resultando em um novo modelo, em que o Estado tenderá à redução de sua dimensão enquanto máquina administrativa, alcançando, entretanto, maior eficácia na sua atuação.

As organizações sociais e seus recursos

Acredito que o Estado tem funções sociais muito importantes a desempenhar e, portanto, tem de contar com mecanismos adequados de financiamento para que possa maximizar sua atuação nas funções sociais, principalmente em educação e saúde, e também em infra-estrutura, como a construção de estradas. A reforma do Estado não quer dizer Estado deficiente, sem recursos para cumprir suas funções fundamentais.[...] Porque o desafio deste final de século é melhorar substancialmente a eficiência do Estado com menos recursos disponíveis. Isso implica uma melhoria na produtividade e na eficácia dos serviços governamentais. O Estado tem que mudar. Não há outra saída. E isso é um fenômeno internacional. (Sunkel, 1998, p.14)

Para que tenhamos uma visão de como as Organizações Sociais pretendem conseguir eficiência na sua atuação social, com menos dispêndio de recursos, será preciso que se analise em profundidade a fonte de financiamento dessas organizações.

Toda instituição transformada em Organização Social será regida pelo direito privado e receberá em cessão o patrimônio e os funcionários da entidade original. Manterá, também, o mesmo nível de recursos orçamentários que o governo vem lhe alocando.

As Organizações Sociais também terão a possibilidade de buscar receitas próprias para reduzir repasses da União, a exemplo do que ocorre com várias organizações no resto do mundo, assim como também acontece aqui no Brasil com algumas autarquias públicas. Dessa forma, poderão receber valor de entradas, cobrar por alguns serviços, fazer campanhas de fundo, organizar clubes de sócios etc, ao mesmo tempo em que continuam a receber contribuições do Estado.

O gerenciamento das organizações sociais

Talvez uma das características mais marcantes de uma Organização Social seja sua estrutura gerencial, que em muito difere da estrutura administrativa de uma organização tipicamente pública.

Como sabemos, as organizações públicas são caracterizadas por estruturas bastante rígidas, centralizadas, hierarquizadas, com excesso de regulamentos e rotinas, o que as tornam burocratizadas, de custo operacional muito elevado e morosa no desempenho de suas atribuições.

O que vimos, com o passar dos anos, foi que o corpo funcional das administrações públicas acumulou grande influência e prestígio pela sua própria estrutura complexa de departamentos, passando a impor decisões sem prévia auscultação dos anseios populares, por intermédio do Legislativo, associações de classe, sindicatos e demais representações de interesses regionais ou locais; angariando, com isso, benefícios para sua própria corporação administrativa e ocasionando grande prejuízo para toda a sociedade.

Para que uma administração dos serviços sociais seja eficiente, de custos baixos e de boa qualidade, é necessário que exista uma descentralização administrativa, livre de procedimentos burocráticos, orientada para resultados e submetida à competição.

É isso que pretende a figura das Organizações Sociais, substituir a administração pública burocrática pela gerencial, tendo garantida autonomia administrativa e financeira; combinando o controle por resultados e o controle por competição administrativa, desenvolvidos na área privada, a mecanismo de controle inspirados na democracia participativa direta.

No que se refere à gestão organizacional em geral, a vantagem evidente do modelo das Organizações Sociais é o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da administração pública. A avaliação da gestão de uma Organização Social dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão.

Na condição de entidades de direito privado, as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a

adoção de normas próprias para compras e contratos e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.

No passado houve, no Brasil, tentativas de se assegurar autonomia aos serviços sociais através das figuras jurídicas das autarquias e das fundações públicas. Porém, estas ainda ficavam dentro do aparelho do Estado, mas fora do seu núcleo, fora da administração direta, o que lhes garantiam gozar de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Embora seus resultados não sejam surpreendentes, existem inúmeros exemplos de sucessos não só administrativos, mas de resultados na prestação de serviços públicos, que podem nos apontar como sendo este um caminho a ser mais explorado. Um bom exemplo desse sucesso pode ser observado nas várias faculdades municipais espalhadas pelo país que funcionam como autarquias, dentre as quais destacamos as de Franca.

A avaliação das organizações sociais

O modelo proposto para as Organizações Sociais não será um simples convênio de transferência de recursos. Os contratos e as vinculações mútuas serão mais profundos e permanentes, sendo que as dotações destinadas a estas instituições integrarão o Orçamento da União, cabendo às mesmas um papel central na implementação das políticas sociais do Estado.

Por outro lado, a desvinculação administrativa em relação ao Estado não deve ser confundida com uma privatização de entidades da administração pública. As Organizações Sociais não serão negócio privado,

mas instituições públicas que atuarão fora da Administração Pública para melhor se aproximarem das suas clientelas, aprimorando seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

O Estado não deixará de controlar a aplicação dos recursos que estará transferindo a estas instituições, mas o fará através de um instrumento inovador e mais eficaz: o controle por resultados, estabelecidos em Contrato de Gestão. Além disso, a direção superior dessas instituições será exercida por um conselho de administração com participação de representantes do Estado e da sociedade. Para evitar a oligarquização do controle sobre estas entidades, os mandatos dos representantes da sociedade estarão submetidos a regras que limitam a recondução e obrigam à renovação periódica dos conselhos.

Na sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo. As dotações destinadas à execução dos contratos de gestão entre o Estado e cada instituição deverão estar expressamente previstas na Lei Orçamentaria e ser aprovadas pelo Congresso. Assim, a qualificação destas entidades, na maior parte dos casos, deverá ocorrer concomitantemente à extinção de congêneres, integrante da administração pública.

As Organizações Sociais serão dirigidas por um conselho curador, que terá participação minoritária de membros do governo. Uma vez definidas as metas a serem cumpridas, acordadas num contrato de gestão, o seu não cumprimento poderá ocasionar sua desqualificação. Teremos ainda controles como a publicação da prestação de suas contas em relatórios anuais no *Diário Oficial* da União e a fiscalização do TCU

(Tribunal de Contas da União). E hoje temos também uma sociedade civil livre, organizada e a imprensa para fiscalizar.

Do ponto de vista da gestão de recursos, as Organizações Sociais não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública. Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos à plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público e à tabela salarial do setor público.

Os desafios sociais dos novos tempos

Nosso planeta tem aproximadamente seis bilhões de habitantes, cresce rapidamente e tem como limitação ao seu desenvolvimento os seus recursos naturais, pois estes não se reproduzem. O grande dilema é que estamos em uma sociedade carente de instrumentos capazes de solucionar esse problema.

Não obstante a isso, estamos vivendo num ambiente de abertura econômica e globalização, em que a máxima do momento é, e que cremos irá perdurar de agora em diante, que somente irão sobreviver, neste cenário, aquelas economias e empresas que forem realmente competitivas. Isto implica basicamente produzir a maior quantidade possível de riquezas econômicas com um mínimo de recursos, quer sejam eles materiais ou humanos. Portanto, não dá mais para viver num ambiente

onde os recursos são mal administrados e desperdiçados.

Este foi um século em que o homem realizou mais transformações do que em toda a história da humanidade, transformações que, temos certeza, serão novamente duplicadas antes que alcancemos a metade do século seguinte.

É por isso que nos fica bem claro que não só as empresas precisam se adaptar e racionalizar as formas de aproveitamento dos recursos disponíveis, como também a figura do Estado, que faz parte desse ambiente. A sociedade consome não só os bens e serviços produzidos pela iniciativa privada, mas também os serviços prestados pelo Estado, e está precisando aumentar sua capacidade de consumo, que somente poderá estar disponível na medida que esta mesma sociedade puder produzir mais e com mais eficiência.

Não dá mais para conviver com formas de desperdício de recursos e também com má qualidade de serviços prestados. Quando isso ocorre com uma empresa privada, o mercado se encarrega de substituí-la por uma mais eficiente; o grande problema é quando isso ocorre nos serviços prestados pelo Estado.

Devemos ter consciência de que as finanças governamentais estão arruinadas, a capacidade de investimento do setor público é nula, e os serviços públicos estão abaixo da crítica mais generosa. Então, precisamos mudar a mentalidade da sociedade com relação ao papel que a administração pública deverá desempenhar daqui para frente. Devemos nos ajustar à nova ordem econômica transnacional, onde os serviços sociais deixam de ser tarefas únicas de Estado, que passam a realizar parcerias com a iniciativa privada, resultando num benefício para todas as partes envolvidas e, sobretudo, para a sociedade.

Foi-se o tempo em que toda a sociedade recorria ao poder público na busca de suas necessidades, hoje é este quem deve buscar, na iniciativa privada, os recursos necessários aos seus objetivos de política econômica e social. Haja vista todas as transformações mundiais e as necessidades atuais, devemos mudar totalmente o enfoque de uma administração paternalista inconcebível nos dias de hoje, para um modo de administração participativa, em que as responsabilidades devem ser divididas e não atribuídas.

Será com a família, com os vizinhos e com a sua comunidade, que o cidadão poderá praticar a solidariedade sem interesses.

Chegou a hora de reconhecer nas comunidades, bairros, favelas, um notável contingente de *fazedores*. São cidadãos, quase sempre distantes da mídia, que têm conseguido, a seu modo, resolver problemas das suas comunidades; abrindo creches, recuperando crianças de ruas e uma infinidade de outras iniciativas, que se potencializadas poderão representar uma verdadeira revolução social.

Na realidade, um número impressionante de comunidades de diversos tipos hoje arregaça as mangas e, sem esperar as 'autoridades competentes', realiza mutirões de construção de habitações, organiza saúde preventiva, monta sistemas locais de crédito, e assim por diante. Um balanço feito pelas Nações Unidas em 1993 apresenta este setor como o que mais rapidamente se desenvolve no mundo. (Dowbor, 1996, p. 32-33)

A melhor forma de utilizar esse potencial que a sociedade está fornecendo será disponibilizando os recursos materiais do Estado para essas pessoas ou comunidades - algo que se pretende com a figura

das Organizações Sociais.

Precisamos de uma postura de administração pública que sensibilize e mobilize toda a sociedade para aquilo que ela possa oferecer à comunidade e não o que possa extrair, como única forma de colaboração recíproca para uma sociedade melhor. Será este o caminho que poderá propiciar uma melhor qualidade de vida a toda a população.

Para que isso ocorra, será necessário dar transparência à administração pública, pois esta é uma premissa básica para um envolvimento de toda a sociedade numa forma participativa de administração. A população precisará entender que suas obrigações com a comunidade não se encerram no momento em que paga seus impostos.

O mundo está se modificando, os tempos são outros e as transformações que os novos tempos requerem são gigantes. A sociedade tem necessidades e anseios cada vez maiores e diferentes, portanto, as ações e os homens públicos devem obrigatoriamente acompanhar essas mudanças.

A instituição de Organizações Sociais talvez não seja a melhor alternativa para que o Estado obtenha eficiência na prestação de serviços, mas se apresenta como uma opção capaz de reunir, da melhor forma, os recursos naturais com o grande potencial humano.

- *Abstract: In Brazil social organizations are trying to improve the effectiveness of the use of public funds through the community involvement.*
- *Keywords: Reform of the State; Social organizations; State efficiency; Social concerns.*

Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *O que são Organizações Sociais*. [on-line]. Brasília: 1998. Available from World Wide Web: <URL:<http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/OS.htm>> (15 mar. 1998).
- DOWBOR, Ladislau. Educação, tecnologia e desenvolvimento. In: BRUNO, Lúcia (Org.) *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996. cap. 2, p. 32-33.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. O Estado do século 21. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 nov. 1996. p. 3, c. 1.
- _____. Reações à crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 dez. 1997. p. 3, c. 1.
- SUNKEL, Oswaldo. Estado precisa de 'regime', diz economista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 mar. 1998. p. 14, c. 1.