

Administração de Organizações da Sociedade Civil

RAD 2104

Prof. André Lucirton Costa

Prof. Ricardo Miguel Sobral

Profa. Marina Fröner Sisdelli

Aula 05

Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira

O Público não estatal na reforma do Estado



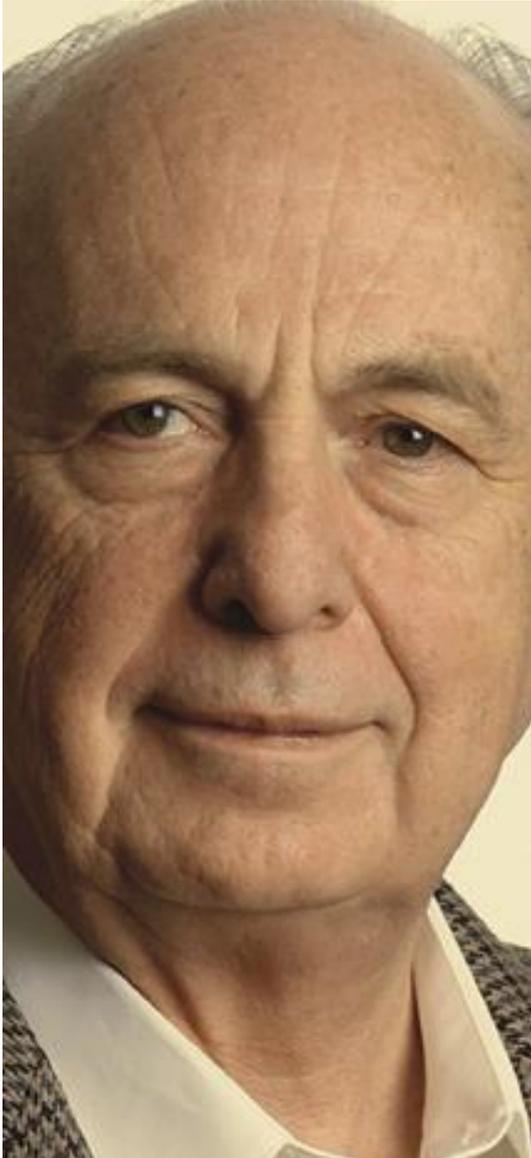
O PÚBLICO NÃO-ESTATAL NA REFORMA DO ESTADO

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA
NURIA CUNILL GRAU
Organizadores



Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1999.

<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=281>



O Autor

Atualmente: Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. Presidente do Centro de economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S.Paulo.

Acadêmico: Bacharel em Direito pela USP. Mestre em administração pela Michigan State University, doutor livre docente em economia pela USP. Foi professor visitante de desenvolvimento econômico na Universidade de Paris I (1978), e de teoria política no Departamento de Ciência Política da USP (2002/03). Foi também visitante da Oxford University (1999 e 2001) e do instituto de Estudos Avançados da USP (1989). Desde 2003 oferece regularmente seminário na École d'Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris.

Profissional: De 1963 a 1982 foi vice-presidente do grupo Pão de Açúcar. Em 1983 foi presidente do Banco do Estado de São Paulo e Secretário do Governo. Em 1987 tornou-se Ministro da Fazenda. No governo de Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998) e em 1999 foi Ministro da Ciência e Tecnologia. Desde Julho de 2009 se dedica inteiramente à vida acadêmica.

O Estado social-burocrático foi dominante no século XX:

- Social: buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico;
- Burocrático: o fazia através de um sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos.

Esse estado ineficiente e capturado por interesses particulares entrou em crise nos anos 70.

A crise econômica, nos anos 80, acentuada pelo processo de globalização, reduziu a capacidade dos Estados nacionais de proteger suas empresas e seus trabalhadores, mas também incentivou a inovação social na resolução dos problemas coletivos e na própria reforma do Estado.

Cresce a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado, que são as organizações de serviço público não-estatais, operando na oferta de serviços de educação, saúde e cultura com financiamento do Estado.



É também conhecido como “terceiro setor”, “setor não governamental” ou “setor em fins lucrativos”.

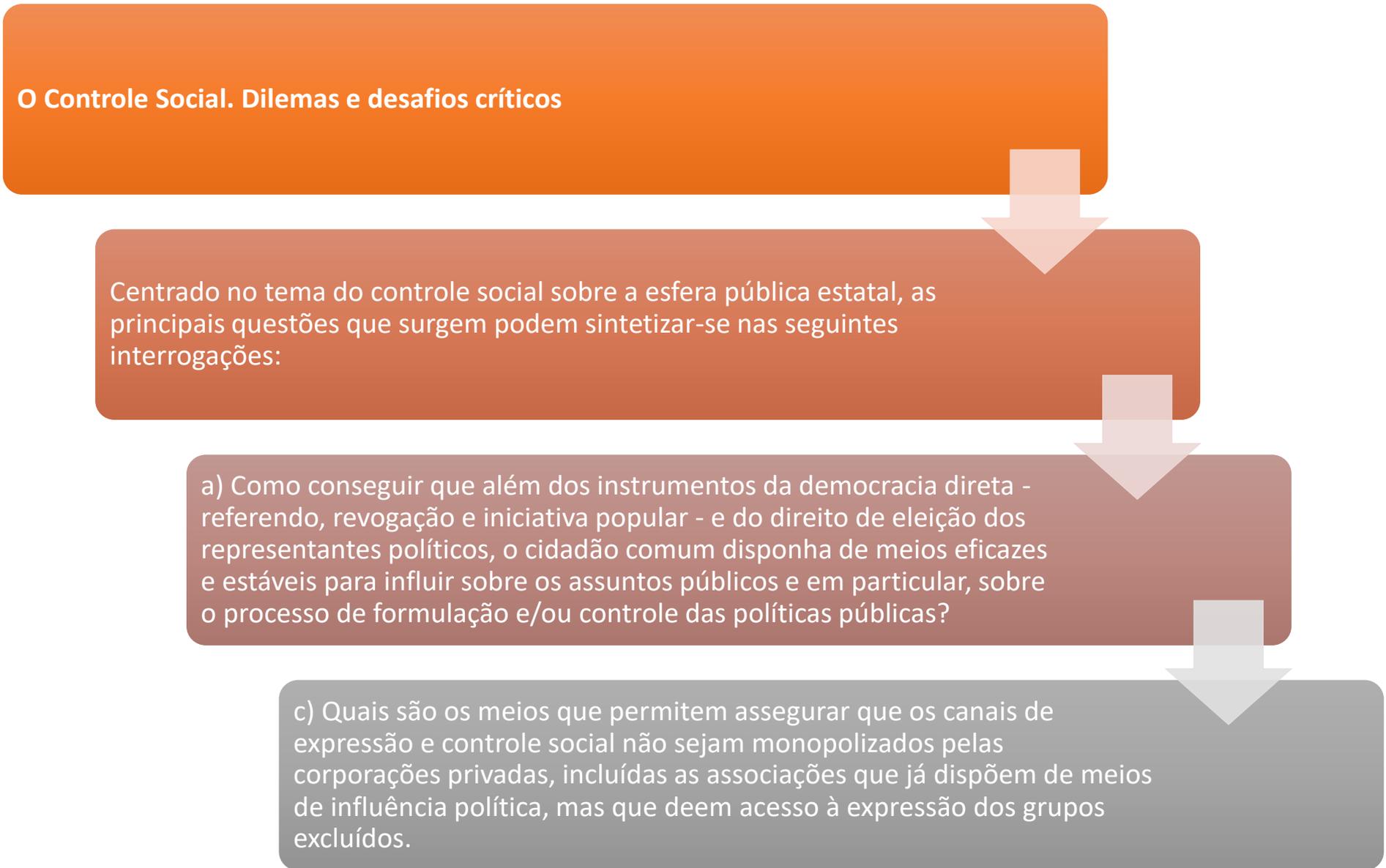


São organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral;



São “não-estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais.

O Controle Social. Dilemas e desafios críticos



Centrado no tema do controle social sobre a esfera pública estatal, as principais questões que surgem podem sintetizar-se nas seguintes interrogações:

a) Como conseguir que além dos instrumentos da democracia direta - referendo, revogação e iniciativa popular - e do direito de eleição dos representantes políticos, o cidadão comum disponha de meios eficazes e estáveis para influir sobre os assuntos públicos e em particular, sobre o processo de formulação e/ou controle das políticas públicas?

c) Quais são os meios que permitem assegurar que os canais de expressão e controle social não sejam monopolizados pelas corporações privadas, incluídas as associações que já dispõem de meios de influência política, mas que deem acesso à expressão dos grupos excluídos.

As experiências práticas que se destinam a responder as questões, abordam:

- Que os diversos grupos da sociedade tem necessidades distintas que só podem ser atendidas através de políticas diferenciadas.

- Que na esfera pública não-estatal não só se produzem bens ou serviços, mas também se defendem valores coletivos. Dessa forma é necessário recriar os cidadãos como corpo político para o exercício do controle social.

- É necessário considerar que o exercício da cidadania exige fortalecer também as instituições políticas clássicas, com a finalidade de obter um Estado democrático.

- A esfera pública não-estatal necessitará não só de apoio financeiro do Estado, mas também de um sistema de autoridade política plural para assegurar a governabilidade democrática.

O Público não-estatal enquanto produção: relevância e vantagens

Importância da sociedade como fonte do poder político:

- conformação da vontade política
- funções de crítica e controle sobre o Estado.

Desenvolver papéis que nem o Estado nem o mercado podem cumprir.

- norteados por confiança, dedicação e solidariedade
- especificidade em relação ao setor lucrativo.

O Estado poderá manter seu caráter social

- assegurando a eficiência na medida em que induz às entidades públicas não-estatais a competir entre si para prestar os serviços à comunidade com financiamento parcial pelo Estado.

Vantagens

Pluralização da oferta de serviços sociais

- A esfera da produção social oferece a oportunidade de desenvolver o princípio da competição.

Flexibilização e desburocratização da gestão social.

- A produção não-estatal de serviços sociais oferece a possibilidade de obter prestações adaptadas aos públicos envolvidos, em oposição às prestações uniformes que tendem a caracterizar a oferta pública estatal.

Maior responsabilidade e comprometimento do gestores.

- Não contando com a certeza do apoio financeiro do Estado, e dispondo de uma autonomia muito maior que a existente nas organizações estatais, os integrantes das entidades de serviços públicos não estatais tendem a ser mais responsáveis pelos destinos de suas organizações e de utilizar adequadamente estes ou outros recursos para alcançar os objetivos propostos.

Organizações públicas não- estatais:

condições de desenvolvimento

- Assegurar um fluxo estável de financiamento público e privado, para evitar a pressão à mercantilização de todas suas atividades;

- Necessidade de desenvolver as devidas regulações estatais e sociais para minimizar os riscos de privatização e feudalização;

- Assegurar que as regulações não atentem contra a diversidade (que é um dos maiores aportes que pode fazer o setor público não-estatal à produção de serviços sociais);

- Assegurar um financiamento estatal que concilie as necessidades de autonomia das entidades sociais com a preservação de sua responsabilidade pelo uso de recursos públicos;

Organizações
públicas não-
estatais:

IDEIAS DE
CRIAÇÃO

Adoção de um esquema de contratualização das relações entre o Estado e as associações públicas não-estatais que possam **evitar os riscos que as regulações uniformes produzem sobre a diferenciação de serviços**

Por meio dos **contratos de gestão** se pode estabelecer um sistema de direitos e obrigações recíprocas, ainda que a experiência a este respeito já mostre que há pelo menos três pontos críticos

Estabelecimento de critérios públicos como base da avaliação de desempenho, de forma a considerar não só os critérios tradicionais de eficiência, eficácia e efetividade, mas também na medida em que se satisfazem valores públicos.

Organizações
públicas não-
estatais:

IDEIAS DE
CRIAÇÃO

Estabelecimento de meios para conseguir a publicidade dos contratos, de modo que possam constituir-se em um instrumento da *accountability* das organizações.

Accountability é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.)

Adaptação da legislação jurídica, a fim de que se possa preservar a flexibilidade das organizações.

Organizações públicas não-estatais: novo modo de prover serviços públicos?

O mercado oferece os serviços considerados sociais de forma incompleta, porque a iniciativa privada não consegue otimizar seus rendimentos vendendo para a totalidade do mercado.

Em razão das falhas de mercado, de um lado, e da importância política e econômicas dessas atividades para o conjunto da sociedade, de outro, o Estado entra na provisão desses serviços, porém este esgotou sua capacidade de expandir os investimentos sociais.

Parece haver convergência entre a tendência espontânea da sociedade de auto-organizar-se para prestar os serviços sociais que lhe faltam e a proposta de “publicização”, que vem pelo Estado.

A via privatizadora

As privatizações de empresas estatais tiveram grande sucesso ao contribuir para o equilíbrio das contas públicas e por encontrar no setor privado os capitais e a competência para adquirir, investir e sanear as empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado.

Porém, os insucessos na prestação de serviços públicos sociais são determinados pelo fato de que as oportunidades de lucro nesses setores são limitadas.

O resultado é a tendência de que estes mercados sejam atendidos de forma incompleta, deixando grande parcela de potenciais consumidores desatendida.

A via reformadora

Não tendo encontrado solução da esfera privada, o problema da provisão de bens e serviços públicos voltou às mãos do Estado.

Os privatistas defendem que é necessário reduzir ao mínimo o envolvimento do Estado na provisão de bens e serviços públicos. Os reformadores buscam alternativas dentro ou fora do Estado porque não abrem mão de atribuir ao Estado a responsabilidade política pelo futuro da sociedade.

O gerencialismo propõe encontrar respostas para os problemas da provisão dos serviços sociais, a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho burocrático do Estado.

A mudança consiste em novas práticas e estruturas voltadas para a eficiência, a produtividade e a redução de custos, que são:

- Adotar práticas gerenciais da esfera privada.

Objetivos

Redefinir os objetivos das organizações estatais, superando-se a noção de que o principal compromisso dessas organizações é com o estrito cumprimento de normas. No seu lugar coloca a **avaliação de resultados**, medidos em valor para o usuário.

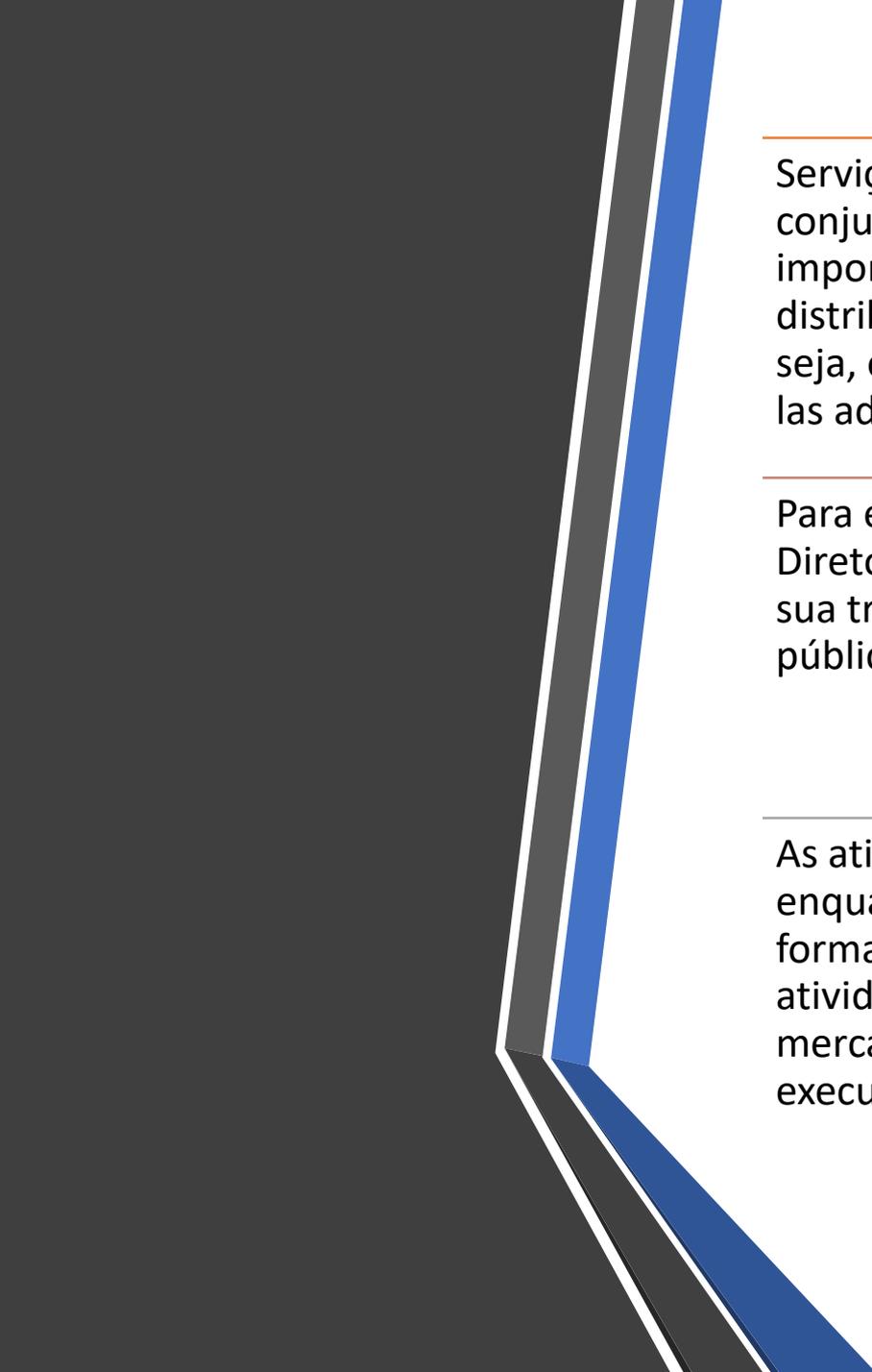
A solução para resolver o paradoxo (bens privados, de grande interesse público e interesse restrito para produtores privados) foi criar uma forma privada de produzir os serviços, transformando as organizações estatais em cópia das organizações privadas e organizando um quase-mercado, uma quase concorrência.

Dessa forma, a organização que se busca construir não poderia estar no Estado, por outro lado, para estar fora dele, sem ser uma cópia perfeita da empresa privada, deverá ser impedida de acumular e distribuir lucros. Terá que ser “**sem fins lucrativos**”.



O modelo apresentado no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), elaborado pelo governo brasileiro, prevê a delimitação da área de atuação do Estado que parte da separação das atividades sociais e econômicas em três grandes blocos: atividades exclusivas do Estado; serviços sociais e científicos; e produção de bens e serviços para o mercado.

Atividades exclusivas do Estado: atividades monopolistas, que o Estado não pode delegar, contratar ou privatizar, como criar leis, fazer justiça, manter a ordem, tributar e arrecadar, disciplinar as atividades econômicas e representar o país. Dentre elas, o plano diretor ainda inclui: formulação de políticas públicas e de transferência de recursos para as áreas sociais.



Serviços sociais e científicos: as atividades desse conjunto se distinguem das demais porque produzem importantes externalidades positivas, tem efeitos distributivos e constituem mercados incompletos, ou seja, o mercado não tem capacidade para remunerá-las adequadamente em regime de concorrência.

Para executar essas atividades públicas, o Plano Diretor propõe o processo de “publicização”, ou seja, sua transferência para organizações de propriedade pública que não pertençam ao Estado.

As atividades de regulação, controle e fiscalização se enquadram no núcleo estratégico do Estado, sob forma de agências reguladoras, enquanto todas as atividades de produção de bens e serviços para o mercado, remuneradas pelo mercado, devem ser executadas por organizações privadas.

Vantagens das organizações públicas não-estatais

Incentivar a concorrência, aumentar a oportunidade de escolha para os usuários, **reduzir os custos dos serviços e incentivar a eficiência e melhoria da qualidade;**

Permitir a multiplicidade da oferta e maior atenção às especificidades das demandas, propiciando maior satisfação para os usuários e economia dos desperdícios decorrentes da oferta uniforme;

Ter um **modelo organizacional de características pós-burocráticas**, inseridas num sistema de avaliação de resultados pelas agências internacionais de financiamento, bem como estruturas flexíveis, já adaptadas a trabalhar por objetivos e metas;

Contar com o **comprometimento e a responsabilização das lideranças com relação ao futuro das organizações e sua democracia interna;**

Problemas e desafios

À medida que novas organizações passarem a usar recursos públicos para atender a demandas sociais, muitos dos problemas apresentados pelas organizações burocráticas estatais tenderão a se apresentar nelas também:

- **Como evitar a captura de recursos públicos pelos grupos privados?**

- **Como delimitar a discricionariedade?**

- **Como evitar que direcionem os recursos em proveito de grupos de interesse ou em proveito da própria organização**

Outras questões fundamentais

É importante estabelecer os princípios de contratualização que devem reger a relação entre o financiador e os executores dos serviços;

Estabelecer os critérios a partir dos quais serão feitas as avaliações de desempenho e resultado;

Estabelecer as regras de transparência e publicidade e a pauta constitutiva da relação

Ações para superação dos desafios

Promover mudanças institucionais e culturais
no âmbito estatal

Ter especial cuidado na definição e escolha
dos atores sociais

Fortalecer as funções de regulação e
coordenação do Estado

Reconhecer, no terceiro setor, outro ator
fundamental da sociedade, além do Estado e
do mercado, reconhecendo ainda sua
importância estratégica

A responsabilidade do Estado

responsabilidade pelo financiamento e regulação das atividades descentralizadas;

responsabilidade pelo conteúdo da descentralização. Essa parceria deve expressar-se em algo mais do que relações contratuais. O terceiro setor deve ser tratado como prioridade de governo;

respeitar a autonomia e a independência do setor, no contexto da contratualização e da institucionalização, como condição de sobrevivência do novo arranjo entre o Estado e a sociedade;

combinar entre Estado e sociedade o princípio da co-responsabilidade, pelo qual as organizações públicas aportam recursos, inclusive financeiros, em contrapartida aos recursos estatais.

- O Estado deve impor limites e regras para o uso dos recursos públicos pelas organizações públicas;

- Reforma institucional do aparelho do Estado como pré-condição para os novos contratos, compreendendo inclusive a revisão da concepção dominante de direito administrativo;

O projeto brasileiro de reforma do aparelho do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 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.

A crise do Estado é definida em três dimensões:

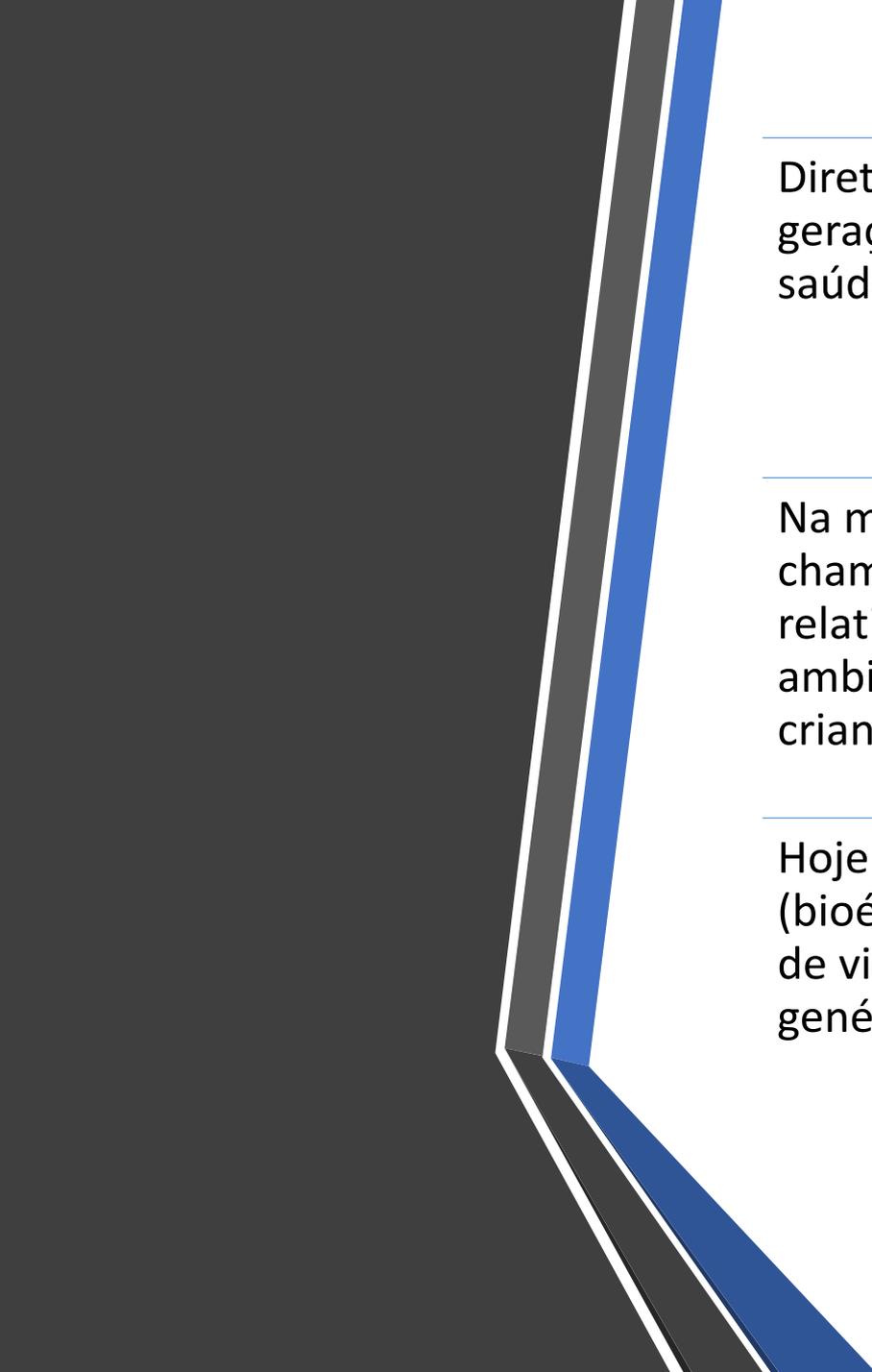
- **crise fiscal:** caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- **crise do modo de intervenção do Estado:** esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações;
- **crise do modelo burocrático de gestão pública:** revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Os direitos de cidadania

A cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais.

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem-se prestado a diversas interpretações. Entre elas, tornou-se clássica a concepção de Marshall (1967).

Segundo ele, a cidadania seria composta dos direitos civis - direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito a vida, segurança, etc. - e políticos: liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, participação política e eleitoral, etc, que são os direitos de primeira geração.



Diretos sociais, que são os direitos de segunda geração, e são formados por direitos a trabalho, saúde, educação, aposentadoria, etc.

Na metade do nosso século, surgiram os chamados direitos de terceira geração - relativos a interesses difusos, como meio ambiente, consumidor, direitos das mulheres, crianças, minorias étnicas, jovens anciãos, etc.

Hoje se fala de direitos de quarta geração (bioética, regulação da criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética).

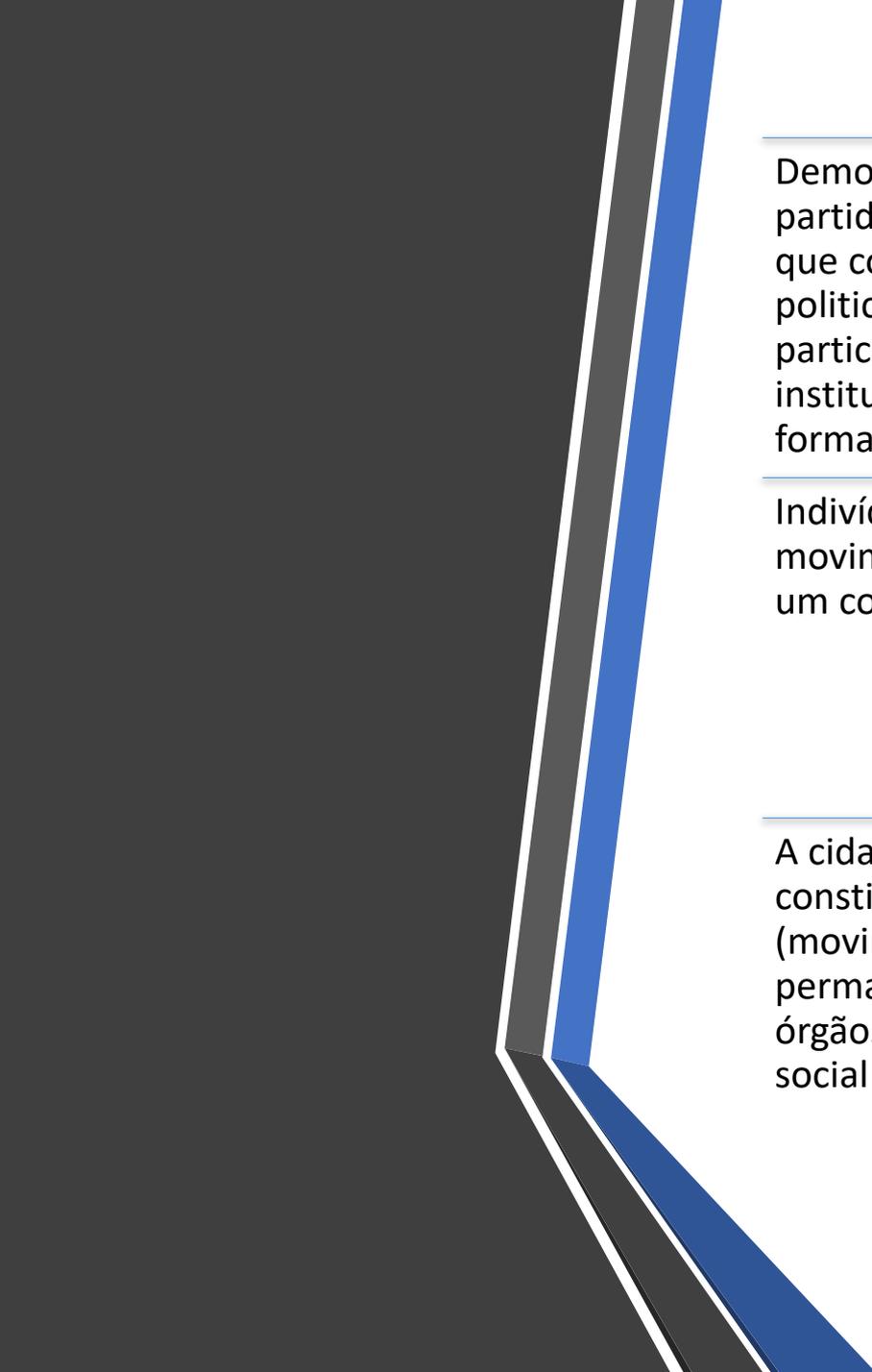
Cidadania, controle social e democratização do Estado

A cidadania ocupa lugar central na busca da superação das limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal.

A reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

A existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais.

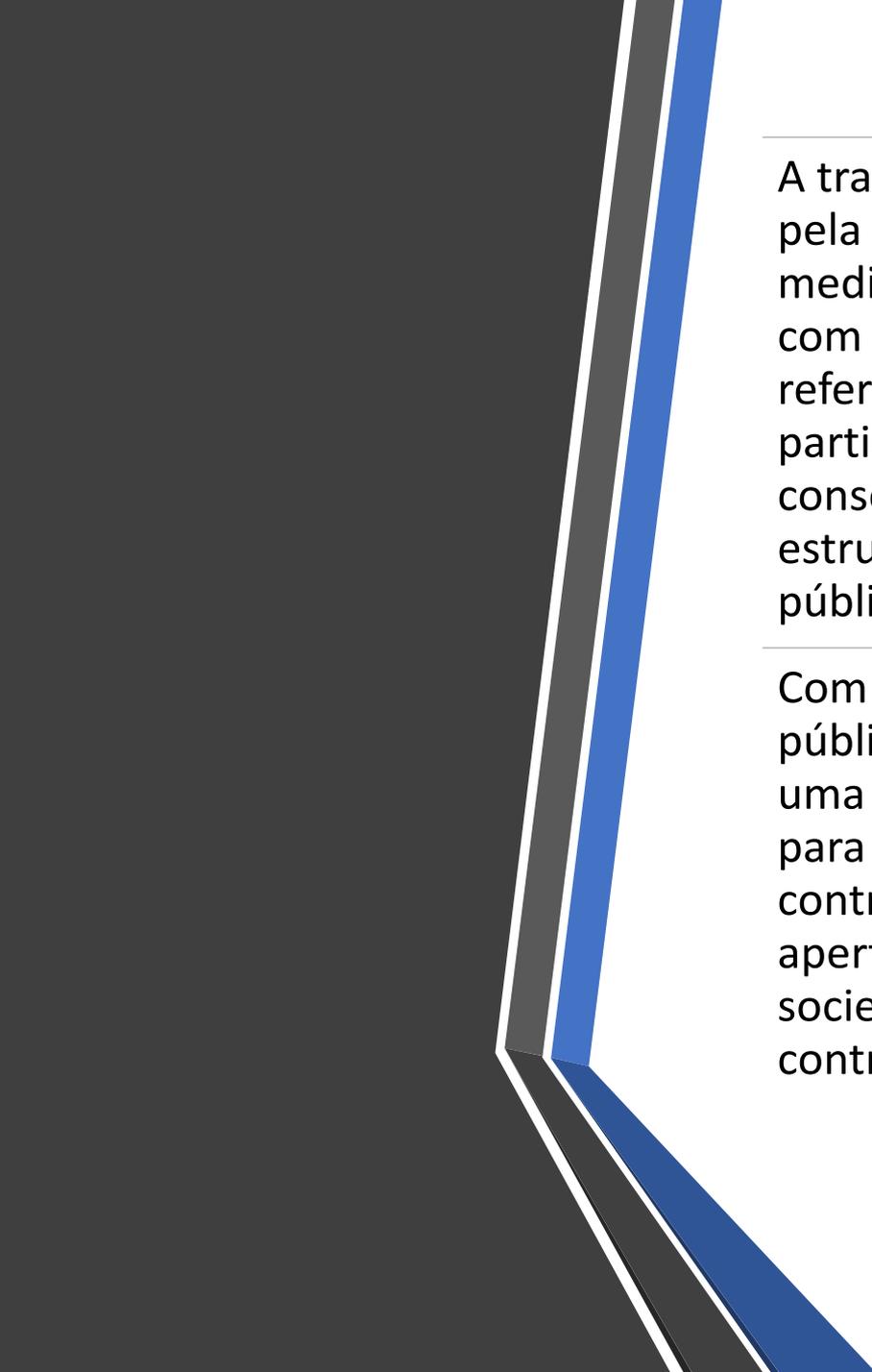
Diversos países já contam com a existência de conselhos, com a participação de representantes do governo e sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas



Democracia não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. Estado democrático é aquele que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente.

Indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado.

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, se constitui na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão da política (partidos, órgãos públicos), significando conquista e consolidação social e política.



A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e outras formas de participação direta, através de instituições conselhistas, que possam remeter inclusive à estruturação e ao controle dos orçamentos públicos.

Com o desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade.

Controle social e controle por resultados: um vínculo possível e desejável

Aos poucos o controle por resultados vem-se mostrando um possível instrumento de controle social.

O controle de resultados, embora aumente as possibilidades de accountability, pode redundar num instrumento pouco democrático se a definição de indicadores e/ou resultados for um processo determinado por poucos agentes, sem a inclusão de um grupo de stakeholders (pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio, etc).

Na definição de indicadores de desempenho ou cláusulas contratuais, devem estar presentes as diferentes concepções sobre a política pública existentes na sociedade.

Os processos de avaliação de desempenho tem um papel a cumprir no campo da accountability, mas precisam evoluir do campo da mensuração para processos que levem ao julgamento político do que é bom desempenho