

Uma Nova Fase de uma “Milagrosa” Receita: A implementação de Organizações Sociais no Estado do Rio de Janeiro.

GT13 - William Melo Santos

Resumo

O canto da sereia outrora ecoado na década de 90, sobre a auspiciosa batuta do modelo neoliberal privatista do então presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda apresenta seus efeitos na realidade contemporânea da gestão pública brasileira. Os inumeráveis planos ou reformas, estabelecidos a partir de nomes pomposos e impactantes, tais como: “Choques de gestão”, “Programas de Modernização” e “Políticas de Desenvolvimento” são peremptoriamente revividos e colocados como a solução para os grandes males por que passam a administração pública, independente do ente federativo (municipal, estadual ou federal).

Tal assertiva se torna ainda mais válida quando se verifica que uma nova fase vem ganhando corpo e tornando-se medida e ação natural nos mais diferentes estados brasileiros: a criação de organizações sociais, instituições notadamente desenhadas jurídica e ideologicamente a partir do modelo da Reforma da Gestão Pública do então ministro Bresser-Pereira, que aos poucos vem sendo interpretadas como solução para a máquina pública, sinônimo de eficiência e receita de uma boa prática gerencial nos órgãos públicos brasileiros.

A fim de questionar esta nova fase na gestão pública brasileira, utilizando-se particularmente de atuais exemplos que estão em execução no Estado do Rio de Janeiro, este *paper* visa apresentar detalhadamente onde estão assentadas as raízes deste modelo institucional, ressaltando se são válidas ou não as presentes iniciativas, questionando os gastos públicos e elevando o debate para a importante esfera sobre a validade política e jurídica destas novas ações dos atuais representantes públicos cariocas.

Palavras chaves: Organizações sociais; Reforma do Estado; Administração Pública.

Introdução

A estratégia adotada pelos governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para enfrentar a grande crise econômica oriunda dos efeitos da globalização foi denominada como *New Public Management*. Este processo de reforma da gestão pública se estabeleceu no panorama mundial a partir da década de 80 no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e países escandinavos. Tais reformas tinham como proposta a obtenção de novos padrões de eficiência através da redução do escopo e do tamanho do Estado através da transferência de grande parte dos serviços públicos ao mercado, e da inserção do espírito e mecanismos originalmente provenientes do setor privado no governo.

Os novos paradigmas de gestão inseridos na maneira de gerir os recursos, processos e pessoas do Estado tinham como o elemento central a dinamização da gestão pública, com a pretensão de fazê-la operar como uma empresa privada, reduzindo custos e adquirindo maior eficiência e eficácia na prestação de seus serviços.

Dentro deste processo se buscou a ênfase nas relações entre sociedade e Estado, uma vez que a lógica de todo este redesenho organizacional era baseada na perspectiva do cidadão como cliente e usuário dos serviços públicos.

As estruturas destes paradigmas influenciaram a adoção destes mecanismos por parte de inúmeros países, inclusive o Brasil. A reforma do Estado tornou-se pauta ministerial a partir de 1995, durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Dentre as metas desta

reforma, se estabelece a transferência da prestação direta de serviços sociais e científicos pelo Estado para as mãos de entidades públicas não estatais, sem fins lucrativos, do terceiro setor.

Esta transferência se dá mediante celebração de contrato de gestão com respectivo ministério supervisor, dotando estas entidades, classificadas sob o nome de Organizações Sociais, da capacidade de participar diretamente do orçamento do Estado e de absorver e desempenhar atividades tidas como não exclusivas do poder público.

Para Bresser Pereira (1998, p. 235), principal elaborador das propostas de reforma do Estado e ministro titular da pasta do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), há uma tendência cada vez mais generalizada em todo o mundo para a adoção da realização de serviços sociais, de saúde, de cultura e de pesquisa científica por parte das entidades públicas não estatais. Propõe-se, assim, que as organizações sociais, para além de se constituírem em um espaço intermediário entre Estado e mercado, contribuam para o fortalecimento das instituições democráticas, garantindo maior eficiência e qualidade na realização de serviços públicos.

Fica estabelecida, assim, uma pretensão alternativa tanto ao “estatismo”, onde os serviços públicos são diretamente e essencialmente realizados pelo Estado, quanto à privatização, pela qual se reduz tudo a uma lógica do mercado e do lucro privado, perspectiva esta passível de gerar outras ineficiências que afetariam o interesse público, o que justifica a regulação estatal para a prestação destes serviços com a finalidade de apaziguar tais falhas.

Embora o discurso estabelecido pela proposta de reforma do Estado justifique suas iniciativas mediante a obtenção de maiores índices de eficiência e desempenho na prestação dos serviços e na economicidade do orçamento público, o que se observa, na prática, é que para a maioria dos cidadãos estas novas práticas de gestão ligadas a este paradigma não corresponderam às expectativas previamente estipuladas quanto ao acesso e a qualidade dos serviços públicos. As convergências de lógicas econômicas, do mercado, do Estado e da sociedade civil ressaltaram o lado econômico mercadológico e resultam de forma pouco favoráveis ao cidadão (KISSLER & HEIDEMANN, 2006), pondo em xeque sua imagem de eficiência e boa prática gerencial.

De modo a entender o contexto a respeito da implementação das Organizações Sociais, este *paper* cobrirá o princípio ideológico-gerencial que normatiza a estruturação das organizações sociais; sua emergência dentro dos pressupostos de reforma do Estado brasileiro estabelecidos pelo gerencialismo; suas contradições, sobretudo de ordem jurídica; e, por fim, uma exemplificação empírica da adoção de Organização Social, exposta pelo caso da Secretaria Estadual de Cultura do Rio de Janeiro – SEC-RJ.

Pretende-se, através das considerações a respeito da lógica da reforma gerencialista e de um exemplo empírico de adoção de uma Organização Social, apontar os diversos questionamentos a respeito desde movimento em plena execução nas diversas esferas de governo do Brasil, abordando criticamente as iniciativas apresentadas e questionando os gastos públicos com a pretensão de elevar o debate para importantes esferas sobre a validade política e jurídica deste processo de reforma.

Os modelos da *New Public Management*: o princípio ideológico-gerencial das organizações sociais.

As experiências orientadas para o mercado levadas a cabo por inúmeros países a partir dos anos 80 influenciaram fortemente a geração de um conjunto de medidas para a implementação dessas reformas ao longo da década de 90, intensificando questionamentos e redefinições em relação a uma possível superação do modelo burocrático (GOMES, 2009).

Como alternativa, dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas: 1) a Administração Pública Gerencial (APG), ou Nova Administração Pública e; 2) o Governo Empreendedor (GE), caracterizados como modelos organizacionais que prescrevem uma

substancial melhora na maneira de gerir as organizações públicas. Já o movimento de Governança Pública (GP) é um modelo relacional que traz uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e seus *stakeholders* (SECCHI, 2009). Gestão por resultados, foco no cidadão, reforço de elementos meritocráticos, flexibilidade e competitividade são fatores que tais modelos introduziram na nova agenda política.

Segundo Newcomer (1999), algumas tendências-chave foram propostas ao governo através de demandas dos cidadãos e dos representantes eleitos por estes. Tais tendências podem ser observadas durante as duas últimas décadas. Segue abaixo, de maneira resumida, a lista das mesmas:

- 1) Os gerentes públicos devem apresentar provas dos resultados de seus programas, conhecido como “*accountability for performance*” (responsabilização pelo desempenho);
- 2) O governo deve realizar contratos com entidades privadas ou sem fins lucrativos para a prestação de alguns serviços, conhecido como terceirização ou privatização;
- 3) O governo deve reduzir sua força de trabalho e passar a contratar um maior número de trabalhadores temporários, e portanto, menos onerosos, dando-se a esse fato o nome de “enxugamento”, e;
- 4) Deve-se atribuir aos cidadãos, também chamados de clientes, um papel mais importante na tomada de decisões governamentais, envolvendo uma gama de atividades que vai da atribuição de prioridades a objetivos governamentais à definição de regulamentações aplicáveis em empresas privadas. (NEWCOMER, 1999, p. 6).

Hood *et al* (1991) contribuiu para o avanço da discussão enumerando o conjunto de diretrizes operacionais da Nova Gestão Pública:

- 1) Desmembramento do serviço público em unidades especializadas por centro de custos;
- 2) Maior competição entre instituições públicas, assim como entre instituições públicas e privadas;
- 3) A adoção de práticas de gestão oriundas da gestão privada;
- 4) Maior pressão por disciplina e economia da utilização dos recursos;
- 5) Maior poder de decisão para os administradores empreendedores;
- 6) Explicitação de padrões formais de mensuração e medidas de desempenho;
- 7) Maior ênfase nos controles dos resultados. (HOOD *et al*, 1995, p. 95).

Já Osborne e Gaebler (1992) prescreveram uma lista de 10 mandamentos necessários para a transformação de uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz de acordo com os preceitos de um Governo Empreendedor:

- 1) Governo catalisador: os governos devem se utilizar de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos e não mais assumir sozinho o papel de implementador de políticas públicas;
- 2) Governo que pertence à comunidade: os governos devem solicitar a participação dos cidadãos em momentos de tomadas de decisão;
- 3) Governo competitivo: a competição é a maneira mais adequada de se buscar a melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- 4) Governo orientado por missões: os governos devem dar atenção a sua verdadeira missão, deixando de lado normas formais;
- 5) Governo de resultados: a administração por objetivos deve auxiliar no processo de controle dos resultados;
- 6) Governo orientado ao cliente: a lógica da atenção às necessidades dos clientes/cidadãos deve prevalecer em relação à autoreferencialidade;

- 7) Governo empreendedor: os governos devem realizar esforços que aumentem seus ganhos através de aplicações financeiras e ampliar a prestação e serviços;
- 8) Governo preventivo: a elaboração de planejamento estratégico deve ser utilizada como ferramenta de antecipação de potenciais problemas, abandonando, assim, comportamentos reativos na solução de problemas;
- 9) Governo descentralizado: o conhecimento e a capacidade inovadora dos funcionários devem ser utilizados nos processos deliberativos, aumentando assim a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- 10) Governo orientado para o mercado: a lógica competitiva de mercado deve ser promovida pelos governos através de investimentos em aplicações de risco, agindo com intermediário na prestação de serviços, criando agências de regulamentação, institutos para prestação de informação relevante para que assim sejam abatidos custos transacionais. (OSBORNE E GAEBLER, 1992, p. 63).

Do ponto de vista histórico, as reformas na administração pública, já no caso brasileiro, foram desenvolvidas a partir de três modelos de gestão: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. No redesenho dos modelos organizacionais da gestão pública, uma das medidas que mais se evidenciou como efetiva transformação do papel do Estado foi a publicização de alguns serviços que anteriormente eram desenvolvidos como exclusividade do Estado. Esta transferência da gestão de serviços públicos foi repassada para entidades não estatais, que assumiram a forma de “organizações sociais”.

A justificativa apresentada pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (BRASIL, 1994) para a publicização de serviços antes sob a responsabilidade do Estado foram as seguintes: otimização mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, através da flexibilidade e orientação para o cliente-cidadão mediante contrato de gestão. Setores como educação, saúde, cultura e proteção ambiental foram apontados como atividades passíveis de descentralização. O Plano Diretor em questão tinha com objetivo o apontamento para duas diretrizes fundamentais, a primeira era colocar em evidência o modelo gerencial no serviço público, e outra era a redução da presença do Estado na economia.

Segundo MARE (BRASIL, 1994), as organizações sociais são “um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica”. Tais organizações são constituídas por associações civis, sem fins lucrativos, orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As mesmas operam através de parcerias entre os Estados que fomentam atividades publicizadas e exercendo controle sobre os resultados e a sociedade.

O instrumento responsável pela regularização das atividades realizadas pelas associações sociais é o contrato de gestão. Uma vez qualificada como organização social, tais instituições estão habilitadas para o recebimento de repasses financeiros por parte dos Governos, assim como pela administração dos recursos dos equipamentos do Estado. O contrato de gestão possui metas que devem ser cumpridas para que a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público possam ser asseguradas. Dado as características e especificidades culturais de cada setor atendido pelas organizações sociais, as mesmas possuem autonomia e flexibilidade necessárias para melhor atuação da gestão de suas rotinas e processos.

A retórica do avanço da gestão estatal: As organizações sociais como um dos pressupostos da reforma da administração pública brasileira.

Ao longo da década de 90 cresceram, na América Latina em geral e no Brasil, como já apontado, novas formas de participação envolvendo Estado, sociedade civil e iniciativa privada. Dentre essas iniciativas, chama a atenção os formatos organizativos que desempenham funções econômicas

antes exclusivas do Estado, a exemplo do investimento em pesquisa e tecnologia. Diversos desses novos formatos envolvem agentes com a finalidade de estabelecer relações cooperativas em âmbito tradicionalmente competitivo.

Refutando as velhas análises de relações entre Estado, Mercado e Comunidade por serem monistas nas opções daquela que melhor garantiria a ordem e a coesão social, as novas soluções que envolvem as três dimensões podem até ser consideradas “impuras” ou não exclusivamente confiáveis, mas em contrapartida, a nenhuma delas pode ser negada seus respectivos papéis dentro de combinações complexas em um “*mix*” de arranjos institucionais.

Sendo assim, os processos de remodelamento das relações entre Estado, Mercado e Comunidade, se de um lado contribui para remover o insulamento burocrático e oxigenar as relações entre Estado e sociedade, de outro não exime o Estado de ser um dos pilares dos novos reordenamentos e formatos organizativos. Em novas bases, ele pode deixar de reproduzir os vícios das relações assimétricas de poder e contribuir para criar ou consolidar a presença da multiplicidade de novos arranjos e novos formatos de participação e de gestão, a exemplo dos novos modelos organizacionais conhecidos como Organizações Sociais (OS).

Como parte dessas inovações, os atores envolvidos são sempre concebidos como participantes ativos e não como meros observadores passivos, invertendo as tradicionais relações de tutela e paternalismo do Estado. São tidos como agentes dotados de conhecimento e capacidade para refletir e agir na construção de novos caminhos que não aqueles prescritos por regras convencionais que regulam as relações entre Estado e mercado.

Para uma melhor compreensão da emergência desse novo fenômeno, recorre-se, na literatura, aos recursos analíticos sobre o fenômeno da globalização, o advento da sociedade da informação, papel do Estado, bem como a construção política interna e externa desses novos formatos de participação no âmbito do mercado.

Se num primeiro momento, a globalização implicou, no plano externo, a internacionalização das economias e ao progressivo dismantelamento do poder normativo do Estado (a chamada “agenda neoliberal”), paradoxalmente, nos anos 90, verificou-se também uma nova inflexão no debate internacional onde a melhoria da capacidade de governo passou a ser enfatizada como condição do êxito das políticas de estabilização e reformas estruturais, direcionando-se num plano contrário da ideia de “enxugamento do Estado” ainda em vigência por ideólogos das reformas neoliberais.

Dessa nova tendência, constrói-se um influxo de influências diversas (principalmente a pressão pela democratização das políticas e as demandas de uma classe empresarial exposta à concorrência de um mercado globalizado) que vem alterando sucessivamente, e de forma definitiva, o perfil da administração pública no Brasil, num processo nos quais princípios não excludentes, mas historicamente conflitivos, como a participação e a eficiência, impõem-se a governos comprometidos com a realização de distintos projetos políticos. Emerge então um novo modelo de gestão do Estado que implica em adotar métodos gerenciais oriundos da administração privada e que institucionaliza novos formatos de participação onde são levadas em consideração as demandas de setores diversos da sociedade, como as provenientes de grupos empresariais organizados, sociedade civil e organizações não governamentais, sendo que, em alguns casos, esses últimos são escalados a participar de maneira conjunta.

Esse novo formato, geralmente denominado de “modelo empreendedor”, como já visto, têm as suas raízes “nos processos de reforma do Estado levados a termo em especial no governo inglês de Margareth Thatcher e no governo norte-americano de Ronald Reagan”. Sua emergência ocorre principalmente “em razão das novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e pela internacionalização da economia” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 175), um processo que, para autor aqui abordado, atingiria nos anos seguintes os demais países da América Latina.

Inicialmente, voltada ao campo das empresas privadas, preocupadas com o aumento da produtividade e competitividade, essa nova estratégia prevê o deslocamento do estilo burocrático para uma nova forma de gestão onde o foco é o indivíduo, resgatando valores focados no “esforço e no trabalho cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 179).

Transcendendo suas fronteiras, o modelo empreendedor se transformaria em mapa da mina para vários governos latino-americanos. Entretanto, é importante destacar que as chamadas experiências inovadoras de gestão podem assumir características tutelares ou emancipatórias, podendo também atuar tanto no sentido de democratização da relação entre Estado, mercado e sociedade, quanto na manutenção/reforço dos vínculos tradicionais.

Se por um lado as novas modalidades remetem para a questão da multiplicação dos espaços públicos, democratização da gestão e ampliação dos temas e inserção de novos atores, por outro podem compor estratégias de desresponsabilização do Estado, transferindo espaços e responsabilidades para os atores da sociedade civil, ou pior, privatizando interesses públicos.

Particularmente no caso brasileiro, o modelo empreendedor tem como ponto inicial a adesão do governo de Fernando Collor a agenda imposta pelo Consenso de Washington, mas encontrará sua efetividade prática no governo Fernando Henrique Cardoso e também na continuidade dada pelo Governo Lula. O marco zero desse processo pode ser indicado na criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), durante a gestão de FHC, tendo como ministro titular da pasta Luis Carlos Bresser Pereira, concentrando sua proposta de reforma em três dimensões: institucional; cultural; e gestão, aprovadas pela emenda de reforma administrativa em 1998 (MARE, 1997).

Conforme demonstra Bresser Pereira, é importante ressaltar que a administração gerencial afirma suas contribuições ao processo de construção da democracia na medida em que nesse novo modelo oriundo da reforma também é democrático, uma vez que rompe com o modelo burocrático de organização e torna a gestão do aparelho do Estado mais transparente, eficiente e controlável, além de criar novas oportunidades de participação social (MARE, 1997).

No argumento de Bresser Pereira, a administração pública gerencial está contribuindo para a construção da democracia brasileira devido principalmente a quatro principais motivos: 1) adaptação crítica da administração pública gerencial às necessidades nacionais; 2) a utilização de múltiplos controles sociais para gerenciar as ações dos burocratas públicos; 3) a opção pelos modelos pós-burocráticos de gestão, que são mais participativos e, 4) a constituição de uma esfera pública não estatal que, através de dispositivos constitucionais e das organizações sociais, viabiliza a participação popular na gestão pública (BRESSER PEREIRA *et al* 1993, p. 138).

Portanto o modelo empreendedor afirma a necessidade de superação da cultura patrimonial e burocrática como condição para a renovação da administração pública no Brasil, favorecendo e ampliando, mesmo que timidamente, a participação da sociedade civil. Concomitantemente aos valores que orientam a administração privada, também é característico do modelo empreendedor o estímulo à competição entre prestadores de serviço, o enfoque na qualidade do atendimento e a adoção do planejamento estratégico.

Dessa forma, a participação e o compromisso com os atores locais colocam-se como fundamentais, tendo em vista não somente a cooperação no sentido de mobilização de recursos (humanos, econômicos) e o direcionamento das ações dos agentes públicos e privados, como também para evitar conflitos, ou seja, legitimar o plano e as ações daí decorrentes perante o conjunto da sociedade.

Entretanto, é preciso salientar que o estabelecimento desse pressuposto impõe uma limitação no que se entende por participação. Como bem afirma Guilherme O'Donnell (1991), para ser realmente sentida pela sociedade, é necessário que essa participação esteja ligada a fatores históricos de longo

prazo. A participação política, as instituições e a administração pública só podem ser compreendidas ao longo do processo histórico. Ciente disso, não se pode resumir o conceito de participação política apenas a pressupostos tecnocráticos e novos modelos de gestão, por mais que estes apresentem canais de diálogos com setores da sociedade.

Os primeiros indícios de retrocessos: As determinações jurídicas das organizações sociais no Brasil.

Já que as organizações sociais são caracterizadas como uma nova tessitura útil e que favorece a eficiência e eficácia da gestão pública, torna-se necessário verificar, a partir desta nova conformação organizacional, quais as determinações jurídicas que regem estas novas estruturas, já que estas, ao contrário do que ocorre na esfera privada, só podem agir em consonância com a Constituição Federal Brasileira e respectivamente com a Lei 9.637/1998 que regulamenta e controla suas atuações com os órgãos estatais.

Para isso, de antemão é importante, expor à definição destas novas instituições, que de acordo com Maria Sylvia Di Pietro, são determinadas como tendo:

[...] qualificação jurídica dada à pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão¹, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e; habilitando-se perante o poder público, recebe a qualificação, trata-se do título jurídico outorgado e cancelado pelo poder público (DI PIETRO, 2009, p. 168).

Após a exposição da definição jurídica de organizações sociais, se conclui que esta não especifica uma nova categoria de pessoa jurídica, mas apenas uma qualificação especial, ou seja, um título jurídico concebido pelo Poder Público a determinadas entidades privadas, sem fins lucrativos, que atendam a certas exigências legais. Estas não integram a Administração Direta nem a Administração Indireta; são entidades de iniciativa privada que, sem finalidade lucrativa, associam-se ao Estado para a realização de atividades de interesse coletivo, recebendo uma qualificação especial por tais serviços.

Basicamente, pode-se resumir que os pressupostos a serem cumpridos por instituições qualificadas como organizações sociais, são: 1) apresentar personalidade jurídica de direito privado; 2) não ter finalidade lucrativa; 3) atuar em atividades de ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente (ALEXANDRINO *et al*, 2012).

As organizações sociais são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. Estas instituições, entretanto, não são prestadoras de serviços públicos (não atuam sob concessão, permissão ou autorização de serviços públicos), ou seja, não exercem atividades públicas em nome do Estado, mas sim atividades privadas, em seu próprio nome, com incentivo do Estado, manifestado na transferência de recursos públicos, na permissão de bens públicos e etc.

As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais. Às novas instituições poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

¹ A Lei 9.637/1998 define como contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução das atividades e obrigações acordadas.

Tais bens serão destinados às organizações sociais, sem a necessidade de licitação, mediante permissão de uso conforme cláusula expressa do contrato de gestão.

É importante enfatizar também que a administração pública, ao contratar serviços a serem prestados pelas organizações sociais, está dispensada de realizar licitação, desde que aquele serviço esteja previsto no contrato de gestão celebrado por ambas as partes.

Na elaboração do contrato de gestão, que é o “único” instrumento que formaliza a relação e as obrigações de ambas as partes, são em “tese” observadas os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e também os seguintes preceitos:

- a) Obrigações da organização social: especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, à estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução;
- b) Previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções;
- d) Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários (ALEXANDRINO *et al*, 2012, p. 147).

Todas essas determinações procedimentais visam, por assim dizer, respaldar as propostas estabelecidas pela Reforma da Administração Pública, realizada no país em 1998, as quais na verdade são legítimas juridicamente, mas que já demonstram ou ao menos indicam a possibilidade de paradoxos entre realidades que, em si, já guardam e devem continuar guardando diferenças, que é a distinção entre a finalidade da esfera privada e da esfera pública.

É necessário reafirmar que os pressupostos jurídicos, ao darem indícios de fragilidades em sua concepção, evidenciam que a ideia na qual se assenta a Reforma da Administração Pública Brasileira apresenta ideologicamente importantes retrocessos, já que compreende o mercado como portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem-estar das ações estatais de um Estado Republicano.

Ao eleger a esfera privada e as concepções jurídicas expostas acima, verifica-se que esse pressuposto leva a considerar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura e demais esferas) como ações que devam ser definidas pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só onde isso seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados e na supressão da Lei 8.666/94 que prevê os procedimentos legais para que órgãos privados estabeleçam contratos e licitações com a Administração Pública.

Outra consequência direta da adoção e exaltação deste novo modelo, que se fundamenta exclusivamente no instrumento dos contratos de gestão, é que esta estratégia passa a fragilizar a autonomia das instituições estatais, reduzindo-as à gestão de receitas e despesas de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato. A autonomia passa então a significar, portanto, gerenciamento empresarial da instituição.

A “qualidade” agora é definida como competência e excelência, cujo critério é o “atendimento às necessidades de modernização da gestão e desenvolvimento social”, sendo medido pela produtividade, orientada por três critérios: quanto uma instituição estatal produz/atende; em quanto tempo produz/atende; e qual o custo do que produz/atende. Em outras palavras, os critérios da

produtividade são quantidade, tempo e custo, que definirão os contratos de gestão. Observa-se que a pergunta pela produtividade não indaga: o que se produz/atende; como se produz/atende; para que ou quem se produz/atende. Opera-se, assim, uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade.

Dessa forma, inverte-se a finalidade das ações estatais, que deveriam aspirar à universalidade e ao bem comum. Isso significa que a adoção do modelo de organizações sociais passa a reverter às missões das instituições estatais que ambicionavam ter a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, sendo impregnada apenas a si como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. Em outras palavras, as instituições estatais agora são inseridas na divisão social e política e buscam definir uma universalidade (imaginária ou desejável) que lhes permitam responder às contradições impostas por esta divisão competitiva.

Por sua vez, essas organizações pretendem gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos desta nova tessitura social. Seu alvo não é responder às contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais. Sendo assim, as formas jurídicas, se são legítimas procedimentalmente ao serem analisadas em sua gênese, são evidências claras de retrocessos e de uma extrema inversão de valores.

O crescimento de organizações sociais em todo o país: O caso da Secretaria Estadual de Cultura–SEC-RJ.

Como ilustrado nas seções acima, a concepção ideológica da reforma do Estado e seus respectivos pressupostos são realmente paradigmáticos, o sucesso de sua teoria é tão bem defendido e propagado que rapidamente se expandiu como ideia dominante em todas as esferas da atual gestão pública (aqui nos referimos aos anos posteriores de 1998). As novas abordagens baseadas em metodologias técnicas e na possibilidade de *accountability*² dos entes públicos seduziram de tal forma a opinião pública e o corpo burocrático dos entes federativos que, como um “mantra santificado”, todas as concepções técnicas, ideológicas e institucionais (como é o caso das organizações sociais) passaram a ser adotadas, sem questionamentos por parte dos gestores públicos³ ou da grande imprensa, em estados e municípios.

O atual cenário passou a ser o da aceitação total dos pressupostos teóricos da Nova Administração Pública. O corolário da eficiência combinada com responsabilização do Estado é exaltado e defendido como sinônimo de avanço, o que pressupõem por sua vez que qualquer ação ou discurso contrário aos modelos adotados são atrasos ou ineficiências administrativas.

Como nos demais estados da federação, o Rio de Janeiro também acampou os preceitos defendidos por gestores públicos pró Reforma. Suas iniciativas mais vigorosas encontram como marco temporal o início do mandato do Governador Sergio Cabral, que utilizando de argumentos e assertivas de uma gestão moderna, fortaleceu os poderes das Secretarias da Casa Civil, Fazenda e Planejamento com a estratégia de tornar o Estado do Rio de Janeiro um modelo de ente federativo gerencial, o que lhe possibilitou: 1) controlar os custos estrategicamente escolhidos pelo gabinete executivo e; 2) realizar obras e contratos de grande monta em prol dos grandes eventos a serem realizados no Estado.

²*Accountability* pode ser traduzida também para o português como “responsabilização”, ou mais deficientemente como “prestar contas”. *Accountability* significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes. (SCHEDLER *et al*, 1999).

³ Como ressaltam os autores Alcoforado (2004) e Costin (2010) que, em suas interpretações, consideram as organizações sociais como modelos promissores e que, por isso, devem ser replicados para outros entes federativos, principalmente no que se refere à gestão de equipamentos culturais, nos quais este artigo marca uma oposição vigorosa com ambas as análises.

As organizações sociais – tema que nos interessa particularmente neste *paper* – também foi iniciada na gestão do então Governador, que dando continuidade aos preceitos defendidos pelos ideólogos da reforma do Estado, inaugurou as séries de transformações nos equipamentos estatais. Respectivamente, as primeiras iniciativas foram adotadas na Secretaria Estadual de Saúde, posteriormente, medidas semelhantes foram realizadas na Secretaria Estadual de Educação e por fim – caso que será aqui melhor analisado – as mesmas ações foram exercidas nos equipamentos culturais do Estado que geridos pela Secretaria de Cultura, estão passando paulatinamente para a gestão de organizações sociais.

A justificativa precisamente utilizada para a substituição das instituições estatais por organizações sociais, tanto por parte dos teóricos deste processo quanto pelo quadro executivo do governo do Estado do Rio de Janeiro, resumem-se na melhoria dos serviços oferecidos à população, com a economicidade do orçamento público. Entretanto, no cotidiano, verifica-se exatamente o contrário: aumento dos gastos e mau uso de verbas públicas⁴.

No caso, por exemplo, da Secretaria de Cultura (SEC-RJ) – caso aqui apresentado – varias idiosincrasias são latentes, sendo a mais evidente o gasto realizado na montagem da estrutura interna para se adequar aos processos, normas e papéis desempenhados pelas organizações sociais que, realizados em parceria com uma importante empresa de consultoria (FGV Projetos), geraram somente de início um gasto de 4,5 milhões de reais aos cofres públicos do Estado⁵.

Para, além disso, verifica-se uma verdadeira desorganização interna sobre as novas funções e papéis a serem desempenhados pelos atuais funcionários, que em sua maioria circunscrevem-se a contratados (totalmente flexibilizados em suas condições de trabalho) ou cedidos por outros entes federativos que, alheios a todo o processo, obedecem às diretrizes da secretaria sem ao menos estarem cientes das ações implementadas (SEC-RJ, 2011).

Os recursos humanos – principalmente no que se refere à SEC-RJ –, ainda acabam por serem impactados diretamente a partir da implantação e operacionalização do modelo de Organização Social, que como em outros Estados, autoriza que funcionários públicos possam ser “transferidos” para a Organização Social, conforme artigo 30 (ALERJ, 2009). O que possibilita, respectivamente que “o Poder Executivo coloque à disposição da organização social servidores públicos, com ônus para o Estado, constando expressamente do contrato de gestão o valor referente a esta cessão”.

O artigo 35 (ALERJ, 2009) permite ainda “o pagamento pela organização social de vantagem pecuniária, de forma não permanente, a servidor colocado à disposição”, garantindo, por sua vez, vantagens ao servidor público, já que este poderá ser “[...] pago pela organização social, quando do exercício de função temporária de direção, chefia e assessoria” (ALERJ, 2009, art. 35).

Com esta constatação, fica claro que a legislação é indutora para que o funcionário público “migre” para a organização social parceira, a partir da possibilidade de ampliar sua remuneração. Essa situação agravada leva a “perda” dos técnicos e gestores mais experientes, com conhecimentos aprofundados das instituições agora geridas pelas organizações sociais. Essa “perda”, como já identificado em outros Estados, “esvazia” o órgão supervisor, que passa a não ter infraestrutura técnica para compor o contrato de gestão, acompanhá-lo e realizar a avaliação, o que potencializa possíveis desvios, falhas e até atos de corrupção.

Outra questão que demonstra a inviabilidade técnica da incorporação da implantação de organizações sociais no Rio de Janeiro – especialmente na SEC-RJ –, mas que também pode se adequar a outras realidades no que se refere à esfera estatal brasileira, consiste na fragilidade do órgão supervisor em relação a essas instituições, já que para o órgão supervisor tal situação, invariavelmente,

⁴ O Estado do Rio de Janeiro atualmente passa por várias manifestações que contestam a política de governo do mandato então vigente de Sergio Cabral, que já foi relacionado como suspeito em licitações irregulares com empreiteiras, empresa de transporte público e de prestação de serviços.

⁵ **Fonte:** (FGV Projetos, 2011).

torna-se muito complexa devido ao processo de implantação do modelo de organização social demandar o relacionamento com várias instituições e, conseqüentemente, com as especificidades de vários campos técnicos e remunerações diferenciadas (SEC-RJ, 2010).

Essa complexidade traduz-se também em ter que gerenciar os riscos (e conflitos) em manter um corpo técnico interno para acompanhamento e avaliação das organizações sociais, dos quais muitos destes apresentam remunerações inferiores em relação aos dirigentes e principalmente em relação aos técnicos das instituições parceiras, levando conseqüentemente a “soluções” que em médio prazo descaracterizam o modelo, enfraquecem o órgão supervisor e revestem a organização social, ou melhor, seus dirigentes, de amplo poder de barganha, principalmente na correta avaliação do contrato de gestão e de suas metas.

Referimo-nos, por exemplo, a situações em que o órgão supervisor, por não dispor de equipe técnica com experiência e salários correspondentes aos da organização social, “impõe” a contratação e pagamento de recursos humanos pela instituição parceira, que irão desenvolver suas atividades no respectivo órgão supervisor. Tais processos, rapidamente tornam-se “viciados”, interferindo assim nos resultados idealizados e corroborando para um crescimento exponencial dos dirigentes dessas organizações, tornando o Estado cada vez mais refém dos interesses privados dessas instituições.

No que diz respeito às medidas de controle em relação às ações das mesmas, verifica-se que a legislação aprovada no Estado do Rio de Janeiro sobre acompanhamento e avaliação segue, em linhas gerais, as experiências já implementadas, inclusive nos seus “defeitos”. Como em outros Estados, é proposta uma Comissão de Avaliação:

Os resultados e metas alcançados com a execução dos contratos de gestão celebrados pelo Poder Público, devem ser analisados, periodicamente, por uma Comissão de Avaliação, nomeada pelo Governador do Estado, composta por representantes das Secretarias de Estado da Casa Civil, de Cultura, de Planejamento e Gestão, e de Fazenda, a qual contará com representantes da sociedade civil de notória capacidade profissional (ALERJ, 2009, art. 21).

Abrem-se, assim, espaços para a possibilidade de negociações espúrias entre alguns representantes da esfera estatal com os dirigentes das organizações sociais, já que estes são escolhidos de forma pessoal pelo governador do Estado.

É preciso, no entanto, ressaltar que ao expor estas considerações acima, não estamos interpretando à existência de uma Comissão, como um retrocesso. Sem dúvida alguma, é salutar a presença de um canal de participação de outras Secretarias de Estado e de controle social por representantes da sociedade civil no modelo idealizado pelas organizações sociais.

Contestamos apenas este modelo único de avaliação, já que o mais recomendado seria a criação de um órgão técnico na estrutura do órgão supervisor, com profissionais com competências diferenciadas, que pudessem elaborar pareceres que subsidiarão a avaliação da Comissão, já que um relatório trimestral de uma Organização Social no setor cultural, incluindo a parte contábil, apresenta em média, mais de 200 páginas e muitos termos técnicos a serem analisados.

Sendo assim, levantam-se questionamentos a respeito da capacidade de membros de uma única Comissão de Avaliação sem remuneração específica de desenvolver avaliações detalhadas e profundas a respeito da totalidade das Organizações Sociais parceiras e as dezenas de relatórios que são gerados por ano.

Considerações finais

Através da análise crítica realizada neste *paper* acerca da estruturação e funcionamento das organizações sociais, utilizando-se do exemplo empírico da SEC-RJ, pretendemos expor as fragilidades e questionamentos deste modelo que, ao ser adotado não só no Estado do Rio de Janeiro como em todo país, se estabelece como parte de uma receita “milagrosa” em prol do aumento da qualidade e eficiência dos equipamentos estatais.

É ingênuo, contudo, basear a eficiência dos equipamentos estatais apenas com relação a uma política de redução de custos, embora tais reduções não tenham se mostrado realmente concretas: a privatização ou terceirização de serviços públicos não reduz custos governamentais da forma esperada uma vez que gera uma nova camada de burocratas para dar conta da reorganização do aparelho de Estado e da regulação da prestação destes serviços.

Além disso, a privatização ou terceirização não necessariamente resulta em redução de tarifas ou melhoria da qualidade dos serviços para os cidadãos. O estabelecimento das Organizações Sociais geram árduos conflitos de interesses entre dirigentes destas entidades e os cidadãos, dificultando o estabelecimento de uma regulação governamental dirigida para o interesse público.

O sucesso das decisões políticas e administrativas se relaciona com uma gama mais complexa de fatores. Uma Administração mais eficiente e eficaz só pode ser obtida levando-se em conta uma interação com o sistema político, mais ligado às expectativas da sociedade, mais congruente com valores e menos para fins preferenciais ou tecnocráticos (MOTTA, 2013).

Esta expectativa da sociedade não pode ser atendida se os cidadãos são paulatinamente deslocados da posição de contribuintes e co-proprietários da “empresa prestadora”, ou seja, do Estado, para a posição de mero cliente e usuário do serviço. Nesse sentido, a reforma gerencialista sofre incisivas críticas referentes à inadequabilidade de práticas promotoras de participação popular, conservando, assim, o caráter centralizador da gestão pública.

O gerencialismo não objetiva responder às necessidades, desejos e anseios da maioria dos cidadãos, mas sim atender aos interesses privados das organizações e de seus dirigentes.

É preciso salientar, contudo, que os presentes autores não advogam a crítica pela crítica. Acreditamos que o caminho a ser percorrido deva realmente ser o do investimento em planejamento, em formação e capacitação de recursos humanos, em planos de cargos e salários, em governança eletrônica, em gestão, em mecanismos de controle social e transparência. A adoção destes mecanismos e práticas não necessariamente passam pela adoção da Nova Administração Pública, muito menos pela adoção de novas arquiteturas institucionais (como é o caso das Organizações Sociais). Estas são advindas sim da necessidade de elaboração de políticas públicas claras e estruturadas, para que não venhamos a superestimar modelos que se caracterizam como invólucros sem conteúdo e que nada mais são do que novos nichos de mercado que ambicionam verbas públicas.

Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20ª edição. São Paulo: Editora Método, 2012.
- ALCOFORADO, Flavio Carneiro Guedes. Flexibilidade organizacional e adaptação a cultura setorial: o caso das organizações sociais no Brasil. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administracion pública**. Madrid, Espanã, 2-5,11, 2004.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (ALERJ). **Lei nº 5498**, de 07 de julho de 2009.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, 1995.

- _____. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Brasília. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Presidência da República, 1994.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Enap/Editora 34, 1998.
- _____; MARAVALL, José Maria; PZEWORSKI, Adam. **Economic reforms in new democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- COSTIN, Claudia. Organizações sociais como modelo para a gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Numero 2, jun/jul/ago 2005, Bahia, Salvador, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.
- FGV PROJETOS. Modernização da Gestão Cultural do Estado do Rio de Janeiro. *In: Termo de Referência 033/2011*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2011.
- HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.
- _____; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.
- KISSLER, L; HEIDMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *In: Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- MOTTA, Paulo. O estado da arte da gestão pública introdução. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 53, n. 1, 2013.
- NEWCOMER, K E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 50, n.2, p. 5-18, abr./jun.1999.
- O’DONNELL, G. Democracia delegativa? *In: Novos estudos* nº 31 outubro, 1991.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**. Addison-Wesley Publ. Co. 1992.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 43, p. 347-369, 2009.
- SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA DO RIO DE JANEIRO – SEC-RJ. **Relatório de Gestão de 2011**. Rio de Janeiro, Secretaria Estadual de Cultura, 2011.
- SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA DO RIO DE JANEIRO – SEC-RJ. **Relatório de Gestão de 2010**. Rio de Janeiro, Secretaria Estadual de Cultura, 2010.