

D e Bresser aos dias atuais: caminhos e desafios do Terceiro Setor

Dimas Eduardo Ramalho

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação lato sensu em Direito na Uninove. Foi membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, Deputado Estadual e Federal.

1 Introdução

Turbulência política e crise econômica são fatores com potencial para estremecer os fundamentos de uma nação, sobretudo se ambos estiverem atrelados. É natural, portanto, que o país questione atualmente sobre a eventual necessidade de uma reforma no alicerce e nas estruturas do Estado, como de fato tem acontecido.

No intuito de vislumbrar caminhos, este texto se propõe a analisar a trajetória brasileira rumo à modernização da administração pública nas últimas décadas, especificamente, a inserção do Terceiro Setor no âmbito dos serviços essenciais e não exclusivos do Estado, para tentar identificar os principais avanços e dificuldades.

Adotou-se, como ponto de partida, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, proposto em 1995 pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, iniciativa valiosa, baseada em um amplo diagnóstico, que foi capaz de nortear a agenda de reformas da gestão pública.

O trabalho começa revisitando conceitos básicos usados no Plano, como a administração pública gerencial e o processo de publicização, para em seguida expor pontos considerados

relevantes na adaptação do setor de serviços essenciais e não exclusivos, no âmbito legal e no cultural. Na sequência, aponta críticas e obstáculos à implementação do novo modelo de administração pública e encerra com reflexões sobre as perspectivas atuais.

2 A mudança de paradigma na administração pública

Sob a influência de uma grave crise fiscal e a consequente perda de efetividade do Estado, o Plano Diretor de Reforma buscou referências internacionais para propor uma mudança de paradigma na gestão pública brasileira.

O projeto deflagrado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) quis impulsionar a transição do modelo burocrático de administração para o modelo gerencial, no intuito de reconstruir o Estado enquanto espaço público e de aumentar sua capacidade de governar com eficiência e eficácia.

A proposta atestou a obsolescência da administração pública burocrática, originária do Estado liberal do século XIX, que buscou se caracterizar pela impessoalidade e pelo formalismo de uma hierarquia funcional. Esse modelo tentou superar o patrimonialismo predominante em uma máquina pública centrada, até então, na vontade deliberante dos detentores do Poder, personificadamente. Para tanto, o Estado burocrático tinha como preocupação central a ordem e a segurança jurídico-administrativa das relações, mediante o formalismo procedimental, suficiente para garantir a impessoalidade e combater privilégios e corrupção, o que exigia controles administrativos rígidos de todo e qualquer processo. Esse foco no controle de distorções, no entanto, acabou trazendo como efeito colateral uma estrutura voltada para si mesma e incapaz de atender da

forma desejada as novas funções absorvidas pelo Estado ao longo do século XX.

Já a administração pública gerencial surge como superação ou resposta – a depender da corrente que a interprete – do modelo burocrático, em um contexto de globalização e crise do Estado, na segunda metade do século passado. O novo paradigma trouxe métodos clássicos do setor privado, como a fixação de metas e foco no resultado, com maior autonomia aos gestores. “A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados” (BRESSER PEREIRA, 1995). Essa mudança de chave, tanto no aspecto institucional-legal, quanto no aspecto cultural, era o objetivo geral da proposta apresentada, há 22 anos, pelo então Ministro. Foi, porém, pouco assimilada nessas mais de duas décadas pela administração pública brasileira e seus parceiros.

3 Processo de Publicização

O projeto de reforma do aparelho do Estado¹ previu a reformulação de todos os setores, passando pela profissionalização da cúpula do funcionalismo e pela continuidade da privatização de atividades voltadas exclusivamente ao mercado. Contudo, restringiremos o objeto deste trabalho ao setor de serviços essenciais e não exclusivos, aquele em que o Estado convive com a iniciativa privada na prestação de serviços sociais em áreas como saúde, educação, cultura e pesquisa científica.

A opção metodológica decorre do simbolismo atribuído por Bresser Pereira ao setor no contexto da reforma. Ao tratar especificamente dos serviços essenciais e não exclusivos, o projeto previu um Plano Nacional de Publicização, para transferir essas atividades da estrutura estatal às mãos do Terceiro Setor em forma de Organizações Sociais. Esse tipo de entidade surgiu anos depois com um desenho institucio-

nal que buscava garantir o controle social dos serviços e do uso dos recursos públicos através de Conselhos de Administração, que teriam, entre seus integrantes, membros da comunidade local e do Estado, obrigatoriamente.

O pressuposto ideológico impunha ao Estado continuar custeando serviços ligados aos direitos fundamentais dos cidadãos, porém, de forma mais eficiente, agora por meio de entidades que comporiam o setor público não estatal, um espaço intermediário entre o Estado e o mercado.

Esse processo representaria de forma exemplar a migração do modelo burocrático para o modelo gerencial. Em vez de prestar os serviços diretamente, empregando servidores públicos e processos supercontrolados – essencialmente lentos –, o Estado passaria a subsidiar entidades sem fins lucrativos, com maior autonomia e agilidade para prestá-los, com qualidade e eficiência. Caberia ainda ao Estado planejar as ações, controlar sua execução e avaliar, junto com a sociedade, os resultados, a partir de relatórios de desempenho e prestações de contas.

O programa de publicização, nas palavras de Bresser Pereira (1998), representava “uma alternativa ao estatismo, que pretende tudo realizar diretamente pelo Estado, e à privatização, pela qual se pretende tudo reduzir à lógica do mercado e do lucro privado”. Na prática, o processo exigiria a extinção da entidade estatal até então responsável pelo serviço, ou retração dos órgãos da Administração Direta, com consequente absorção por Organizações Sociais criadas por pessoas físicas sob o regime de direito privado. Essas Organizações Sociais poderiam receber recursos, bens e servidores públicos em cessão, por meio de um contrato de gestão, em troca do cumprimento de metas e da elevação na qualidade do serviço.

4 A Adaptação do Setor de Serviços Essenciais não Exclusivos ao Novo Paradigma

A construção de um espaço público não estatal a partir das Organizações Sociais, que assumiriam gradativamente os serviços públicos de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, era, portanto, estratégica e simbólica para o início da transformação do modelo burocrático em um modelo gerencial de administração pública.

O que se observou ao longo dos anos foi, de fato, uma forte inserção do Terceiro Setor nessas áreas, mas de forma bem menos ordenada do que a planejada no processo de publicização, seja por questões legais ou culturais.

4.1 Âmbito Legal

A normatização das Organizações Sociais (Lei das OSs, 9.637/98) e, logo em seguida, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei das OSCIPs, 9.790/99), buscou lançar, no final dos anos 1990, as bases legais para a transferência dos serviços essenciais e não exclusivos das mãos do Estado para o Terceiro Setor. Ambas as leis previram desenhos institucionais complexos além de instrumentos jurídicos específicos para que o setor público fizesse transferências de recursos. O objetivo era diferenciar as entidades que conseguissem a titulação, para padronizar o tratamento legal entre elas e estabelecer mecanismos de controle.

Desde então, no entanto, a relação entre o Estado e as entidades prestadoras dos serviços sociais não ficou restrita às figuras da OS e da OSCIP. Barreiras burocráticas, como os inúmeros requisitos legais de qualificação, fizeram com que o setor buscasse caminhos muitas vezes improvisados. O resultado foi uma absorção das atividades, em grande parte, por organizações sem o devido credenciamento e o formato imaginados.

As duas décadas que se seguiram foram marcadas pela ausência de uma legislação estru-

durante e abrangente para o Terceiro Setor. As transferências de recursos aos prestadores de serviço de interesse público utilizaram majoritariamente instrumentos jurídicos inadequados ou insuficientemente regulados, como convênios – criados, em princípio, para descentralização das atividades da Administração Federal para os Entes Federados (Decreto-Lei nº 200 de 25.02.1967), e posteriormente, estendendo-se às entidades privadas sem fins lucrativos (Decreto nº 93.872, de 23.12.1986) –, o que contribuiu para a insegurança jurídica e para a falta de homogeneidade nos critérios de escolha das entidades parceiras e na definição de suas práticas de gestão e de prestação de contas.

Em consequência desse cenário, o setor inteiro enfrentou a estigmatização resultante de um processo de escrutínio que incluiu duas Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional, em 2002 e 2007, para investigar irregularidades na destinação de recursos públicos a Organizações Não Governamentais. A exposição do Terceiro Setor evidenciou a insegurança jurídico-legislativa existente, estimulando o debate que resultou em uma proposta de regulamentação e, finalmente, nas Leis 13.019/2014 e 13.204/2015, o chamado MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), em vigor desde o início de 2016.

Para aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das relações entre organizações da sociedade civil e o Estado, a nova legislação criou instrumentos apropriados para a transferência de recursos públicos, a exemplo do termo de colaboração e do termo de fomento (obviamente, excepcionando-se as hipóteses nela expressamente previstas), independentemente de titulação ou certificação das entidades, o que significou uma revisão da proposta original de Bresser Pereira, para ampliar a legitimação das relações do Estado para com todo o setor.

As experiências do termo de parceria da Lei das Oscips e do contrato de gestão da Lei das Organizações Sociais foram analisadas e

consideradas, mas a avaliação geral era de que a exigência de titulação impunha restrições desnecessárias. Trabalhou-se, portanto, na criação de instrumentos voltados a formalizar a celebração de parcerias com um universo mais amplo de organizações, de objetos e formas de execução mais transversais, aproximando-os da realidade das organizações. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, p. 72)

Outro importante avanço normativo em relação às parcerias está relacionado à democratização e transparência no acesso aos recursos. Ficou consolidada a regra do chamamento público, em que se privilegia a isonomia na seleção das entidades para a execução de serviços vinculados a políticas públicas. A norma também prevê comissões de monitoramento e avaliação, responsáveis por apoiar gestores das entidades e, eventualmente, corrigir rumos. Integrado por ao menos um servidor da administração pública, o colegiado retoma de forma adaptada a ideia original do Plano de Bresser Pereira, que se preocupava em manter as atividades sob a observação direta do Estado e da sociedade.

4.2 Âmbito Cultural

Para além das barreiras e omissões legais, o processo de adaptação do setor de serviços não exclusivos sofreu também influxo cultural, cujas causas e consequências são mais difusas, mas não menos impactantes. A estrutura estatal, as entidades do Terceiro Setor e a própria sociedade foram consideradas como atores vívidos e interativos do modelo gerencial de administração pública imaginado no Plano Diretor, o que exigiria a implantação de novos métodos e práticas.

Por parte do setor público, a transição para o modelo com foco nos resultados acabou se demonstrando bastante difícil e lento, sobretudo pela falta de parâmetros e ferramentas que permitissem um aferimento e uma avaliação objetiva e fidedigna dos resultados do trabalho realizado pelas entidades do Terceiro Setor.

Como observa a própria publicação da Secretaria-Geral da Presidência sobre o MROSC, a priorização dos resultados exige dos órgãos públicos conhecimento avançado sobre custos, métodos e indicadores para que existam condições de se saber se o valor repassado pelo Estado é justo e adequado ao programa em questão e à região analisada (pp.113 e 114). A adaptação necessita, portanto, mais do que reforma da moldura jurídica da relação institucional. Demanda uma nova mentalidade de quem presta o serviço e de quem o controla, inclusive a adoção de práticas administrativas de coleta e análise de dados, criação de indicadores, mecanismos de acompanhamento e também de responsabilização no controle a posteriori.

Em relação ao papel e engajamento da sociedade nesse processo, pode-se dizer que há um longo caminho a ser percorrido para que se alcance um grau satisfatório de participação comunitária no controle das políticas públicas executadas pelo Terceiro Setor a partir de recursos públicos. A mudança envolve desde a avaliação concomitante dos usuários – principais fiscais do serviço usufruído – até a disponibilidade ostensiva de dados de gestão e financeiros para a comunidade.

Segundo Motta (2013), o processo de transição para o novo modelo de administração pública sofre uma forte influência dos valores e crenças que permeiam o contexto cultural. Por isso, o sistema gerencial, conforme o autor, teve maior aderência em países tradicionalmente menos legalistas e formalistas, como Inglaterra, EUA e Nova Zelândia, onde já havia um domínio do “pragmatismo gerencial” mesmo antes das respectivas reformas do aparelho estatal. Essa influência da tradição cultural também poderia explicar parcialmente a limitada participação do cidadão brasileiro no monitoramento e controle dos serviços públicos, afinal, trata-se de um país marcado, em grande medida, pelo persistente patrimonialismo na gestão pública e patriarcalismo na entrega de bens e serviços, sem apro-

priação, por legitimidade, pelos cidadãos. Certa dificuldade de Bresser Pereira em “traduzir politicamente” as transformações internacionais para as “peculiaridades brasileiras” foi apontada por Abrucio (2007), que, no entanto, reconhece o pioneirismo do diagnóstico do então Ministro.

5 Outras Barreiras ao Modelo Gerencial e a Infastabilidade da Lógica Política

Boa parte dos obstáculos que o Brasil enfrentou, em qualquer esfera de governo ou Poder da República, durante essa tentativa de migração para o modelo gerencial, provavelmente decorrem não só do contexto nacional, mas da natural complexidade de adaptação dos princípios do setor privado à máquina estatal.

A diferença de finalidade dos dois setores é fundamental para se entender essas dificuldades. Enquanto a iniciativa privada está atenta a qualquer inovação e oportunidade capaz de elevar sua produtividade e seu lucro, o setor público depende de consensos para efetivar qualquer guinada a partir de processos legislativos ou atos normativos oriundos de um governo sujeito às pressões políticas setoriais.

Além disso, ressoa ingênuo pensar que um gestor público não seja mais eficiente por desconhecer métodos modernos de administração. Mais racional é entender que sua função não permite que se vislumbrem somente resultados, quando recaem permanentemente sobre os ombros conflitos políticos, além da limitação crônica de recursos financeiros frente a planejamentos desgarrados de ferramentas sólidas. A chave parece estar na forma de integração desses instrumentos gerenciais privados ao setor público, que sempre estará vinculado à lógica política. Tal influência, porém, deveria estar mais limitada às diretrizes gerais e menos às práticas administrativas cotidianas. A inevitabilidade dessa contradição é exposta no clássico de Dwight Waldo, “O Estado Administrativo”, de 1948, trazido por Motta:

A legítima função política é fazer funcionar as organizações públicas, segundo diretrizes, democraticamente conquistadas em eleições, e não se imiscuir no seu funcionamento. Impor diretrizes políticas no expediente das organizações públicas é o preço que se paga para se ter democracia fora dele (2013).

Em suma, as eventuais dificuldades que possam surgir em razão da prevalência da política na gestão da esfera pública não devem ser vistas como obstáculos a serem removidos, mas como elementos integrantes e constitutivos da democracia. Cabe ao governante e ao gestor administrar conflitos e pressões da melhor forma possível, sem ignorar, ao revés, lançando mão cada vez mais, das ferramentas próprias do setor privado, trazidas pelo modelo gerencial de administração pública, que podem otimizar processos e economizar recursos na prestação de serviços ao cidadão/cliente.

6 Considerações finais

Repassados os principais pontos que marcaram a tentativa de reforma do aparelho estatal, especificamente no setor de serviços essenciais e não exclusivos do Estado, podemos tentar entender até que ponto o objetivo da publicização proposta no Plano Diretor foi alcançado e quais os caminhos que ainda podem ser trilhados para aprimorá-la.

Em relação aos ganhos em eficiência e eficácia dos serviços públicos, tão esperados com a forte entrada do Terceiro Setor nas áreas sociais, cabe dizer que ainda são modestos em relação ao seu potencial.

A transição para um cenário de alta qualidade e economicidade depende de uma maior institucionalização das relações entre Estado e organizações da sociedade civil e da construção de me-

lhores mecanismos de controle, capazes de avaliar o desempenho das entidades parceiras e de orientar as futuras decisões dos órgãos do Estado. A necessária moldura legal pode estar disponível com o recém-aprovado MROSC, restando aos órgãos de controle interno e externo a responsabilidade de zelar por sua correta implementação nas novas parcerias. A importância do marco regulatório pode ser resumida pela observação de Abrucio (2007), segundo o qual “nenhum ente privado ou ONG fará melhor que o Estado caso não seja regulado”.

Já a desejada aproximação da sociedade aos serviços públicos, para que o cidadão os fiscalize diretamente, também teve avanços pontuais. No entanto, uma mudança estrutural e mesmo cultural dificilmente ocorrerá apenas com medidas formais, como a criação de assentos para membros da comunidade em um conselho fiscal ou de administração.

O tema poderia ser mais bem trabalhado a partir de instrumentos já existentes e muitas vezes subestimados, como os conselhos setoriais de políticas públicas e as ouvidorias (RAMALHO, 2016). Poucas vezes viveu-se um período tão turbulento e, ao mesmo tempo, tão oportuno para estimular o uso desses canais de participação direta, uma vez que a própria sociedade demanda mais atenção e espaço na cena política, seja nas ruas ou em plataformas digitais. Colocar esses canais à disposição de todos aqueles que tenham interesse em contribuir e participar da formulação e do controle das políticas públicas parece ser o caminho mais apropriado e natural para o Estado canalizar a pressão popular e conduzir uma reforma consistente.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Vol.41, n°spe, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005> ng=en&nrm=i-so&tlng=pt Acesso em: 2 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**, Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**, Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...]. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm

_____. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**, Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 dez.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As Organizações Sociais; In: Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998. Capítulo 13. p. 234-250.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Caderno

1, 5. ed. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1997.

_____. **As Organizações Sociais**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 22. mai.1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/22/opiniaio/9.html> Acesso em: 10 maio 2017.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Organizações Sociais**. Caderno 2, 5. ed. Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1998. Disponível em: http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/1_Caderno_MARE_OS.pdf/ee7fb94e-5b3b-45d2-8053-a70c4e8e-c74f Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view> Acesso em: 26 abr. 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**. Vol.53, nº1, São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008 Acesso em: 4 maio 2017.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **O Subestimado Papel dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas**. JOTA. 29 outubro 2016. Disponível em: <https://jota.info/artigos/o-subestimado-papel-dos-conselhos-municipais-de-politicas-publicas-29102016>. Acesso em: 10 maio 2017.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf. Acesso em: 3 maio 2017.

1 Ao expor o escopo de seu projeto, Bresser Pereira faz uma distinção conceitual para esclarecer que ‘aparelho do Estado’ é a estrutura organizacional constituída pelo governo, por um corpo de funcionários e pelos militares. O ‘Estado’, por sua vez, é mais abrangente, pois inclui o sistema constitucional-legal, que possui o monopólio da violência legal, de legislar e de tributar uma população.