

As organizações sociais

*Luis Carlos Bresser-Pereira
Folha de S.Paulo, 22.5.1995*

Social organizations are the third-sector public non-state institutions that are supposed to execute social and scientific studies financed by the State.

Um dos projetos mais importantes do governo Fernando Henrique é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, ou seja, a suas universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa, de forma que possam realizar com muito maior eficiência sua missão. Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das organizações sociais e do programa de publicitação, através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não-estatais.

Toda vez que vou a Nova York não deixo de visitar o Metropolitan Museum of Art e o Museum of Modern Art. E sempre me impressiona como aqueles museus vibram, como estão sempre cheios de gente, como são variadas as suas exposições especiais, como são bons os posters que as anunciam, como são variadas e mercadologicamente agressivas as suas lojas. Percebe-se, imediatamente, que aqueles são museus totalmente voltados para a sociedade, da qual obtêm parte de suas receitas: recebendo o valor das entradas, vendendo em suas lojas, fazendo campanha de fundos, organizando clubes de sócios. Ao mesmo tempo que continuam, naturalmente, a receber significativas contribuições do estado e da cidade de Nova York. Em contrapartida, não posso esquecer ter tentado visitar um famoso brasileiro há alguns anos atrás, em um domingo às 2 horas da tarde, e tê-lo encontrado burocrática e soberanamente fechado.

Museus, como universidades, centros de pesquisa, hospitais são serviços sociais fundamentais. Asseguram aos cidadãos bens inestimáveis: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico. São instituições tão importantes que precisam do apoio do Estado para bem funcionarem. As economias externas (economias que beneficiam a sociedade e as empresas, não podendo ser apropriadas internamente pela organização que as produz) são muito significativas, de forma que essas instituições não podem ser sujeitas simplesmente às leis clássicas do mercado. É impensável que uma grande universidade, um importante centro de pesquisa, um hospital de primeira linha, um museu digno desse nome possam ser financiados exclusivamente pela cobrança dos serviços que prestam.

Não há razão, porém, para que sejam incluídas no núcleo burocrático do Estado, como ocorre no Brasil. Nesse núcleo estão o poder judiciário e o poder legislativo, e os

órgãos de arrecadação de impostos, de manutenção da ordem e de definição de políticas públicas, sediados no poder executivo. Seu papel essencial é permitir o funcionamento do mercado através da garantia dos direitos de propriedade. O critério de êxito administrativo nesta área é a correção ou adequação das normas e efetividade das decisões tomadas.

O Estado moderno, além do seu núcleo burocrático, possui um sem número de serviços, que são apoiados pelo Estado por duas razões: porque os gastos com educação, saúde, cultura e ciência corrigem a distribuição de renda desigual proporcionada pelo mercado, e porque promovem o aumento de um fator cheio de economias externas - o capital humano - o elemento fundamental do desenvolvimento econômico. Nesta área o essencial não é a adequação e efetividade das normas, mas eficiência dos serviços prestados. Ou seja, os serviços devem ter maior qualidade ao mesmo custo.

Para serem seguras, adequadas e efetivas, as decisões tomadas no núcleo duro do Estado precisam seguir procedimentos relativamente rígidos. É por isso que a administração burocrática, baseada em controles formais de processos administrativos, continua indicada, apesar da ineficiência inerente a esse tipo de administração. Em contrapartida, para serem eficientes, de boa qualidade e de custo relativamente baixo, a administração dos serviços sociais precisa ser descentralizada, livre de procedimentos rígidos, orientada para resultados e, sempre que possível, submetida à competição. Os norte-americanos compreenderam muito cedo isto. Por isso seus museus, suas universidades, e seus melhores hospitais têm o apoio do Estado, mas são completamente independentes, de tal forma autônomos financeira e administrativamente que, na realidade, mesmo no caso das universidades estaduais, não fazem parte do Estado: são organizações públicas não estatais.

Ao adotarem essa estratégia os norte-americanos compreenderam que nas sociedades capitalistas contemporâneas as formas de propriedade relevantes não são apenas a privada e a estatal. Entre as duas existe a propriedade pública não-estatal, que caracteriza as organizações sem fins lucrativos. Este tipo de organização, desde que garantido seu caráter efetivamente público, é o mais apropriado para a execução dos serviços sociais.

No Brasil houve tentativas no passado de se assegurar autonomia aos serviços sociais através das figuras jurídicas das autarquias e das fundações públicas. Desta forma os serviços sociais ainda ficavam dentro do aparelho do Estado, mas fora do seu núcleo, fora da administração direta. Entretanto, estas tentativas de implantação de uma administração gerencial ao invés de burocrática fracassaram, na medida em que o núcleo burocrático logrou, aos poucos voltar a rescentralizar todo sistema. Agora, com o projeto das organizações sociais, será possível descentralizar novamente, mas de forma mais firme e irretroatável.

Através de um projeto de lei cuja elaboração está sendo terminada, definiremos como organizações sociais as organizações públicas não-estatais que obtenham autorização legislativa para celebrar um contrato de gestão com o poder executivo. Estas organizações serão dirigidas por um conselho curador, que terá participação minoritária de membros do governo. Receberão recursos orçamentários ao mesmo tempo que poderão obter recursos adicionais na sociedade.

Aprovado este projeto de lei o governo estará em condições de implementar um projeto de publicização, através do qual os serviços sociais do governo federal que o desejarem e obtiverem a aprovação do respectivo ministro, poderão ser transformadas em organizações sociais. A instituição transformada, regida pelo direito privado, receberá em cessão o patrimônio e os funcionários da entidade original. Manterá, também, o mesmo nível de recursos orçamentários que o governo vem lhe alocando, de forma que todos os recursos adicionais que venha receber poderão ser utilizados livremente, para contratar novos funcionários, para complementar salários.

Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar esses serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceria muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania.