

O princípio da eficiência e o setor público não-estatal

*Laura Taddei Alves Pereira Pinto Berquó**

RESUMO. No atual processo de Reforma do Estado, caracterizado pela implantação do modelo gerencial na Administração Pública, surge a figura do cidadão-usuário, mais exigente na prestação eficiente dos serviços públicos, que recebeu atenção especial do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, deixando a cargo das organizações públicas não-estatais a prestação dos serviços não-exclusivos do Estado.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Princípio da Eficiência. Terceiro Setor.

1 - Introdução

Com o processo de globalização da economia, os Estados perceberam a necessidade de tornarem suas economias mais competitivas, reduzindo o déficit econômico e aumentando a sua capacidade financeira, ao mesmo tempo em que surge um novo cidadão, não mais o cidadão-trabalhador dos Estados de Bem-Estar Social, mas o cidadão-cliente, o cidadão-usuário do novo Estado Gerencial.

Para Bresser Pereira, a Reforma do Estado seria uma resposta ao processo de globalização e principalmente à crise do Estado, que apesar de tomar contornos mundiais na década de 1970, somente na década de 1980 assumirá plena definição (In: PETRUCCI e SCHWARZ: 1999, p.17). Em outro momento, Bresser Pereira afirma que a Reforma Gerencial é a segunda reforma administrativa da história do capitalismo, a primeira foi a Reforma Burocrática, tendo ocorrido no século XIX (países europeus) e início do século XX (EUA e Brasil). Segundo Bresser Pereira, duas forças moldaram a sociedade contemporânea: o capitalismo global e a democracia¹.

Em verdade, o modelo burocrático de Administração Pública é implantado a partir do século XIX, em países europeus, que tinham como característica governos autoritários e economias fechadas, não abertas à competição internacional. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, as economias nacionais tornaram-se mais competitivas internacionalmente graças aos avanços tecnológicos, e os regimes políticos no final do século XX tornam-se mais

* Aluna do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB e bolsista da CAPES.

¹ Seminário balanço da Reforma do Estado no Brasil – 6 a 8 de agosto de 2002, em Brasília/DF, promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

democráticos. É por isso que Bresser Pereira fala nessas duas forças (capitalismo global e democracia), responsáveis pelo novo papel dado aos Estados.

O modelo gerencial de Administração Pública surge para poder atender às necessidades impostas aos Estados por essas duas grandes forças contemporâneas. Mas, por que dizer que a Reforma é gerencial? Pode-se dizer que é gerencial porque é inspirada na administração das empresas privadas (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 17), ou porque tem como princípio focalizar a participação do cidadão-usuário na gestão e no controle dos serviços (NESSUNO: In: PETRUCCI e SCHWARZ, 1999, p.151).

Dentre os objetivos práticos dos projetos das reformas ocorridas nos Estados que adotaram o modelo gerencial na Administração Pública, Paulo Modesto aponta como objetivo social o aumento da eficiência dos serviços sociais prestados ou fomentados pelo Estado, para atender melhor ao cidadão. Como objetivo político, Modesto aponta a ampliação da participação popular na gestão da coisa pública (In: PETRUCCI e SCHWARZ, 1999, p. 171).

É importante ressaltar que a garantia de maior eficiência na prestação dos serviços não é tanto a forma de propriedade das entidades prestadoras (públicas ou privadas). Isso importa mais ao próprio tamanho do aparelho do Estado, do que necessariamente ao fato das entidades privadas serem naturalmente mais eficientes que as entidades públicas.

Não deve ser esquecido que no mundo globalizado a palavra de ordem é competir. Como assinala Gaebler e Osborne, o que determinará a eficiência na prestação dos serviços, não é a divisão entre público e privado, mas a relação monopólio *versus* competição. (1998, p. 83). Um monopólio privado é tão ineficiente quanto o monopólio público, pois não há concorrência, logo interesse em ser eficiente e atender melhor aos clientes.

O modelo gerencial tem a vantagem de estimular a concorrência entre as diversas entidades prestadoras de serviços, diferente do modelo burocrático. Assim, verifica-se a competição administrada entre as organizações que prestam serviços aos cidadãos-clientes.

2 - O Plano Diretor da Reforma do Estado e o Setor de Serviços Não-Exclusivos

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado traz definições conceituais de cada segmento da ação estatal. O objetivo da divisão do aparelho do Estado em setores consiste na necessidade de identificar os problemas e traçar objetivos para cada um deles. Ao identificar e conceituar os segmentos fundamentais de atuação do Estado fica mais fácil definir estratégias que tornem a Administração Pública mais eficiente.

Assim, conforme o Plano Diretor, o aparelho do Estado divide-se em quatro setores. Para cada setor são identificados um tipo de gestão e uma forma de propriedade. Para cada setor também foram traçados objetivos específicos.

Os setores identificados são os seguintes: 1) Núcleo Estratégico; 2) Atividades Exclusivas; 3) Serviços Não-Exclusivos; 4) Produção de Bens e Serviços para o Mercado.

Nesse trabalho será dada maior ênfase ao terceiro segmento identificado como o setor de serviços não-exclusivos³. O setor de serviços não exclusivos ou competitivos é caracterizado pela atuação tanto do Estado como de organizações públicas não-estatais e privadas. Nesse setor são prestados serviços sociais que envolvem direitos humanos fundamentais, devendo por isso ser prestados diretamente pelo Estado ou por ele fomentado. O Plano Diretor fala ainda, sobre serviços que possuem *economias externas*, serviços esses caracterizados por reverterem os ganhos em favor da sociedade e não do mercado (como por exemplo, as universidades).

A forma de propriedade proposta para esse segmento é a pública não-estatal, pois as organizações desse setor prestam serviços de interesse público, sendo por isso consideradas públicas, mas não são estatais, sendo criadas pela sociedade civil, mas orientadas para servir à coletividade. Como a eficiência é o princípio norteador na prestação dos serviços pelas organizações públicas não-estatais, a forma de administração mais apropriada é a gerencial.

O Plano Diretor traça ainda os objetivos para cada segmento, além é claro, dos objetivos globais. O aumento da governança do Estado e a transferência dos serviços não exclusivos para o setor público não estatal são dois objetivos globais que interessam diretamente a esse estudo. Governança é a capacidade de implementar de forma eficaz e eficiente as políticas públicas traçadas pelo Núcleo Estratégico do Estado (e no caso específico, executadas pelas organizações públicas não-estatais) para melhor atender aos cidadãos.

³ O primeiro segmento, Núcleo Estratégico, corresponde ao setor em que as leis e as políticas públicas são definidas e exigidas. Fazem parte desse setor os Poderes Políticos, o Ministério Público, além dos Ministros de Estado e seus auxiliares e assessores diretos. No Núcleo Estratégico, o tipo de propriedade é estatal e a forma de administração apresentada é burocrática e gerencial. No segundo segmento do aparelho do Estado, Atividades Exclusivas, encontram-se os serviços em que o Estado exerce o seu poder extroverso (fomento, fiscalização, cobrança de impostos, etc), e, portanto, somente pelo poder público pode ser prestado. A forma de propriedade apresentada é estatal e a forma de administração é gerencial.

O quarto segmento, Produção de Bens e Serviços para o Mercado, caracteriza-se por ser a área de atuação das empresas, em que as atividades econômicas objetivam o lucro. Como exemplo, o setor de infra-estrutura do Estado e empresas públicas. Propõe-se para esse setor a sua privatização. A forma de propriedade proposta é a privada e a forma de administração gerencial.

Os objetivos específicos traçados no Plano Diretor para o setor de serviços não-exclusivos são os seguintes:

- ✓ Transferir para o setor público não estatal esses serviços, através de um programa de 'publicização', transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária;
- ✓ Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- ✓ Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;
- ✓ Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- ✓ Aumentar, assim, a eficiência e qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor⁴.

Infere-se dos objetivos acima apresentados, que a orientação do Estado para a prestação dos serviços sociais é diminuir o tamanho do Estado, passando para a sociedade civil a execução de serviços públicos de natureza social, mas que por ele devem continuar sendo fomentados.

A Reforma do Estado tem como proposta "minimizar" sua participação na prestação de serviços essenciais e exploração de atividades econômicas, que podem ser realizadas pela iniciativa privada de forma mais eficiente. O Terceiro Setor ganha muita importância nesse processo de "minimização" estatal, uma vez que podem ser obtidas parcerias entre o Estado e aquele setor, para a prestação de serviços de interesse público. (GOULART, 2002)

O Programa de Publicização visa qualificar entidades da sociedade civil como organizações sociais, para que estas possam absorver as atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o processo de publicização é um dos instrumentos de privatização utilizados na diminuição do aparelho da Administração Pública (2003, p. 420).

Aspecto também importante é a de maior responsabilização e autonomia dos dirigentes das entidades que firmam parcerias com a Administração Pública. Isso visa aumentar a eficiência do serviço prestado. As organizações públicas não-estatais e os órgãos da administração pública indireta que firmam contrato de

⁴ Plano Diretor da Reforma do Estado/ MARE/1995

gestão com a Administração Pública devem cumprir o plano de metas fixado no acordo-programa, e em contrapartida, o Estado garante maior autonomia e liberdade gerencial, orçamentária e financeira para o desempenho de suas funções (MORAES, 2001)

A participação social através do controle social direto da avaliação do desempenho das organizações sociais através de seus conselhos de administração tem como objetivo assegurar não só o exercício da cidadania, mas aumentar a eficiência e qualidade dos serviços prestados. O cidadão é o usuário dos serviços, daí falar-se em cidadão-cliente.

3 – O princípio da eficiência

3.1 – Histórico

O princípio da eficiência foi expresso no ordenamento constitucional pátrio a partir da Emenda Constitucional n.º 19/98, figurando como um dos princípios que orienta a Administração Pública Brasileira⁵. Mas a origem do referido princípio em nossa história administrativa remonta à década de 1930, mais exatamente ao ano de 1936.

A partir da década de 1930, a Administração Pública brasileira transformou-se numa organização burocrática. Toda burocracia diferencia-se dos demais sistemas sociais não apenas por suas características (formalismo, impessoalidade, hierarquia, racionalidade), mas porque são essas características que permitem à organização burocrática alcançar o seu objetivo, sendo este o aumento da eficiência.

A eficiência é a peça chave que diferencia a burocracia dos demais sistemas sociais. O princípio fundamental que rege a vida das organizações é o princípio da eficiência (BRESSER PEREIRA e MOTTA, 1979, p. 17).

Portanto, mesmo que somente com a Emenda Constitucional n.º 19/98 o princípio da eficiência apareça de forma expressa no texto da Carta Magna, desde a década de 1930, quando a Administração Pública adotou o modelo burocrático, o princípio da eficiência tornou-se inerente a ela⁶.

⁶ A Enciclopédia Abril em sua edição de 1971, vol.1, p. 71, apontou até àquele momento, quais foram as três fases mais importantes da Administração Pública brasileira e mostra que a partir da década de 1930, a preocupação com a eficiência marcou um novo período na sua evolução:

Três grandes fases podem ser assinaladas na evolução da administração pública brasileira: a) até 1930, ela absorvia a mão-de-obra excedente entre pessoas letradas que tinham a obrigação de conhecer leis, regulamentos e praxes. Nessa fase predominam preocupações de caráter jurídico-legal; b) *de 1930 até 1945, é introduzida a preocupação com a eficiência*; c) de 1945 em diante, a preocupação básica que vai tomando conta da administração pública no Brasil está cada vez mais ligada à idéia de planejamento". (grifo nosso).

O primeiro passo para conseguir alcançar a eficiência na burocracia é justamente organizar a sua mão-de-obra de maneira racional. Assim, a Lei n.º 284, de 20 de outubro de 1936, criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), embrião do futuro DASP. A criação do CFSPC marca a transição de um modelo de Administração Pública com características eminentemente feudais para o modelo de organização burocrática, que melhor serviria à nova fase econômica do Brasil. (ARAÚJO E OLIVEIRA, 1984, p. 20)

A mesma Lei n.º 284/1936, que criou o CFSPC, instituiu também as Comissões de Eficiência. Cada Ministério de Estado teria a sua Comissão de Eficiência e uma de suas competências seria justamente apresentar propostas que ajudassem na racionalização dos seus serviços. A racionalização é a característica principal que garante o alcance da eficiência nas organizações burocráticas

Em 1938, atendendo à Carta de 1937 que previa a criação de um Conselho Administrativo, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, através do Decreto-Lei n.º 579, de 30 de janeiro de 1938, inspirado em instituições a exemplo da Civil Service Commission, de origem inglesa. Essa foi a maior realização administrativa do período do Estado Novo, podendo-se dizer, por isso, que a história administrativa brasileira republicana se divide em antes e após a criação do DASP (AVELLAR, p. 298).

A partir de 1956, Juscelino Kubstschek de Oliveira, ao assumir a Presidência da República, buscou descentralizar e modernizar a Administração Pública, criando o que foi denominada Administração Paralela. Assim, foi possível executar o Plano de Metas que tinha como um de seus princípios a eficiência.

No governo do presidente João Goulart (1961-1964), um conjunto de medidas rotuladas como “Reformas de Base” (que não chegou a ser implementado devido ao Golpe Militar de 1964), trazia a Reforma Administrativa como uma das reformas básicas para assegurar o desenvolvimento do país. A Reforma Administrativa preconizada tinha como objetivos, o fim do clientelismo na Administração Pública, fim dos entraves burocráticos e implantação da eficiência administrativa (BRUM, 1990).

Na segunda metade da década de 1960, a Administração Pública brasileira passou por outra reforma administrativa. Em 1967, edita-se o Decreto-Lei n.º 200, em pleno Regime Militar. Com a segunda reforma administrativa, o princípio da eficiência veio novamente à tona, atacando-se a centralização administrativa, delegando atividades a órgãos da administração indireta⁷ e posteriormente, de forma mais agressiva atacando-se a burocratização da

⁷ É a delegação burocrática conforme o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000:129)

Administração Pública com o Decreto n.º 83.740/1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização⁸.

O contexto econômico mundial sofreu alterações profundas no intervalo da primeira para segunda reforma administrativa brasileira. Na década de 1930, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, os países buscavam proteger suas economias, e países como o Brasil após a ascensão de Getúlio Vargas, deram ênfase à industrialização e ao fortalecimento do empresariado nacional. Precisava-se de uma nova Administração Pública que ao mesmo tempo em que atendesse ao novo modelo econômico, também se propusesse a arcar com a questão social para harmonizar os interesses do capital nacional com a pressão social dos trabalhadores.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, verifica-se um processo de expansão do capital norte-americano. A política econômica voltada para o fortalecimento do capital nacional foi enfraquecida pela necessidade de o capital norte-americano se expandir pelo mundo. Assim, o desenvolvimento característico dos anos de 1950 no Brasil e da Reforma Desenvolvimentista de 1967 (decreto-lei n.º200/67), na verdade era o próprio processo de expansão das multinacionais.

Atualmente, a globalização obriga os Estados a tornarem suas economias mais competitivas. A diminuição do Estado é a forma encontrada para a redução do custo de seu aparelho sem repassá-lo ao capital.

3.2. Conceito de eficiência

Alexandre de Moraes ao conceituar o princípio da eficiência diz que:

[...] *princípio da eficiência* é o que o impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES, 2001, p. 32).

Esse conceito de eficiência é próprio do atual modelo de Administração Pública. A Administração Pública Gerencial como visa atender às necessidades do cidadão-usuário, deve ser transparente, participativa, sem burocracia etc., tudo de acordo com o novo conceito de interesse público.

⁸ O Programa de Desburocratização de 1979 tinha como finalidade acabar com os formalismos que impedissem maior flexibilidade para as ações do mercado. Já nessa época, o consumidor seria peça importante para ajudar na luta contra a burocratização. A cidadania passaria a ser orientada para a figura do usuário.

É no conceito de interesse público que reside a diferença entre os modelos burocrático e gerencial de Administração Pública. Como exposto anteriormente, a eficiência caracteriza a organização burocrática. Na verdade, ineficientes são as disfunções do modelo (excesso de formalismo, por exemplo). A Administração Pública brasileira quando adotou o modelo burocrático não tinha como fim ser ineficiente. Pelo contrário, a eficiência era justamente o seu fim. Mas qual a diferença da eficiência entre os dois modelos?

A diferença está no conceito de interesse público. Enquanto o “interesse público” na Administração Pública burocrática é entendido como atendimento das necessidades da burocracia, na Administração Pública gerencial, o “interesse público” é o atendimento aos usuários que são os seus clientes.

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o interesse público na Administração Pública burocrática é a afirmação do poder do Estado. O interesse público é confundido com as necessidades da própria Administração Pública, da própria burocracia. A Administração Pública burocrática é voltada para si mesma. E foi necessário ser assim. O modelo burocrático surge no Brasil em oposição ao Estado patrimonialista, em que não havia impessoalidade no trato da coisa pública. O interesse público na burocracia está em contraste ao interesse privado.

Na Administração Pública Gerencial, o interesse público é o interesse do cidadão-cliente. Assim, enquanto a Administração Pública nos tempos atuais, para ser eficiente precisa observar o conceito descrito por Alexandre de Moraes, no modelo burocrático, a Administração Pública para alcançar a eficiência bastava seguir o formalismo exigido para a sua própria segurança.

Em ambos os modelos, a eficiência é a redução de custos e a maximização dos recursos, só que no modelo gerencial o lucro se destina para o cidadão-cliente e no modelo burocrático, o benefício é para a própria burocracia.

Logo, eficiência tem o seguinte sentido: “Eficiência: Medida da amplitude dos meios disponibilizados para atingir um objetivo (= relação entre o resultado obtido e os meios disponibilizados para atingi-lo)”.(ALECIAN e FOUCHER, 2001)

O conceito de eficiência administrativa está associada à idéia de eficiência produtiva. Eficiência produtiva e eficácia alocativa consistem na necessidade de empregar segundo padrões máximos de eficiência os recursos escassos (ROSSETTI, 1997).

No Plano Diretor, ao dividir o Aparelho do Estado em quatro segmentos, o documento aponta a eficiência como princípio fundamental nos setores de atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e no setor de produção de bens e serviços para o mercado. No Núcleo estratégico, o que conta é a efetividade do cumprimento das decisões.

Marianne Nessuno (In: BRESSER PEREIRA e CUNILL GRAU, 1999, p. 339) alerta que o significado de eficiência dado num contexto democrático não deve ser

entendido apenas como o conceito tradicional de eficiência, em que o melhor uso dos recursos deve visar ao lucro. No caso dos serviços públicos sociais, como não há objetivo de lucro, o conceito de eficiência deve ser entendido no sentido de que os recursos devem ser utilizados da melhor forma para atender ao interesse público.

Como afirma Nessuno, "(...) a eficiência do setor público pode ser definida como a melhor forma de utilizar um montante de recursos definidos no processo de negociação política para atingir determinados fins também definidos politicamente". (p.341).

Ressalte-se, porém, que o conceito de eficiência dado por Nessuno, cabe na verdade, ao setor de serviços não-exclusivos do aparelho do Estado (e ao setor de atividades exclusivas). Porém, no setor de produção de bens e serviços para o mercado, o conceito de eficiência deve ser aquele próprio das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas com objetivo de lucro. Logo, o conceito de eficiência será tradicional para o setor de produção de bens e serviços para o mercado. O conceito de eficiência no contexto atual da globalização, centra-se também na qualidade dos serviços, uma vez que no modelo gerencial, o cidadão é visto como cliente dos serviços prestados. Assim, conclui Sandra Pires Barbosa que "Eficiência num mundo globalizado significa produção de bens e serviços de maior qualidade, com rapidez e em maior número, sendo irrelevante se esses bens ou serviços são provenientes de organizações privadas ou públicas". (BARBOSA, 2001, p. 198).

O conceito acima é interessante, pois frisa que a qualidade dos serviços independe da origem das organizações. Não é a natureza, mas a forma de gestão e a concorrência entre as organizações que garantirá a eficiência em proveito do usuário dos serviços.

4 - O princípio da subsidiariedade e o processo de reforma do Estado

O princípio da subsidiariedade é o contrapeso entre a abstenção do Estado Liberal nas questões sociais e o Estado Provedor, interventor por excelência⁹. O princípio da subsidiariedade fundamenta uma ação indireta e mediata do Estado nas ações sociais, sendo a atividade de fomento seu principal instrumento.

O sucesso da Reforma Gerencial depende diretamente do princípio da subsidiariedade. As organizações sociais ganham projeção nesse cenário de mudança, pois passam a ser entidades de colaboração administrativa. A participação estatal é reduzida no campo social, mas não o abandona totalmente,

⁹ Conforme Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2003:14), o princípio da subsidiariedade nasce com a Doutrina Social da Igreja Católica. Segundo o Rocha, o princípio da subsidiariedade já estaria implícito na Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII (1891).

atuando indiretamente através de fomento e de incentivos, deixando a cargo dos entes intermediários – entre o mercado e o Estado –, a missão de zelar por serviços sociais (saúde, tecnologia, educação) pressupondo que a sociedade civil seja mais eficiente na prestação de serviços ao cidadão-consumidor.

A sociedade civil seria mais eficiente porque as organizações podem competir entre elas, no sentido de melhor cumprir com as metas estabelecidas pelo Estado, que no caso subsidia suas atividades. Em contrapartida, as entidades recebem incentivos, recursos e garantem a sua autonomia gerencial.

O princípio da subsidiariedade não se restringe ao setor de serviços não-exclusivos, mas abrange o setor de produção de bens e serviços para o mercado. O setor de serviços não-exclusivos, como esclarece o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, deve ser fomentado pelo Estado por envolver direitos humanos fundamentais (educação, saúde, assistência social etc) ou porque envolve economias externas (centros de pesquisas, universidades, hospitais, etc.).

5 – O setor público não-estatal

O Terceiro Setor¹⁰ é aquele formado por entidades que não pertencem nem ao Estado, nem ao mercado. Esses entes intermédios são autônomos em relação ao Estado, não integrando sua estrutura, mas como estão a serviço do bem comum e sem o intuito de lucro, também não pertencem ao mercado. São entidades que nascem do seio da sociedade civil, mas que através da atividade de fomento do Estado, passam a ser entidades de colaboração administrativa, fundamentais no processo de Reforma do Estado. O conceito de Terceiro Setor é muito abrangente, mas no processo de Reforma do Aparelho do Estado é importante delimitar quais entidades realmente exercem o papel de entes de colaboração com a Administração Pública.

Assim, uma organização religiosa, apesar de fazer parte do chamado Terceiro Setor (por localizar-se entre o Estado e o mercado), não interessa ao estudo da Reforma do Estado, pois não presta serviço que possa ser executado tanto pelo Estado como pelo particular. Os entes da sociedade civil que interessam

¹⁰ O ex-Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, assim definiu o Terceiro Setor:

A reestruturação das relações do poder público com a sociedade põe foco no chamado terceiro setor, que não é estatal nem privado. Hoje, todo um segmento de organizações não-governamentais se mobiliza em torno de questões voltadas à promoção do bem-comum. O terceiro setor permite que novas alternativas surjam, a partir de esforços colaborativos entre Estado e sociedade civil, em que o interesse público seja o objetivo final. Essas iniciativas não são incompatíveis com políticas públicas eficientes e responsáveis. Ao contrário, partem delas as ações que permitem refletir de modo mais abrangente os objetivos comuns entre iniciativa privada, Estado e sociedade. (CARDOSO, 2002, p. 507).

nesse estudo são as entidades que prestam *serviços não-exclusivos* do Estado, serviços definidos no Plano Diretor da Reforma do Estado como aqueles que envolvem direitos humanos fundamentais ou produzem economias externas e podem ser prestados pelo Estado, por organizações públicas não-estatais ou por organizações privadas.

Os entes da sociedade civil que prestam serviços não-exclusivos do Estado necessitam da atuação do Estado mediante a ação administrativa de fomento (ROCHA, p. 17). É justamente a atividade de fomento que caracteriza o Estado subsidiário. A partir daí, pode-se apresentar dois conceitos sobre o Terceiro Setor, sendo um mais abrangente, que englobaria todas as entidades não pertencentes ao Estado e nem ao mercado e outro mais delimitado que restringe o conceito de Terceiro Setor aos entes que colaboram com a Administração Pública para o atendimento do bem comum através da prestação de serviços não-exclusivos do Estado.

No Terceiro Setor (sentido estrito) são identificadas duas espécies de organizações que prestam serviços sociais fomentados pelo Estado. As *organizações sociais* e as *organizações da sociedade civil de interesse público* são entidades de direito privado, mas que desenvolvem atividades de interesse público, sem fins lucrativos.

A diferença entre ambas consiste no fato de que as organizações sociais são entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que participam do Processo de Publicização, que consiste na transformação de entes públicos em entes privados, como forma de diminuir o tamanho do aparelho do Estado. Ao transferir para o ente privado as atribuições do ente público, este se extingue, passando a organização social a ser fomentada pelo Estado, para executar serviços por ele antes diretamente prestados.

Como aponta Silvio Rocha, a organização social não tem apenas a finalidade de absorver a competência, o patrimônio e o pessoal dos entes públicos extintos, mas “[...] Elas podem, também, exercer atividades socialmente relevantes, não de competência exclusiva do Poder Público, mas incentivadas por ele mediante o repasse de recursos previstos no contrato de gestão”. (2003, p. 85).

As organizações sociais (OSs) são regidas pela Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Essa lei, em seu art.1.º, define as atividades que poderão ser por elas assumidas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) são entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que passam a receber tal qualificação, observando o disposto na Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Na verdade, assim como com as OSs, trata-se de uma qualificação dada às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham interesse em firmar com o Poder Público o termo de parceria. Entretanto, ressalte-se que a qualificação

de uma entidade da sociedade civil em OSCIP, não obriga o Poder Público a firmar com ela o termo de parceria.

As OSCIPs, diferentemente das OSs, não objetivam absorver o patrimônio, a competência e o pessoal de qualquer ente público, mas apenas executar serviços e atividades em parceria com o Estado. Não integra o aparelho do Estado, mas é um grande mecanismo de viabilização do atual processo de Reforma do Estado, pois quando o Estado fomenta a participação da sociedade civil na prestação de serviços não-exclusivos, isso reduz e muito a prestação direta desses serviços pelo Poder Público, e permite uma maior participação do cidadão-usuário no controle desses serviços.

A Lei n.º 9.790/99, em seu art. 2º, enumera as pessoas jurídicas de direito privado que não poderão se qualificar como organizações da sociedade civil de interesse público. No seu art. 3º, enumera as finalidades que deverão constar do objetivo social da entidade que queira se qualificar como OSCIP. O *caput* do art. 3º ressalta que deve constar no objetivo social pelo menos uma das finalidades apontadas, não restringindo o número de finalidades.

6 – O controle da eficiência das entidades públicas não-estatais

A forma de controle das OSs e das OSCIPs é feita pelo Poder Público, pelo Tribunal de Contas e pela própria sociedade civil. Pelo Tribunal de Contas, a fiscalização decorre do repasse de recursos públicos pelo Estado às OSs e às OSCIPs (art.70, parágrafo único da CF/88).

O controle de eficiência do Poder Público sobre as organizações sociais será feito tomando por base o cumprimento das metas estabelecidas nos contrato de gestão. O *contrato de gestão* deve ser elaborado de comum acordo entre a organização social e órgão supervisor ou Ministro de Estado da área correspondente. No documento são fixadas as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social (art.6º, da Lei n.º 9.637/98).

A eficiência das organizações sociais é auferida tomando-se por base o atingimento das metas nos prazos fixados no contrato de gestão. Cabe ao Ministro de Estado ou órgão supervisor da área de atuação o exercício da fiscalização sobre as organizações sociais.

Conforme o disposto no artigo 8º,§ 1º, da Lei n.º 9.637/98, a entidade qualificada como organização social deverá, ao final de cada exercício financeiro, ou quando o interesse público assim o exigir, apresentar ao Poder Público, um relatório sobre a execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, além, é claro, da prestação de contas do respectivo exercício financeiro, já que a organização social administra bens e recursos públicos. Ainda, uma comissão de avaliação, indicada pelo Poder Público, formada por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação

(art.8º,§ 2º), analisará os resultados atingidos na execução do contrato de gestão, devendo enviar o resultado da avaliação ao órgão supervisor (art.8º, § 3º).

As OSCIPs, por sua vez, utilizam-se de outro instrumento com o Poder Público, apesar das semelhanças com o contrato de gestão. O *termo de parceria*, segundo o artigo 9º, da Lei n.º 9.790/99, é “[...] o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo entre a cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público no art.3º desta lei”.

Por que o termo de parceria é instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIPs? Porque o fato de uma entidade receber a qualificação de OSCIP, não obriga o Poder Público a firmar termo de parceria com a mesma.

Mas, se o termo de parceria for firmado, como ocorre o controle de eficiência pelo Poder Público sobre a entidade? O termo de parceria deve conter, como uma das cláusulas essenciais, a estipulação das meta e dos resultados a serem atingidos com o respectivo cronograma.

A execução do termo de parceria será fiscalizada pelo órgão do Poder Público da área correspondente, além dos Conselhos de Políticas Públicas, também da área correspondente. Assim como nas organizações sociais, as OSCIPs também terão suas atividades avaliadas por uma comissão de avaliação.

Note-se que em ambos os tipos de organizações, o controle é sobre o resultado. Na Administração Pública burocrática, o controle é sobre o procedimento, *a priori*. Na Administração Pública gerencial, o controle é sobre os resultados, *a posteriori*, verificando a eficiência na execução das políticas públicas traçadas pelo Núcleo Estratégico do aparelho do Estado. Isso resulta na boa governança, que é justamente a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

No Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (MARE/1995), somente as organizações sociais são citadas, pois é para elas e não para as OSCIPs, que serão transferidas as atividades de órgãos públicos, que após o processo de publicização, serão extintos.

As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público terão direito à dotação orçamentária, caso firmem com o Poder Público, o contrato de gestão e o termo de parceria respectivamente. Mas, para que essas entidades tenham renovados os instrumentos firmados com o Poder Público, deverão cumprir as metas estabelecidas e alcançar os resultados esperados.

Aspecto fundamental das atuais reformas administrativas de caráter gerencial está na ampliação da participação da sociedade civil no controle da execução das políticas públicas. Hoje, o cidadão é visto como consumidor dos serviços públicos prestados. É a figura do cidadão-usuário, inerente à Reforma

Gerencial, que implanta no aparelho do Estado, técnicas de gestão próprias das empresas privadas, que têm como objetivo conquistar clientes.

Carlos Montaña (2002, p. 225) afirma que o desenvolvimento dos direitos do consumidor opera ideologicamente como desenvolvimento de “uma nova cidadania”. Montaña aponta que o desenvolvimento dessa nova ideologia de consumo surge paralelamente ao processo de desregulação dos direitos dos trabalhadores, justamente como forma de desviar a atenção sobre o real interesse do neoliberalismo.

A Lei n.º 9.637/98, ao dizer sobre o processo de criação do Programa Nacional de Publicização, adota como diretrizes: a ênfase no atendimento do cidadão-cliente; a ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; e o controle social das ações de forma transparente (art.20).

O Conselho de Administração da organização social deverá ser composto por 20 a 30% de membros natos representantes da sociedade civil (art.3º, I, b da Lei n.º 9.637/98). Marianne Nessuno coloca muito bem a questão da representação dos usuários nos Conselhos de Administração das organizações sociais. Nessuno indaga sobre a garantia que se tem de que as entidades da sociedade civil que compõem o Conselho de Administração das organizações sociais servem aos interesses dos usuários, e não a interesses específicos (In: PETRUCCI e SCHWARZ, p. 158).

Isso, de fato, prejudicaria a eficiência na prestação dos serviços sociais, já que, como Nessuno ressalta, os cidadãos-usuários dos serviços prestados têm as informações necessárias ao político, formulador das políticas, sobre o desempenho dos burocratas na implementação eficiente dessas políticas públicas.

As organizações da sociedade civil de interesse público, apesar de terem de observar o princípio da eficiência (art. 4º, I, Lei nº 9.790/99) e o princípio da universalização dos serviços (art. 3º da lei supracitada), a Lei n.º 9.790/99 não exige a participação de representantes dos cidadãos-usuários na sua estrutura.

7 - Conclusão

Na Reforma Gerencial, o Estado passa a subsidiar os serviços que não sejam de sua exclusiva competência, mas que por envolverem direitos humanos fundamentais, precisam de sua presença, ainda que de forma indireta. A Reforma Gerencial por pressupor ser uma reforma ligada às formas democráticas de governo, não poderia excluir a participação da sociedade civil no controle da eficiência da implementação de políticas públicas.

Mas, a eficiência no setor público não-estatal pode estar realmente comprometida, caso não se verifique de forma efetiva a participação do cidadão-usuário no controle das entidades do Terceiro Setor que se comprometem com o Estado a executar os serviços não-exclusivos de seu aparelho.

A figura do cidadão-cliente é o sujeito central da Reforma Gerencial. Pelo menos ideologicamente é nele que se justifica todo o processo de minimização do Estado na prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, a transferência de sua execução para o setor público não-estatal, em tese mais eficiente. Ao diminuir o tamanho do aparelho do Estado, este acaba por desonerar as empresas que também custeiam esses serviços públicos e acabam assim, tornando-se mais competitivas internacionalmente.

A eficiência na prestação desses serviços públicos pelas organizações públicas não-estatais é medida pelo alcance das metas e a busca por resultados, medida esta que aumenta a concorrência entre as entidades que podem prestar os serviços, em troca de autonomia de gestão e recursos e incentivos públicos para as suas atividades. Como bem assinalam Osborne e Gaebler, a eficiência não está na relação público versus privado, mas na relação monopólio versus competição.

8 - Referências

ALECIAN, Serge e FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 392 p.

ARAÚJO E OLIVEIRA, João Batista. *Desburocratização e democracia*. Campinas: Papirus, 1984. 84 p.

AVELLAR, Hélio Alcântara. *História administrativa e econômica do Brasil*. Fename: Rio de Janeiro (GB), 1970. 366 p.

BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência. *Revista de direito administrativo*, vol. 224. Rio de Janeiro, p. 197-210, abr./jun. de 2001.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: set./1995.

BRUM, Argemiro. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1990. 316 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mensagem ao congresso nacional: abertura da 4.^a sessão legislativa ordinária da 51.^a legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002. 584 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 727 p.

Enciclopédia Abril. vol. 1, 1971. p. 55.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. *Reinventando o governo*. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Bath e Evandro Magalhães Júnior. 10. ed. Brasília: MH Comunicações, 1998. 436 p.

GOULART, Karine Borges. As organizações sociais. *Revista da Procuradoria do INSS*, Brasília, vol. 8, n. 04. p.17-37, jan./mar. de 2002.

MODESTO, Paulo Eduardo Garcia. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social*. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa*. Emenda constitucional n.º 19/98. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2001. 144p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 300p.

NESSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

_____. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 335-361.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MOTTA, Fernando C. Prestes. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo : Brasiliense, 1980. 310 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (Org.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil. A nova gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coleção Gestão Pública. Brasília: 2002. 294 p.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP. São Paulo: Ed. 34, 1998. 368p.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro setor*. Malheiros: São Paulo, 2003. 174 p.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à Economia*. 17. ed. Atlas: São Paulo, 1997. 922 p.